



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 442-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 430-2019-SUNAFIL/IRE-CAL

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DEL CALLAO

IMPUGNANTE : GRUPO GURKAS S.A.C

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 237-2021-SUNAFIL /IRE-CAL

MATERIA : - SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el GRUPO GURKAS S.A.C. (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 237-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 22 de noviembre de 2021, (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador; y,

Lima, 09 de mayo de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por el GRUPO GURKAS S.A.C. (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 237-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 22 de noviembre de 2021, (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 1470-2018-SUNAFIL/IRE-CAL, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 267-2018-SUNAFIL/IRE-CAL (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, y una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión Interna de Seguridad y Salud (Sub materia: Reglamento Interno de seguridad y salud en el trabajo, notificación o aviso de accidente de trabajo mortal o incidente peligroso y Registro de accidente de trabajo e incidente), Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER) y Formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 088-2020-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IC, del 27 de enero de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal 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) numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 424-2020-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IF, notificada el 15 de setiembre de 2021²(en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia del Callao, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 748-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 05 de octubre de 2021, notificada el 07 de octubre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/.66,223.63, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no considerar en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo-RISST los estándares de seguridad en las operaciones; tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 63,028.13.
- Una infracción **MUY GRAVE** contra la labor inspectiva, por no asistir a la diligencia de comparecencia programada para el 26 de octubre de 2018; tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 3,195.50.

1.4 Con fecha 02 de noviembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 748-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 05 de octubre de 2021, argumentando lo siguiente:

- i. La causa del accidente fue la maniobra inadecuada del conductor del vehículo. Y si bien es cierto, el RIT puede carecer de algunos estándares, ello no significa que eso haya sido la causa del accidente de trabajo, pues, el trabajador sí recibió la formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo, y en específico sobre las labores a realizar.
- ii. Se efectuó una interpretación errónea del literal d) del artículo 74 del RLSST, toda vez que se valoró que el trabajador afectado haya estado en el momento del accidente fuera de la garita de vigilancia; por lo que, de forma errónea, se señala que el RISST debía incluir los estándares de seguridad en las operaciones de vigilancia de control de ingreso de vehículos, pero el trabajador afectado no tenía por funciones salir de garita de vigilancia.
- iii. Ni los inspectores de trabajo, ni las sub intendencias y tampoco las intendencias pueden exigir a los administrados mayores requisitos que aquellos que se

² Al domicilio de la impugnante, Maximiliano Carranza N° 886- Lima-San Juan de Miraflores, conforme consta de la cédula de notificación N° 40752-2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 442-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

encuentran expresamente establecidos en la ley, debido a que se debe respetar el principio de tipicidad.

- iv. No se motivó las razones por la que se gradúa la sanción en 20.25 UIT más una sobretasa de 50%, no se ha tomado su condición de MYPE y le impone sanción por encima del mínimo legal sin motivar porque, de ello, lo que deriva en la nulidad de la sanción.
 - v. La inasistencia a la comparecencia, se produjo porque se notificó la comparecencia a un domicilio distinto al señalado oportunamente ante los inspectores y que es el mismo que figura en su RUC.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 237-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 22 de noviembre de 2021³, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar que:
- i. La impugnante cuenta con un RISST, que fue entregado al trabajador afectado el 11 de abril de 2018, vigente al momento del accidente ocurrido el 19 de junio de 2018. No obstante, de la verificación de este documento se aprecia que no contiene los estándares de seguridad en las operaciones de vigilancia de control de ingreso de vehículos, lo que afectó al trabajador en el accidente descrito, con resultados fatales.
 - ii. La conducta infractora se encuentra referida a la omisión en el desarrollo de los estándares de seguridad y salud en las operaciones de vigilancia en el control de ingreso de vehículos en el RISST, actividad que desarrollaba el trabajador bajo el cargo de agente de seguridad, antes del accidente de trabajo ocurrido el 19 de junio de 2018, determinándose como causa del mencionado accidente por no tener conocimiento oportuno de los riesgos y/o peligros existentes en las actividades que realizaba, lo cual trajo como consecuencia el accidente que generó en el trabajador traumatismos internos y su muerte instantánea por aplastamiento.
 - iii. Sobre la interpretación errónea del literal d) del artículo 74 del RLSST, el RISST es un conjunto de normas, procedimientos o métodos de trabajo de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, el RISST ofrecido por la impugnante no logra eximirlo de responsabilidad toda vez que, el mismo no contiene los estándares de seguridad y salud en las operaciones de “vigilancia en el control de ingreso de vehículos”, lo cual se encuentra como parte causante del accidente acaecido al trabajador Carlos Alexis Ferreyra Manchego, dado que el trabajador no pudo

³ Notificada a la inspeccionada el 24 de noviembre de 2021, ver fojas 111 del expediente sancionador

tomar conocimiento oportuno de las directrices que regulan la forma de ejecutar las actividades en vigilancia de control de vehículos (entregada y salida). Por lo que no se ha vulnerado el principio de tipicidad, pues la inspeccionada no puede deslindarse de su responsabilidad y menos considerar una interpretación errónea del literal d) del artículo 74 del RLSST.

- iv. Sobre los criterios de gradualidad de la sanción, se debe precisar que la tabla de multas aplicada no establece rangos mínimos y máximos para su graduación, sino montos fijos establecidos por el legislador, sin que sea posible aplicar criterios de discrecionalidad. Por lo que, carece de sustento lo argumentado por la inspeccionada en este extremo.
- v. Respecto de la inasistencia a la comparecencia del 26 de octubre del 2018, el requerimiento de comparecencia emitida fue notificado a la dirección de la Av. Néstor Gambeta N° 5502-Callao, lugar donde ocurrió el accidente de trabajo y donde el sujeto inspeccionado presta servicios en las actividades de seguridad privada, precisando además que la inasistencia constituiría obstrucción a la labor inspectiva sancionable con multa; sin embargo, no concurrió a pesar de tener pleno conocimiento de dicho citatorio. Por lo que, no se advierte que se haya configurado alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 del TUO de la LPAG.

1.6 Con fecha 07 de diciembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Callao el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N°237-2021-SUNAFIL/IRE-CAL.

1.7 La Intendencia Regional del Callao admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 1178-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 09 de diciembre de 2021 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

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.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 442-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-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.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1. El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de estos al recurso de revisión, 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

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° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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."

específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

- 3.2.** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del 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 modificatorias⁹.
- 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 DEL GRUPO GURKAS S.A.C.

- 4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que GRUPO GURKAS S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 237-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, emitida por la Intendencia Regional del Callao, que confirmó la sanción impuesta de S/ 66,223.63, 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 y una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del citado cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 25 de noviembre de 2021, el primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución.

⁹ Artículo 14 del Decreto Supremo N° 016-2017-TR.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 442-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos jurídicos, previstos en el ordenamiento jurídico corresponde analizar los argumentos planteados por el GRUPO GURKAS S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 07 de diciembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 237-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, solicitando que se revoque la resolución de intendencia, por los siguientes argumentos:

Interpretación errónea del literal d) del artículo 74 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR

- i. La interpretación correcta del literal d) del artículo 74 del RLSST, es que basta que el RISST contenga los estándares de seguridad y salud en las operaciones, pues el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo ya se encargó de aprobar este documento. Siendo que, el trabajador accidentado no tenía entre sus funciones salir de la garita. Por lo que, entre sus funciones no era el control de ingreso de vehículos, sino el vigilar el estacionamiento y por ende, no había razón válida para incluir esa actividad entre los documentos del sistema de gestión de riesgos.

Interpretación errónea del literal 28.10 del artículo 28 del RLGIT

- ii. Para aplicar esta norma se requiere que su incumplimiento debe ser la causa del accidente de trabajo, en ese sentido el enunciado de este literal es que frente a la existencia de varias causas de un accidente se considera dentro del literal 28.10, pero si existen varias causas para la ocurrencia de dicho accidente, se debe tipificar la conducta como una infracción grave en materia de SST, en atención del principio de razonabilidad. Por tanto, la resolución de intendencia incurre en error al no desarrollar la verdadera causa del accidente, que es el mal accionar del conductor del camión, aludido en el acta de infracción, por lo tanto, no podrían señalar que el RISST presentado sea la causa única del accidente de trabajo.

Interpretación errónea de la última parte del numeral 21.1 del artículo 21 del TUO de la LAPG.

- iii. La resolución impugnada considera que no acudieron a la comparecencia programada a pesar de estar notificados en el domicilio que consta en el expediente, sin embargo, en el expediente inspectivo señalaron como domicilio en Calle Maximiliano Carranza N° 886 -888 – San Juan de Miraflores; al respecto se evidencia que este citatorio ha sido notificado a domicilio diferente al señalado en autos. Asimismo, ocurre con la notificación del Informe Final de Instrucción que habría sido notificado en las oficinas

administrativas. En tal sentido la interpretación correcta del numeral 21.1 del artículo 21 del TUO de la LPAG debe notificarse en el domicilio señalado por la impugnante.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el accidente de trabajo

6.1 La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (en adelante la **LSST**) reconoce como un pilar fundamental y transversal al Principio de Prevención, entendido éste como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el centro de labores, así como el desempeño de las funciones asignadas, no signifiquen un menoscabo en su salud, 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.

6.2 En estricta relación con este principio, la LSST también recoge el 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 lo siguiente:

“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.

Asimismo, las empresas usuarias de empresas de servicios temporales y complementarios responden directamente por las infracciones por el incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones”¹².

6.3 Por tales motivos, la LSST reconoce en el empleador el rol de ejercer un liderazgo firme, manifestando “su respaldo a las actividades de su empresa en materia de seguridad y salud en el trabajo”, comprometiéndose a proveer y mantener un ambiente de trabajo seguro y saludable, tal como lo señala el artículo 48 de la LSST. Asimismo, este compromiso se materializa a través de la adopción de una serie de medidas de prevención¹³ de acuerdo con el orden de prioridad preestablecido por

¹⁰ Constitución Política del Perú de 1993,

Artículo 1°.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

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.

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.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 442-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Ley¹⁴, entendiéndose a la supervisión como una medida administrativa de prevención destinada a organizar el trabajo seguro. Es también una manifestación del control que debe tener el empleador, por intermedio del personal a su cargo, con la finalidad de prevenir accidentes.

6.4 En esa línea argumentativa, el “Glosario de Términos” del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005- 2012-TR (en adelante **RLSST**), define al accidente de trabajo como un “suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, y aun fuera del lugar y horas de trabajo”.

6.5 En consecuencia, son causas que originan accidentes de trabajo las siguientes:

i) Falta de control: Son fallas, ausencias o debilidades administrativas en la conducción del empleador o servicio y en la fiscalización de las medidas de protección de la seguridad y salud en el trabajo.

ii) Causas básicas: Referidas a factores personales y factores de trabajo:

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.

- **Factores Personales:** Referidos a limitaciones en experiencias, fobias y tensiones presentes en el trabajador.

- **Factores del Trabajo:** Referidos al trabajo, las condiciones y medio ambiente de trabajo: organización, métodos, ritmos, turnos de trabajo, maquinaria, equipos, materiales, dispositivos de seguridad, sistemas de mantenimiento, ambiente, procedimientos, comunicación, entre otros.

iii) Causas inmediatas: Son aquellas debidas a los actos y condiciones subestándares.

- **Condiciones subestándares:** constituye toda condición en el entorno del trabajo que puede causar un accidente.

- **Actos subestándares:** se refiere a toda acción o práctica incorrecta ejecutada por el trabajador que puede causar un accidente”.

Como el propio glosario lo señala, las causas de los accidentes se materializan en uno o varios eventos relacionados que concurren¹⁵.

6.6 En el presente caso, conforme consta del acta de infracción, el 19 de junio de 2018, a las 07:03 a.m. horas aproximadamente, el trabajador Carlos Alexis Ferreyra Manchego, quien tenía dos meses y veinte días como agente de seguridad, sufrió un accidente de trabajo, cuando se encontraba en las instalaciones de IMUPESA, realizando su labor de control de ingreso de vehículos en la puerta N° 05, luego de inspeccionar el vehículo con placa C9A868 de la empresa RED KARGA, dio la autorización respectiva de ingreso, quien al girar pegó la plataforma a la columna de la puerta. Instante en que el agente de seguridad se encontraba cerca de dicha columna sin percatarse del hecho, pues estaba de espalda, lo que ocasionó su aprisionamiento y generó su muerte instantánea. Tal y como consta el registro de accidentes de trabajo y del reporte de accidente mortal¹⁶:

Figura N° 01:

APellidos y Nombres del Trabajador Accidentado:				DNI		EDAD	
FERREYRA MANCHEGO CARLOS ALEXIS				70751729		21	
AREA	PUESTO DE TRABAJO	ANTIGÜEDAD EN EL EMPLEO	SEXO F/M	TURNOS D/I/N/	TIPO DE CONTRATO	TIEMPO DE EXPERIENCIA EN EL PUESTO DE TRABAJO	N° HORAS TRABAJADAS EN LA JORNADA LABORAL (Antes de accidente)
OPERATIVO	AGENTE DE SEGURIDAD	02 MESES 20 DIAS	M	NOCTURNO	CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO SUJETO A MODALIDAD POR NECESIDAD DE MERCADO SEGUN T.L.C.O. DECRETO SUPLENTO N° 007-2007-TR	02 MESES 20 DIAS	12hrs
INVESTIGACION DEL ACCIDENTE DE TRABAJO:							
FECHA Y HORA DE OCURRENCIA DEL ACCIDENTE				FECHA DE INICIO DE LA INVESTIGACION			
DIA	MES	AÑO	HORA	DIA	MES	AÑO	
19	6	2018	07:05	19	6	2018	
LUGAR EXACTO DONDE OCURRIÓ EL ACCIDENTE							
PUERTA DE ACCESO N° 5 CONTROL DE INGRESO DE VEHICULOS							
MARCAR CON (X) GRAVEDAD DEL ACCIDENTE DE TRABAJO				MARCAR CON (X) GRADO DEL ACCIDENTE INCAPACITANTE (DE SER EL CASO)			
ACCIDENTE LEVE		ACCIDENTE INCAPACITANTE		MORTAL	X	TOTAL TEMPORAL	
						PARCIAL TEMPORAL	
						PARCIAL PERMANENTE	
						TOTAL PERMANENTE	
DESCRIBIR PARTE DEL CUERPO LESIONADO (De ser el caso):							
DESCRIPCION DEL ACCIDENTE DE TRABAJO							
EL ACCIDENTE SE PRODUJO A LAS 07:03 AM APROXIMADAMENTE EN CIRCUNSTANCIAS QUE EL AGENTE DE SEGURIDAD FERREYRA MANCHEGO CARLOS AUTORIZO EL INGRESO DEL VEHICULO CON PLACA C9A868 Y LA PLATAFORMA CON PLACA ADO 381 DE LA EMPRESA RED KARGA PERO CONDUCIDO POR EL SR. YONER ARIZA MONTALVO. EL CUM EN UNA MANIOBRA IRRESPONSABLE AL DAR UN GIRO INADECUADO SE PEGO AL LADO QUINERO DE LA PUERTA N°5 LUGAR DONDE SE ENCONTRABA EL AGENTE OCASIONANDO QUE ESTE FUERA EMPESTADO POR LA CARRETA CONTRA LA PARED LO QUE PRODUJO SU MUERTE INSTANTANEA POR PLASTAMIENTO							

¹⁵ En similar sentido, – y a manera referencial en el presente caso – el Anexo N° 02 denominado “Análisis de las causas del Accidente” de la Directiva N° 002-2020-SUNAFIL/INII – “Ejercicio de las actuaciones inspectivas de investigación en accidentes de trabajo e incidentes peligrosos, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 186-2020-SUNAFIL del 22 de octubre de 2020, identifica reconoce que un accidente puede tener diversas causas que lo originaron.

¹⁶ Ver folios 80 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 442-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.7** **Respecto al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante RISST)** La impugnante refiere que ha cumplido con exhibir este documento, y que no tenía obligación legal de establecer los estándares de seguridad y salud de las funciones del trabajador accidentado, pues el literal d) del artículo 74 del RLSST, no lo ordena. Sobre el particular se debe precisar que tal como lo ha señalado el inspector en el acta de infracción, el RSSIT exhibido por la impugnante si bien contiene un capítulo de estándares de seguridad y salud en las operaciones, pero en aquel no se precisa cuáles sobre los estándares de las labores del ex trabajador afectado, cuyas funciones formaban parte de las operaciones de servicios que realizaba la impugnante y por tanto debía de haber contemplado el mismo en su RISST.
- 6.8** En ese orden de ideas, se evidencia que, el RISST vigente a la fecha del accidente no se encontraba sujeta a las disposiciones de las normas legales vigentes, pues el artículo 74¹⁷ del RLSST, dispone que el RISST debe contener, entre otros, los estándares de seguridad y salud en las operaciones, como en los servicios y actividades conexas. Además, se aprecia que, del contenido del RISST que dispone medidas genéricas sobre la seguridad y salud en el trabajo, pero no señala cuáles son estos estándares de seguridad y salud en las operaciones para evitar un riesgo como el ocurrido el 19 de junio de 2018 en el ejercicio de la labor de agente de seguridad, cargo del trabajador accidentado. Conducta omisiva que no ha sido cuestionada por la impugnante, pues en su recurso de revisión sostiene que no está obligada por ley a determinar los estándares de seguridad y salud sobre las funciones del trabajador afectado, lo cual, conforme lo expuesto precedentemente resulta erróneo. En consecuencia, no se ha configurado una interpretación errónea del literal d) del artículo 74 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR, en los términos que alega la impugnante; por ende, no corresponde acoger los argumentos expuestos en este extremo del recurso de revisión.
- 6.9** Así las cosas, el fallecimiento del trabajador Carlos Alexis Ferreyra Manchego, obedeció, a la identificación inadecuada de un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, referido a los estándares de seguridad y salud en el trabajo en las

¹⁷ RLSST, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR

Artículo 74.- Los empleadores con veinte (20) o más trabajadores deben elaborar su Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, el que debe contener la siguiente estructura mínima:

- a) Objetivos y alcances.
- b) Liderazgo, compromisos y la política de seguridad y salud.
- c) Atribuciones y obligaciones del empleador, de los supervisores, del comité de seguridad y salud, de los trabajadores y de los empleadores que les brindan servicios si las hubiera.
- d) Estándares de seguridad y salud en las operaciones.
- e) Estándares de seguridad y salud en los servicios y actividades conexas.
- f) Preparación y respuesta a emergencias.

operaciones de vigilancia en el control de ingreso de vehículos, lo que afectó al trabajador en el accidente del 19 de junio de 2018, tal como consta en el numeral 6 de los hechos verificados del acta de infracción. Los cuales generaron que el empleador no realice las acciones necesarias y adecuadas de prevención del riesgo, para evitar la ocurrencia del evento dañoso.

- 6.10** La impugnante refiere que el accidente se produjo por la mala maniobra en la ejecución de sus labores del trabajador afectado. Al respecto, se debe indicar que la existencia de las condiciones sub estándares (falta de identificación de estándares de seguridad y salud en sus operaciones) y el desarrollo del acto sub estándar (dar la espalda al vehículo que ingresa), no enerva del deber de prevención de los riesgos por parte del empleador, pues las situaciones que derivaron en la ocurrencia del accidente, fueron una consecuencia directa de la omisión de una medida de control y prevención por parte de la impugnante, específicamente, en su reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo.
- 6.11** En cuanto, a la culpabilidad de las personas jurídicas, éstas responden por los defectos de organización, como un apartamiento del deber legal exigible antes reseñado:

“Las personas jurídicas responderán por su capacidad de cometer infracciones partiendo de la culpabilidad por defectos de organización. **Aquí la falta de cuidado se evidencia por no haber tomado las medidas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades de conformidad con la normativa**, las que hubiesen evitado la producción de infracciones. Al no adoptarlas, nos encontramos en el supuesto de déficit organizacional que acarrea la comisión de la infracción y, por ende, la imposición de una sanción”¹⁸ (énfasis añadido).

- 6.12** De lo expuesto, y los medios recabados por la inspectora comisionada, ha quedado acreditado lo siguiente: a) por incumplimiento de la normativa relacionada al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST), al no acreditar la elaboración de los estándares de seguridad y salud en las operaciones para la actividad de vigilancia en el control de ingreso de vehículos, al encontrarse reconocida como el nexo causal del accidente del trabajador Carlos Alexis Ferreyra Manchego, tal como lo ha sostenido la resolución de intendencia en sus numerales 3.11 y 3.12.
- 6.13** Por tanto, se ha producido la configuración del tipo legal previsto en el artículo 28, numeral 28.10 del RLGIT, al producirse en el caso de autos, la concurrencia de las siguientes condiciones: i) el incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo y ii) que cause daño en el cuerpo o la salud del trabajador, como sucedió con el trabajador Carlos Alexis Ferreyra Manchego, quien falleció de forma instantánea. En tal sentido, la instancia de mérito no ha efectuado una Interpretación errónea del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, como afirma la impugnante. Por consiguiente, deben desestimarse los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo.
- 6.14** De otro lado, en lo que refiere al deber de prevención, esta Sala ha analizado la motivación efectuada por la instancia de mérito en la resolución impugnada,

¹⁸ MORON URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit. Página 458.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 442-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

encontrándose una justificación suficiente entre la imputación efectuada y la subsunción del comportamiento omisivo reprochado al empleador. Así, conforme al escrito de revisión, las observaciones de la impugnante recaen en la calificación del resultado del accidente en cuanto al incumplimiento de normas de seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo, resulta necesario indicar que el cumplimiento de los preceptos en materia de seguridad y salud en el trabajo no se pueden y deben circunscribir únicamente a la adopción de instrumentos de gestión de los riesgos ocupacionales. Complementariamente a ello, las exigencias establecidas por la legislación en la materia se extienden, también con igual importancia, a la adopción de los comportamientos tendientes a prevenir eficazmente que los riesgos se concreten en resultados indeseados, más aún si encierran la potencialidad de conllevar a resultados particularmente graves como la muerte de personas. Tal como ha ocurrido en el presente caso.

- 6.15** Entre los principios que positivamente se recogen, la Ley N° 29783 define a los principios de responsabilidad y de protección (artículos II y IX del Título Preliminar), de manera tal que el empleador asume responsabilidad por la ocurrencia de accidentes; mientras que, por otro lado, tiene el deber de asegurar que el que las condiciones de trabajo sean dignas y seguras. Por ende, al empleador no le bastará el cumplir con una serie de obligaciones documentales descritas en la legislación para cumplir con el deber de prevención. Por el contrario, deberá utilizar tales documentos e instrumentos diversos para hacer efectiva la incorporación de las conductas específicas en el trabajo, que satisfagan el deber de prevención de accidentes de forma concreta.
- 6.16** Por tales razones, las alegaciones presentadas por el inspeccionado deben declararse infundadas en dicho extremo.

Sobre la supuesta interpretación errónea de la última parte del numeral 21.1 del artículo 21 del TUO de la LAPG.

- 6.17** Sobre el particular, el numeral 21.1 del artículo 21 del TUO de la LAPG, prescribe que:

“Artículo 21.- Régimen de la notificación personal

21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año.”

- 6.18** La impugnante afirma que la medida de comparecencia de fecha 26 de octubre de 2018, no le fue notificada en su domicilio señalado en el procedimiento inspectivo. Al

respecto, de los actuados, se aprecia que a lo largo del procedimiento administrativo en sede inspectiva, la impugnante no señaló de forma expresa y clara que su domicilio estaba ubicado en Maximiliano Carranza N° 886 del distrito de San Juan de Miraflores; por el contrario, en los citatorios a las comparecencias desarrollados en esta fase del procedimiento, siempre se consignó como domicilio de la impugnante en Av. Néstor Gambeta N° 5502- Callao, de acuerdo a la constancia de actuaciones inspectivas de investigación el 21 de junio de 2018, recibida por el Sr. José Luis Saavedra Sanjinez, en su condición de Supervisor Zonal de la empresa principal, y que además cita a comparecencia en las oficinas de SUNAFIL Callao, para el día 27 de junio de 2018¹⁹, y ante la cual compareció la impugnante, adjuntando los documentos solicitados²⁰, donde se verifica desde la carta poder, y otros documentos de gestión no especifica su dirección domiciliaria.

- 6.19** En ese mismo sentido, la medida de requerimiento de comparecencia²¹ notificada el 22 de octubre de 2018, en el mismo domicilio sito en Av. Néstor Gambeta N° 5502-Callao y recibida por el Sr. Pedro Julio Añazco Cabanillas Agente de Seguridad y efectuada en las instalaciones del centro de trabajo donde ocurrió el accidente y donde el sujeto inspeccionado presta servicios en las actividades de seguridad privada, precisando además que la inasistencia constituiría obstrucción a la labor inspectiva sancionable con multa; citándolo a la Comparecencia programada para el día 26 de octubre de 2018, a las 2:30 p.m., por medio del cual se solicitó a la inspeccionada GRUPO GURKAS S.A.C., la exhibición y/o presentación de documentos, puesto que se debía cumplir con la finalidad de la Inspección del Trabajo.
- 6.20** Diligencia a la que no concurrió la impugnante, incurriendo en el tipo infractor contenido en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT; tal como lo han sostenido las instancias de mérito. En ese orden de ideas, los argumentos del recurso de revisión en este extremo deben ser desestimados, toda vez que durante todo el procedimiento inspectivo la impugnante recibió las notificaciones en la Av. Néstor Gambeta N° 5502-Callao, en consecuencia, la notificación del requerimiento de comparecencia de fecha 22 de octubre de 2018, programada para el 26 de octubre de 2018, se encuentra debidamente notificada y surte sus efectos legales.
- 6.21** Por tanto, no se ha incurrido en una interpretación errónea de la última parte del numeral 21.1 del artículo 21 del TUO de la LAPG, en los términos alegados por la impugnante, ni una afectación al debido procedimiento o a su derecho de defensa. Debiendo ser desestimados tales argumentos.

¹⁹ Ver fojas 10 del expediente inspectivo.

²⁰ Ver fojas 11 a 99 del expediente inspectivo

²¹ Ver fojas 09 al 11 del expediente inspectivo



*Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala*

Resolución N° 442-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

Finalmente, es pertinente indicar a modo de información que las multas subsistentes en el presente procedimiento administrador sancionador serían las siguientes:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y calificación	Multa impuesta
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No considerar que el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo-RISST no contiene los estándares de seguridad en las operaciones.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE	S/ 63,028.13
2	Labor Inspectiva	No asistir a la diligencia de comparecencia programada para el 26 de octubre de 2018 a las 2:30 horas en las instalaciones de la Intendencia Regional del Callao.	Numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE	S/ 3,195.50

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

SE RESUELVE:

INFUNDADO. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el GRUPO GURKAS S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 237-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, emitida por la Intendencia Regional del Callao dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 430-2019-SUNAFIL/IRE-CAL, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia 237-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, 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 al GRUPO GURKAS S.A.C., y a la Intendencia Regional del Callao, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO. - Remitir los actuados a la Intendencia Regional del Callao.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES

Vocal Alterno

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: JESSICA PIZARRO
