



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 549-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	343-2021-SUNAFIL/IRE-CAL
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DEL CALLAO
IMPUGNANTE	:	ANDECORP S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 243-2021-SUNAFIL/IRE-CAL
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por ANDECORP S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 243-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 29 de noviembre de 2021.

Lima, 13 de junio de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por ANDECORP S.A.C. (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 243-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 29 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° 1530-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, 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. Las actuaciones inspectivas culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 510-2021-SUNAFIL/IRE-CAL (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 SST, en mérito al accidente de trabajo de fecha 21 de octubre de 2017, ocurrido en circunstancias que el señor José Luis Linares Laura se encontraba lavando dinos con soda cáustica, determinándose la falta de formación e información para el manejo de dicho material.
- 1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 459-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IC, de fecha 09 de agosto de 2021, notificada el 11 de agosto de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Formación e información sobre SST.

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° 437-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IF, de fecha 14 de setiembre de 2021 (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 Regional del Callao, la que mediante Resolución de Sub Intendencia N° 773-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 15 de octubre de 2021, notificada el 18 de octubre de 2021, 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 no brindar formación e información en SST en la actividad específica (lavado de dinos con soda cáustica), tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

1.4 Con fecha 29 de octubre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 773-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. La capacitación adecuada que la autoridad reclama como no brindada al trabajador accidentado debió otorgarse de acuerdo a ley al momento de la contratación, siendo en todo caso en dicho momento cuando la infracción se consumó.
- ii. La autoridad pretende que se duplique la misma capacitación que ya había sido brindada en cuidado y uso de soda cáustica, para en lugar de tratar todos los riesgos en el uso de dicho químico, se tratara específicamente el riesgo de salpicadura en el ojo y bajo este razonamiento entonces también debería haber brindado capacitación en riesgo de salpicadura de soda cáustica en oreja, en el cabello.
- iii. Para la configuración de la infracción no basta con que ocurra un incumplimiento de la normativa sobre SST, sino que tal incumplimiento deberá además haber sido causa de que se produzca la muerte o daño al trabajador.
- iv. Se investigan hechos que ya fueron materia de investigación en el expediente 467-2019-SUNAFIL/IRE-CAL.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 243-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 29 de noviembre de 2021², la Intendencia Regional del Callao declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Se observa que el inspeccionado otorgó siete capacitaciones al señor Linares durante el año 2017, esto antes de la ocurrencia del accidente, sin embargo, de los mismos no se aprecia capacitaciones acerca del proceso de trabajo, la prevención de los riesgos, la seguridad y salud en las actividades propias que desempeñaba el trabajador afectado, dado que en una de las capacitaciones que invoca el administrado como cumplimiento de obligaciones, el tema tratado señala: clasificación de sustancias químicas-soda cáustica, es decir dicha capacitación

² Notificada a la impugnante el 01 de diciembre de 2021, véase folio 114 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 549-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

determina la clase o grupo al cual pertenecen las sustancias químicas con la que trabaja el administrado, de igual modo, la capacitación en tema: manejo adecuado de hidro lavadora, ambas capacitaciones si bien importan no son suficientes para acreditar la capacitación del trabajador en el puesto específico de operario y la actividad de lavado de dinos con agua y soda cáustica en la zona de balanza, actividad que tiene una alta probabilidad de causar un accidente, por ende era necesario capacitar al trabajador.

- ii. Los documentos ofrecidos sobre inducción general en SST no logran desvirtuar la infracción incurrida, puesto que no acreditan haber brindado al trabajador afectado capacitación respecto a los peligros y riesgos de la actividad que se encontraba realizando al momento del accidente de trabajo de fecha 21 de octubre de 2017.
- iii. El no haber otorgado al trabajador afectado una capacitación de los peligros y riesgos de SST, respecto a la actividad que se encontraba realizando el día del accidente se encuentra reconocida como nexo causal del accidente de trabajo, toda vez que el trabajador afectado no tuvo conocimiento oportuno de los peligros y riesgos a los que se encontraba expuesto al momento de realizar las labores asignadas.
- iv. Existen tres momentos que la LSST establece para garantizar, oportunidad y apropiadamente, capacitación y entrenamiento en SST en el centro y puesto de trabajo o función específica, y no como erradamente menciona el apelante sólo al momento de la contratación. En ese entendido, no se puede señalar que la conducta infractora por no realizar la formación e información en SST prescribió sólo por el hecho de que debió otorgarse al momento de la contratación lo cual no resulta lógico, dado que la norma en SST precisa que la capacitación se realiza no solo al momento de la contratación, sino también durante el desempeño de la labor y cuando se produzca cambios en el puesto de trabajo.
- v. No se ha vulnerado el principio de Non bis in ídem, pues la infracción sancionada en el expediente N° 467-2019-SUNAFIL/IRE-CAL se encuentra determinada solo en el extremo del incumplimiento del IPER y no en el extremo de la obligación por parte del empleador en la formación e información en SST.

1.6 Con fecha 15 de diciembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional del Callao el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 243-2021-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-001209-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, recibido el 21 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° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), 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.

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

⁵ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶Decreto 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."

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 549-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 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 modificatorias⁸.
- 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

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14

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 ANDECORP S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que ANDECORP S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 243-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, que confirmó la sanción impuesta de S/ 11,572.00 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de SST, 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 02 de diciembre de 2021.

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 ANDECORP S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 15 de diciembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 243-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, señalando lo siguiente:

- i.** La autoridad no ha valorado todos los medios de prueba ofrecidos (considera cada capacitación impartida de manera aislada y no como parte de todo un programa de formación al trabajador), por lo que la decisión no ha cumplido con el estándar mínimo que asegure un respeto al debido proceso. Tampoco ha valorado todas las capacitaciones, pues el cuadro consignado en el numeral 3.5 de la resolución materia de revisión sólo contempla 9 de los 11 documentos relacionados con la formación en SST.
- ii.** El “curso de manipulación, cuidado y uso de soda cáustica” del 22 de setiembre de 2016 que la autoridad no valoró, demuestra que sí se capacitó al trabajador en el manejo específico de la sustancia química (soda cáustica) que empleaba durante sus labores.
- iii.** El trabajador afectado sí estuvo debidamente capacitado en los peligros y riesgos de la actividad de lavado de dinos con soda cáustica y agua.
- iv.** Interpretación errónea del artículo 21 de la Ley N° 29783 y del numeral 28.10 del artículo 28 de la Ley N° 28806. Debe haber una relación de causalidad directa entre el presunto incumplimiento y el resultado dañoso en perjuicio del trabajador, situación que no ha ocurrido en relación a las capacitaciones que se brindó al trabajador antes de la ocurrencia del accidente.
- v.** El factor esencial que pudo haber evitado el accidente era el uso de EPPs, siendo que también en este aspecto el trabajador había sido capacitado.
- vi.** Nulidad de la resolución por no acatar la prescripción de la facultad de determinar la existencia de infracción. La posibilidad de determinar la existencia de infracción prescribió el 18 de agosto de 2020, toda vez que la capacitación adecuada que la autoridad reclama como no brindada al trabajador accidentado debió otorgarse de acuerdo a ley al momento de la contratación del extrabajador (18 de agosto de



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 549-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

2016), siendo en todo caso en dicho momento cuando la infracción se habría consumado.

- vii. La infracción del numeral 28.10 del RLGIT no es una infracción permanente, sino una infracción instantánea de efectos permanentes y como tal el cómputo del plazo prescriptorio debe correr a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, en el presente caso desde el 18 de agosto de 2016.
- viii. La única causa objetiva del accidente fue la negligencia del propio trabajador, quien, incumpliendo una obligación contraída en su contrato de trabajo, no utilizó el equipo de seguridad (lentes de protección) que tenía asignado.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre los alcances del Accidente de Trabajo

- 6.1 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: “Todo 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”.
- 6.2 Del mismo modo, la doctrina sostiene que “el suceso anormal, resultante de una fuerza imprevista y repentina, sobrevenido por el hecho del trabajo o con ocasión de éste, y que determina en el organismo lesiones o alteraciones funcionales permanentes o pasajeras”⁹. Además, se señala que “si bien se mira, el término ‘por consecuencia’ indica una causalidad inmediata, en cuanto que el trabajo produce directamente la fuerza lesiva. El término ‘con ocasión’ es más amplio, porque indica una causalidad mediata, en la medida que hay nexo causal, no sólo cuando el trabajo produce directamente la fuerza lesiva, sino también cuando sin provocarla da lugar a que ésta se produzca”¹⁰.
- 6.3 De lo señalado, podemos colegir que se denomina accidente de trabajo a aquel que se produce dentro del ámbito laboral, por el hecho o en ocasión del trabajo, tratándose normalmente de un hecho accidental, súbito e imprevisto, que produce daños en la salud del trabajador incapacitándolo para cumplir con su trabajo habitual de forma temporal o permanente. Pudiendo clasificarse en accidente leve, accidente incapacitante (total temporal, parcial permanente, total permanente) o accidente mortal.

⁹ Cabanellas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.

¹⁰ Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239.

6.4 Asimismo, debemos considerar que el accidente de trabajo presenta diferentes elementos, los mismos que concurren para su configuración, tales como: “a) Causa externa: Agente productor extraño a la víctima; b) Instantaneidad: Tiempo breve de duración del hecho generador; c) Lesión: El trabajador debe sufrir lesiones externas e internas como consecuencia del hecho”¹¹.

6.5 Por su parte, el RLSST señala las causas que dan origen a los accidentes de trabajo; así, el Glosario de términos considera como causas que dan origen a los 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:

- **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.”

Sobre la normativa en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo

6.6 Sobre el particular, se corrobora que los hechos imputados a la impugnante se refieren a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo, en particular por no cumplir con la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo en materia de formación e información en SST, la misma que es atribuida como causa del accidente de trabajo padecido por el señor José Luis Linares Laura el día 21 de octubre de 2017.

6.7 Al respecto, la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **LSST**) tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales¹², a fin de prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo o sobrevengan durante el trabajo. En tal sentido, es el empleador quien garantiza en las instalaciones del centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar tanto de los trabajadores, así como de aquellos

¹¹ Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.

¹² Ley N° 29783, Artículo 1. Objeto de la Ley: La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país. Para ello, cuenta con el deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, quienes, a través del diálogo social, velan por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 549-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo¹³.

- 6.8** En esa línea argumentativa, la SST tiene precisamente un carácter preventivo, anticipándose a la ocurrencia de ilícitos o antijurídicos pues precisamente las consecuencias de su apartamiento, inacción u omisión impactan “en la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores.” Cabe señalar que, la LSST reconoce como un pilar fundamental y transversal al Principio de Prevención, entendido este como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el centro de labores así como el desempeño de las funciones asignadas no van a significar en él un menoscabo en su salud, en su bienestar o la pérdida de la vida en un caso extremo; por el contrario, las condiciones de trabajo deben de permitirle su realización como persona y garantizar el alcance del bienestar social.
- 6.9** Asimismo, la norma mencionada en el párrafo anterior, en su artículo 21 prescribe que, “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”.
- 6.10** Por su parte, el artículo 49 establece: “El empleador tiene las siguientes obligaciones: a) Garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo; b) Desarrollar acciones permanentes con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes; c) Identificar las modificaciones que puedan darse en las condiciones de trabajo y disponer lo necesario para la adopción de medidas de

¹³ Ley N° 29783, I. Principio de Prevención: El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral.

prevención de los riesgos laborales; (...). Asimismo, su artículo 50 establece que, “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**”. (énfasis añadido)

6.11 Estas obligaciones se circunscriben a que la prestación del trabajador sea segura y que, durante la relación laboral, dicha actividad no genere riesgos en su integridad física, psíquica y mental. En otras palabras, buscan lograr la eliminación o eventualmente la reducción de los actos y condiciones sub estándar.

6.12 En ese entendido, la Corte Suprema de Justicia del Perú en su Casación Laboral 1225-2015, Lima ha establecido:

“(...) la obligación esencial de todo empleador es cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales, garantizando la protección, la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todo lo relacionado con el trabajo, lo que comprende evaluar, evitar y combatir los riesgos; caso contrario el incumplimiento de estas obligaciones lo hará sujeto a indemnizar los daños y perjuicios que para el trabajador deriven de su dolo o negligencia conforme al artículo 1321° del Código Civil. (...) es necesario considerar, como se ha precisado antes, que era obligación de la recurrente probar haber cumplido todas sus obligaciones legales y contractuales, especialmente las de seguridad, sin embargo, no ha acreditado haber actuado con la diligencia ordinaria al ejercer su deber de garantizar en el centro de trabajo el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida y la salud de sus trabajadores” (énfasis añadido).

6.13 Así, de acuerdo a lo previsto en el artículo 53 de la LSST, se confiere al empleador el deber de prevención, el mismo que también se encuentra dentro del concepto de empleador diligente, a fin de evitar poner en peligro la vida o la salud de sus trabajadores. Dicho artículo debe ser leído de manera conjunta con el artículo 94 del RLSST, que establece: “para efecto de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley, la imputación de responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo”.

6.14 Cabe señalar que, el Principio de Responsabilidad es 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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 549-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

consecuencia de él, conforme a las normas vigentes”¹⁴, 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.

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”¹⁵.

6.15 En consideración a las disposiciones legales antes acotadas, resulta necesario acreditar si la causa determinante de accidente de trabajo es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador accidentado, y, del mismo modo, si es consecuencia del incumplimiento por parte del empleador de las normas SST.

6.16 En ese entendido, corresponde analizar si la infracción imputada presenta el nexo causal¹⁶ señalado, respecto al accidente de trabajo investigado. Al respecto, como se ha señalado, las actuaciones inspectivas se desarrollaron con el fin de investigar el accidente de trabajo del señor José Luis Linares Laura, trabajador de la inspeccionada, ocurrido el día 21 de octubre de 2017.

6.17 En el caso en particular, se imputa el incumplimiento en el deber de formación e información del trabajador accidentado. Al respecto, debemos señalar que, La LSST reconoce como un principio a la información y capacitación, entendida como la obligación que tiene el empleador de brindar a los trabajadores y a sus organizaciones sindicales “una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia”¹⁷. 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, que el empleador debe de adoptar una serie de medidas de prevención de

¹⁴ Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁵ Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁶ Concepto desarrollado por esta Sala en reiterados pronunciamientos, contenidos en la Resolución 066 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución 046 -2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución 033 -2022- SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

¹⁷ Artículo IV del Título Preliminar de la LSST

acuerdo al orden de prioridad preestablecido por Ley, entendiéndose a la capacitación como una medida administrativa de prevención destinada a aislar el peligro y riesgo a través de la conducta segura del trabajador.

6.18 Asimismo, los artículos 27, 27-A y 29 del RLSST¹⁸ establecen el contenido, la oportunidad y los alcances que los programas de capacitación deben desarrollar, estableciéndose adicionalmente en el Glosario de Términos del RLSST, que se entiende por capacitación a la actividad “que consiste en transmitir conocimientos teóricos y prácticos para el desarrollo de competencias, capacidades y destrezas acerca del proceso de trabajo, la prevención de los riesgos, la seguridad y salud”.

6.19 De la revisión del expediente inspectivo, se corrobora que el trabajador accidentado señaló: “Me encontraba laborando en los dinos con agua y soda cáustica, cuando me salpicó la soda cáustica en el ojo derecho”¹⁹, siendo el diagnóstico médico quemadura corneal moderada a severa. En ese entendido, corresponde verificar si los hechos señalados presentan el nexo causal antes referido con la imputación de falta de formación e información al trabajador accidentado.

6.20 Previo a lo señalado, debemos indicar que el trabajador accidentado ingresó a laborar para la inspeccionada el 18 de agosto de 2016, desempeñándose en las funciones de Operario de lavado de dinos. Asimismo, se verifica que se le hizo entrega de equipos de protección personal del 22 de junio de 2016 al 15 de marzo de 2018. Del mismo

¹⁸ RLSST, Artículo 27.- El empleador, en cumplimiento del deber de prevención y del artículo 27 de la Ley, garantiza que los trabajadores sean capacitados en materia de prevención.

La formación debe estar centrada:

- a) En el puesto y ambiente de trabajo específico o en la función que cada trabajador desempeña, cualquiera que sea la naturaleza del vínculo, modalidad o duración de su contrato.
- b) En los cambios en las funciones que desempeñe, cuando éstos se produzcan.
- c) En los cambios en las tecnologías o en los equipos de trabajo, cuando éstos se produzcan.
- d) En las medidas que permitan la adaptación a la evolución de los riesgos y la prevención de nuevos riesgos.
- e) En la actualización periódica de los conocimientos.

La Autoridad Administrativa de Trabajo brinda servicios gratuitos de formación en seguridad y salud en el trabajo; estas capacitaciones son consideradas como válidas para efectos del cumplimiento del deber de capacitación a que alude el artículo 27 de la Ley.

Las capacitaciones deben ser presenciales atendiendo a los temas dispuestos en el plan anual de capacitaciones aprobado por el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Artículo 27-A.- Las capacitaciones presenciales señaladas en el artículo 27, son aquellas que se realizan:

- a) Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración.
 - b) Cuando se produzcan cambios en la función, puesto de trabajo o en la tipología de la tarea; o, en la tecnología.
- En los demás casos, el/la empleador/a puede hacer uso de los diferentes medios de transmisión de conocimientos, los cuales deben ser oportunos, adecuados y efectivos.

Artículo 29.- Los programas de capacitación deben:

- a) Hacerse extensivos a todos los trabajadores, atendiendo de manera específica a los riesgos existentes en el trabajo.
- b) Ser impartidos por profesionales competentes y con experiencia en la materia.
- c) Ofrecer, cuando proceda, una formación inicial y cursos de actualización a intervalos adecuados.
- d) Ser evaluados por parte de los participantes en función a su grado de comprensión y su utilidad en la labor de prevención de riesgos.
- e) Ser revisados periódicamente, con la participación del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo, y ser modificados, de ser necesario, para garantizar su pertinencia y eficacia.
- f) Contar con materiales y documentos idóneos.
- g) Adecuarse al tamaño de la organización y a la naturaleza de sus actividades y riesgos.

En el caso del Sector Público las acciones de capacitación se realizan en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo Nº 1025, sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Reglamento.

¹⁹ Constancia de Verificación de accidente de trabajo, Folio 07 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 549-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

modo, de los actuados se verifica las siguientes capacitaciones realizadas por la impugnant, previas al accidente de trabajo:

Figura 01:

N°	TEMA	FECHA DE CAPACITACIÓN	DURACIÓN	OBSERVACIÓN
				Fecha Accidente
1	Inducción de SST	25/08/2016	1.30 horas	19/10/2017*
2	Uso y cuidado de EPPs; EPP y EPC - Mantenimiento y conservación de EPPs.*	11/09/2017	1.30 horas	19/10/2017*
3	Diagnóstico Político SST y Objetivos SST*	09/08/2017	30 minutos	19/10/2017*
4	Levantamiento manual de cargas - Ergonomía y salud ocupacional	18/07/2017	1.30 horas	19/10/2017*
5	IPERC de Operaciones - Mapa de Riesgos*	15/06/2017	1.30 horas	19/10/2017*
6	IPERC: Peligro y Riesgo-Identificación de Peligros- Matriz IPERC-Evaluación y Valoración.*	12/06/2017	1.30 horas	19/10/2017*
7	Clasificación de sustancias químicas - Sopa cáustica-MSDS Hoja de seguridad.*	6/02/2017	1.30 horas	19/10/2017*
8	Elementos del programa ergonómico-Peligros y riesgos de ergonómicos-Posturas y cargas-Pausas activas-Trastornos musculoesqueléticos - Ergonomía en trabajos de pie- Orden y SS.	12/11/2018	1.30 horas	19/10/2017*
9	Diagnóstico Político SST - Objetivos SST.*	8/10/2018	30 minutos	19/10/2017*
10	Uso y cuidado de EPPs; EPP y EPC - Escala de controles -Mantenimiento y conservación de EPPs. - Importancia de su uso.*	14/08/2018	1.30 horas	19/10/2017*
11	IPERC de Operaciones - Mapa de Riesgos*	15/06/2018	1.30 horas	19/10/2017*
12	IPERC: Conceptos básicos - Peligro y Riesgo-Identificación de Peligros- Matriz IPERC-Evaluación y Valoración.*	16/05/2018	45 minutos	19/10/2017*
13	Clasificación de sustancias químicas - Sopa cáustica-MSDS Hoja de seguridad.*	12/02/2018	1.30 horas	19/10/2017*
14	Reinducción de Seguridad y Salud en el Trabajo: Conceptos básicos- Actos y condiciones inseguros - Accidentes y SCTR- Peligros y riesgos - Flujo de reporte de accidentes.	27/11/2017	120 minutos	19/10/2017*
15	Manipulación correcta de sustancias químicas.	27/11/2017	1.30 horas	19/10/2017*
16	Uso y cuidado de EPPs; Conceptos básicos - Como utilizar EPP y EPC- Escala de controles - como mantenerlos en buen estado.	28/11/2017	1.30 horas	19/10/2017*
17	Charla de lecciones aprendidas sobre accidente - Utares.	28/11/2017	1.30 horas	19/10/2017*

6.21 Asimismo, del numeral 4.10 de los hechos constatado en el acta de infracción se verifica que el inspector comisionado señaló: “Si bien el sujeto inspeccionado exhibió documentos denominados Registro de Capacitaciones y Constancias de Capacitaciones del señor José Luis Linares Laura, tal como se detalla en el punto 4.8.3 de los Hechos Constatados y literal b) del numeral 4.3, los mismos no acreditan formación (capacitación) e información en seguridad y salud en el trabajo, otorgando al trabajador, tales como “formas y modos de lavado de dinos con soda cáustica” así como los peligros y riesgos al desarrollar la actividad señalada (...), se ha consignado como medida correctiva entre otros: Capacitación sobre manipulación correcta de

sustancias químicas; Reinducción de seguridad y salud; charlas de lecciones aprendidas sobre accidentes”.

6.22 En consideración a lo señalado, de las capacitaciones realizadas, previo al accidente de trabajo, se deben destacar las siguientes capacitaciones vinculadas a los hechos ocurridos: “MATPEL – Soda cáustica temas tratados: clasificación de sustancias químicas, MSDS hoja seguridad, soda cáustica y sus peligros” de fecha 06 de febrero de 2017, “Registro de inducción, entrenamiento y simulacro de emergencia, señalando temas: IPERC, matriz IPERC, evaluación y valoración” de fecha 12 de junio de 2017, “Uso y cuidado de EPPs, temas tratados: EPP y EPC, importancia, mantenimiento y conservación de EPP” de fecha 11 de setiembre de 2017.

6.23 En atención a lo señalado y considerando los hechos ocurridos el día del accidente de trabajo, debemos tener en cuenta que el accidente se produjo por la manipulación de la soda cáustica y el no uso de lentes de protección. Sin embargo, no se evidencia que este último presupuesto fue considerado por el inspector comisionado. Asimismo, de las capacitaciones antes señaladas, se verifica que el trabajador accidentado recibió capacitación sobre la manipulación de soda cáustica, así como en el uso de los EPPs. Debemos añadir que, un dato importante a considerar es que desde la fecha de ingreso a laborar del trabajador accidentado hasta la fecha del accidente de trabajo ha transcurrido más de un año, esto es, cuenta con dicho tiempo de experiencia desempeñando dichas funciones, conociendo sus funciones a desempeñar. Por tanto, se verifica que el trabajador accidentado contaba con los conocimientos de las funciones a realizar, así como el hecho de que la impugnante brindó capacitaciones sobre el uso y riesgos del trabajo con soda cáustica, y otorgó EPPs.

6.24 En tal sentido, si bien el trabajador accidentado sufrió un perjuicio a su salud, no se verifica que el inspector comisionado haya podido acreditar que dicho accidente fue producto de la falta de formación e información por parte de la impugnante, evidenciándose la falta de determinación del nexo causal, exigido para la aplicación del tipo infractor materia de sanción. Por tanto, corresponde acoger dicho extremo del recurso, dejando sin efecto la sanción impuesta.

6.25 En atención a lo señalado, no corresponde emitir pronunciamiento sobre los otros extremos del recurso.

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° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por ANDECORP S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 243-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, emitida por la Intendencia Regional del Callao dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 549-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

en el expediente sancionador N° 343-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **REVOCAR** la Resolución de Intendencia N° 243-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, en todos sus extremos, dejando sin efecto la multa impuesta.

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

CUARTO. - Notificar la presente resolución a ANDECORP 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

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES

Vocal Alterno

Vocal ponente: LUIS MENDOZA
