



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 946-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	344-2021-SUNAFIL/IRE-LIB
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD
IMPUGNANTE	:	CHIMU AGROPECUARIA S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 019-2022-SUNAFIL/IRE-LIB
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por CHIMU AGROPECUARIA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 019-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 21 de enero de 2021.

Lima, 14 de octubre de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CHIMU AGROPECUARIA S.A., (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 019-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 21 de enero 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° 939-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **SST**)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 320-2021-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, por el incumplimiento de las normas de SST que ocasionó el accidente de trabajo del señor Miguel Luis Márquez Rodríguez.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Equipos de protección personal; Investigación de accidentes de trabajo/incidentes peligrosos (Sub materia: Incumplimiento en materia de SST que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial); Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER); Gestión Interna de SST (Sub materias: Notificación o aviso de accidente de trabajo mortal o incidente peligroso; Registro de accidentes de trabajo e incidentes); Formación e información sobre SST; Condiciones de seguridad en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinaria (Sub materia: Condiciones seguridad).

1.2 Que, mediante Imputación de cargos N° 491-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IC, del 22 de julio de 2021, notificado el 26 de julio de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 699-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IF, de fecha 10 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 de La Libertad, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 596-2021-SUNAFIL SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 29 de setiembre de 2021, notificada el 01 de octubre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 346,698.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por el incumplimiento a las normas de SST, sobre Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), Incumplimiento de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores, Condiciones de seguridad, Incumplimiento en materia de SST que causa muerte, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT.

1.4 Con fecha 21 de octubre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 596-2021-SUNAFIL SUNAFIL/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Los trabajadores sí contaban con la debida capacitación, lo cual no ha sido tomado en cuenta por la autoridad administrativa contradiciendo el principio de informalismo y atentando contra el principio de presunción de inocencia y favorecimiento del procedimiento administrativo.
- ii. La resolución es nula porque contiene un grave vicio procesal consistente en la no valoración de los medios probatorios presentados.
- iii. Vulneración de los principios de derecho administrativo laboral: inaplicación de los numerales 1.6, 1.7, 1.10 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley General de Inspección del Trabajo referido a los principios de informalismo, presunción de veracidad, eficacia y verdad material.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 019-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 21 de enero de 2021², la Intendencia Regional de La Libertad declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. El hecho ocurrido está calificado eminentemente como un accidente de trabajo; al haberse dado en plena ejecución de labores, desarrolladas por parte del trabajador víctima del accidente, conforme a lo detallado en el Acta de Infracción N° 320-2021-SUNAFIL/IRE-LIB; en la que, el inspector comisionado señaló como causas

² Notificada a la impugnante el 26 de enero de 2022, véase folio 111 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 946-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

inmediatas: i) Actos Subestándares: Consumo de medicamento por malestar. Omisión de advertir: No se percató de la señalización de curva. Maniobra incorrecta: Se invadió carril contrario. Manejar a velocidad inadecuada: Velocidad mayor a lo indicado en las señales de tránsito; ii) Condiciones Subestándares: No se determinó; como causas básicas: i) Factores personales: Práctica inadecuada, por no cumplir con las señales de tránsito, por manejar a una velocidad mayor e invadir carril contrario en una curva; ii) Factores de Trabajo: No haber implementado en su totalidad el sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo; Medida correctiva: Reforzar capacitación en las normas y señales de tránsito a los conductores con su evaluación respectiva, cuya fecha de ejecución fue el 3/04/2021.

- ii. De acuerdo al análisis realizado, la inspeccionada no puede deslindar responsabilidad alguna respecto a la muerte del trabajador, ocasionado por dicho accidente de trabajo, correspondiendo desestimar dichos argumentos.
- iii. Los argumentos vertidos por el administrado acerca de la competencia e idoneidad de los trabajadores no son temas o puntos en discusión respecto a los hechos constatados por el inspector comisionado sobre los incumplimientos incurridos por el administrado en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- iv. El administrado no implementó en su totalidad el sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, siendo que no ha cumplido con implementar las medidas de control descritas en la matriz IPER que ameritaba la labor que realizaba el trabajador accidentado, teniendo entre sus medidas de control: Cumplimiento a la señalización de tránsito en carretera, Cumplimiento a las normas de tránsito nacionales, Capacitación en manejo defensivo y Capacitación en primeros auxilios.
- v. Como lo ha señalado el personal inspectivo, la Autoridad Instructora y la Autoridad Sancionadora, el administrado no ha acreditado haber impartido, anticipadamente, la formación e información sobre riesgos en el centro de trabajo y puesto o función específica desarrollada por el trabajador Miguel Márquez Rodríguez.
- vi. Los registros presentados en el escrito de apelación, cabe señalar que el correspondiente a las fechas 4 y 25 de julio de 2018 sobre Infracciones de Tránsito, manejo a la defensiva, Reglamento de licencia de conducir y puntos, y Normativa de Tránsito y Transportes por Seguridad Vial, respectivamente; no se encuentra comprendido entre los trabajadores capacitados al señor Miguel Luis Márquez Rodríguez. Así, el registro con el tema de Uso de aplicación Tu Recibo de fecha 11 de febrero de 2020, si bien se encuentran registrado el trabajador en mención, se debe precisar que el tema no tiene relación directa con las medidas de prevención establecidas en el IPER.

- vii. De los tres registros presentados de fecha 20 de junio, 04 y 11 de julio de 2018 (sin el contenido del número de horas de capacitación), se verifica que estos son los tres registros que fueron presentados por el administrado sin el contenido mínimo obligatorio que trasciende lo meramente formal, por lo que su presentación posterior con los datos y firmas advertidas como omitidas en la constancia de hechos insubsanables y acta de infracción no puede ser considerada como una subsanación dado que el daño producido por el incumplimiento es irreversible.
- viii. Previamente a la existencia del accidente de trabajo de fecha 22 de marzo de 2021, el administrado incumplió con el deber de garantizar las condiciones de seguridad con ocasión del trabajo, lo que permitió a la primera instancia determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la infracción tipificada y subsumida en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT. Ahora, el administrado no ha formulado argumento de defensa alguno que desvirtúe este extremo de la resolución recurrida; por lo que, habiéndose determinado la responsabilidad del administrado respecto del presente extremo corresponde confirmar lo resuelto por la primera instancia.
- ix. Ha quedado debidamente acreditado que la vulneración a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo han ocasionado el accidente de trabajo. Es por ello por lo que los incumplimientos a la normativa en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en el que ha incurrido el administrado se tipifican y subsumen en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT.

1.6 Con fecha 14 de febrero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 019-2022-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° 139-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, recibido el 17 de febrero de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 946-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley 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

⁴Ley 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° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

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, 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 modificatorias”⁸.
- 3.4** En este orden de ideas, resulta indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia sociolaboral -tanto adjetivo como sustantivo- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema de Inspección del Trabajo. La normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujetos del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico procedimental establecida en el marco del Sistema de inspección del Trabajo. Cabe precisar que dicho análisis garantiza la vigencia del debido proceso en sede administrativa, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁹.
- 3.5** 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.
- 3.6** 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.

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14

⁹ Ver, por ejemplo, las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 3741-2004-PA, 615-2009-PA/TC, 6136-2009-PA/TC, 6785-2006-PA/TC, 2608-2009-PA/TC, 6132-2008-PA/TC, 3792-2009-PA/TC y 2597-2009-PA/TC.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 946-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE CHIMU AGROPECUARIA S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que CHIMU AGROPECUARIA S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 019-2022-SUNAFIL/IRE-LIB que confirmó la sanción ascendente a S/ 346,698.00 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 27 de enero 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 CHIMU AGROPECUARIA S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 14 de febrero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 019-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, señalando los siguientes alegatos:

- En su escrito de descargo del acta de infracción y de apelación demostró que había cumplido con implementar de manera adecuada lo dispuesto en el IPER en torno a la conducción de vehículos, es decir, que los trabajadores que participaron en el accidente se encontraban debidamente capacitados, tal es así que mantenían un historial de cero infracciones por faltas de tránsito durante el tiempo que prestaron servicios para Chimú. Sin embargo, la autoridad administrativa ha decidido no tomar en cuenta dichas capacitaciones ni el historial previo que cada uno de estos trabajadores tenía, contradiciendo de esta manera el principio de informalismo y atentando contra el principio de presunción de inocencia y favorecimiento del procedimiento administrativo.
- Ha cumplido con implementar el IPER de la manera adecuada, que sí ha cumplido con brindar la debida capacitación a sus trabajadores y que no existe una condición insegura en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Debe tenerse en cuenta la declaración efectuada por el conductor Manuel Enrique Lezcano Timote.
- La causa del accidente de trabajo es el acto sub estándar consistente en la imprudencia del trabajador de conducir a una velocidad excesiva en curva después de haberse tomado un Panadol Antigripal.

- No se han valorado correctamente los medios probatorios aportados, como son las capacitaciones, Récord de los conductores y la licencia de conducir.
- La prueba de que la empresa si había cumplido con la implementación del IPER, es el hecho que el propio trabajador Manuel Lezcano, afirma en su declaración policial, que en la carretera si había la señalización.
- La empresa en todo momento cumplió con garantizar las condiciones de trabajo, por lo siguiente: El vehículo contaba con el SOAT, la tarjeta de propiedad y en general todos sus documentos estaba en regla, tal como consta en el ITP correspondiente; los conductores habían sido debidamente capacitados y contaban con la experiencia suficiente, punto ya demostrado en líneas precedentes. Y tal como consta en la propia manifestación del demandante, la empresa le brindó la atención oportuna luego de producido el accidente de trabajo.
- No existe nexo causal ni factor de atribución entre el accidente de trabajo y la conducta atribuida.

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”¹⁰. 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”¹¹.
- 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.

¹⁰ Cabanellas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.

¹¹ Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 946-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 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”¹².
- 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.”

6.6 Así, en el caso en particular se verifica 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, Identificación de peligros y evaluación de riesgos, y condiciones de seguridad, las mismas que son atribuidas como causa del accidente de trabajo padecido por el señor Miguel Luis Márquez Rodríguez el día 22 de marzo de 2021.

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 laborales¹³, a fin de

¹² Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.

¹³ 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

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 que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo¹⁴.

6.8 En esa línea argumentativa, la Seguridad y Salud en el Trabajo 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 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

sindicales, quienes, a través del diálogo social, velan por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia.

¹⁴ 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 946-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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”.

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**”. (énfasis añadido)

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 consecuencia de él, conforme a las normas vigentes”¹⁵, 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”¹⁶.

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 causal¹⁷ 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 Miguel Luis Márquez Rodríguez, trabajador de la inspeccionada, ocurrido el día 22 de marzo de 2021.

6.17 Cabe señalar que, conforme se verifica del numeral 4.6 de los hechos constatados del acta de infracción, en el que se hace referencia al “Anexo constancia de actuaciones inspectivas – Hechos insubsanables”, para el caso de los hechos atribuidos por incumplir con el IPER, se atribuye no cumplir con la implementación de las medidas de control, descritas en el mismo, referente a: señalización de tránsito en carretera, cumplir con las normas de tránsito, capacitar en manejo defensivo, capacitar primeros auxilios. Asimismo, respecto a los hechos atribuidos por el incumplimiento a las condiciones de seguridad, el comisionado señaló que “Las condiciones de seguridad a tal velocidad no prestaban las garantías para preservar la seguridad y salud del trabajador, Miguel Márquez Rodríguez, como así lo evidencia la matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos, pues en ella se aprecia que el exceso de velocidad (Superar los límites permisibles establecidos en la carretera) tiene un nivel de riesgo importante, siendo catalogado como riesgo significativo, estos hechos aunados a que no se encontraron capacitaciones referidas al cumplimiento a la señalización de tránsito en carretera y manejo defensivo elevaron las posibilidades de ocurrencia de un accidente”.

¹⁵ Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁶ Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁷ 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 946-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.18 En esa línea, la base principal de las infracciones imputadas, es el incumplimiento en materia de capacitación a sus trabajadores, hecho que, a criterio del comisionado, fue la causante del accidente de trabajo con consecuencias mortales.

6.19 Así, respecto al deber de formación e información. 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”¹⁸. 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 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.

6.20 Asimismo, los artículos 27, 27-A y 29 del RLSST¹⁹ establecen el contenido, la oportunidad y los alcances que los programas de capacitación deben desarrollar, estableciéndose

¹⁸ Artículo IV del Título Preliminar de la LSST

¹⁹ 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.

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”.

- 6.21** En el caso en particular, en el recurso de apelación presentado por la impugnante se verifica que la impugnante hace referencia a las siguientes capacitaciones: Normatividad de Tránsito y Transportes de Seguridad (25/07/2018); Infracciones de Tránsito, manejo a la defensiva, reglamento, licencia de conducir y puntos (04/07/2018); Normas sobre seguridad vial (04/07/2018); Uso de aplicación tu recibo (13/02/2020); Capacitación en normas de seguridad y salud en el trabajo (11/07/2018); Normatividad de tránsito, transporte y seguridad vial (20/06/2018). De los “Formatos para el registro de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia” antes referido, se verifica que en dichas capacitaciones participaron los dos trabajadores vinculados al accidente de trabajo, entre ellos, el trabajador fallecido.
- 6.22** Ahora bien, atendiendo al principio de presunción de veracidad, se debe considerar que la información proporcionada por la impugnante es veraz, la cual acredita la capacitación en las materias observadas, referente a las normas de tránsito y transporte.
- 6.23** Debemos señalar que la impugnante adjunta el récord de sanciones y papeletas de los señores Manuel Lezcano Timote y Miguel Márquez Rodríguez (trabajadores que se encontraban a cargo de la conducción de la unidad siniestrada). De las mismas, se evidencia que el señor Lezcano cuenta con licencia desde el 11 de agosto de 2004, teniendo la categoría actual: A IIIc, asimismo, no tiene sanciones ni papeletas. Respecto al señor Márquez, se verifica que su licencia fue expedida el 12 de septiembre de 2007, teniendo la categoría: A IIIc, asimismo, no tenía sanciones ni papeletas.
- 6.24** De la verificación de los actuados, se corrobora que el vehículo siniestrado, de placa T4L-890, de acuerdo a la consulta efectuada en el Centros de Inspección Técnica Vehicular – CITV, tiene certificado de revisión técnica, signado con el código C-2020-019-070-009046, vigente desde el 02 de julio de 2020 a 02 de julio de 2021, con resultado aprobado.
- 6.25** Al respecto, se debe tener en cuenta que mediante Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, se estableció el precedente administrativo de observancia obligatoria, vigente desde el 19 de agosto de 2022, por medio del cual se determinó:

“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

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 N° 1025, sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Reglamento.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 946-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

gravedad de la afectación al interés público al que la sanción atiende: la protección de la salud y la vida de los trabajadores.

(...)

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) Que el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo haya ocasionado el accidente de trabajo (puesto común en ambas normas sancionadoras); y
- ii) Que —como consecuencia de lo anterior— se hayan producido daños en el cuerpo o la salud del trabajador que requieran asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal (supuesto del artículo 28.10 del artículo 28º del RLGIT, conforme al texto vigente a la fecha de emisión de la presente resolución).
- iii) Que, como consecuencia del incumplimiento de la normativa en seguridad y salud en el trabajo, el accidente produzca el fallecimiento del trabajador (supuesto el artículo 28.11 del artículo 28º del RLGIT).”

6.26 En ese entendido, se evidencia que el inspector comisionado determinó como acto Sub estándar el consumo de medicamento por malestar, de parte del señor Manuel Lezcano Timote, así como la omisión en la verificación de la señalización de curva, la maniobra incorrecta (invadió carril contrario), haber manejado a velocidad inadecuada (velocidad mayor a lo indicado en las señales de tránsito). Del mismo modo, señaló como factor personal la práctica inadecuada, por no cumplir con las señales de tránsito y manejar a una velocidad mayor e invadir carril contrario en una curva. Asimismo, el factor de Trabajo determinado, fue por no haber implementado en su totalidad el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

6.27 De lo señalado, no se evidencia que el inspector comisionado haya determinado plenamente el nexo causal entre las conductas atribuidas a la impugnante y el accidente de trabajo ocurrido, más aún si se advierte, de los actuados, que se han efectuado las capacitaciones pertinentes, sumado a los conocimientos requeridos, tanto teórico, técnico y práctico para la acción de conducir, la misma que de acuerdo a los años de experiencia de los referidos trabajadores se puede deducir. En tal sentido, sin perjuicio de la acreditación de las capacitaciones correspondientes, se debe recalcar como factor importante, la experiencia y características de los conductores, así como su comportamiento al momento de ejecutar dicha actividad.

6.28 Por lo tanto, al no encontrarse debidamente acreditado el referido nexo causal, corresponde amparar el recurso de revisión, dejando sin efecto la infracción imputada.

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° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por CHIMU AGROPECUARIA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 019-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 344-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO la Resolución de Intendencia N° 019-2022-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 CHIMU AGROPECUARIA 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:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES

Vocal Alterno

Vocal ponente: LUIS PAREDES

20221012CEC