



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	368-2021-SUNAFIL/IRE-LIM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE LIMA
IMPUGNANTE	:	SAN FERNANDO S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por SAN FERNANDO S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 13 de mayo de 2022.

Lima, 29 de mayo de 2023

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por SAN FERNANDO S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 13 de mayo de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 34-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, SST)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 373-2021-SUNAFIL/IRE-LIM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, por insuficiente formación e información sobre SST e incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), siendo ambas causas del accidente de trabajo mortal; así como, por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no facilitar al inspector de trabajo la información solicitada mediante requerimiento de información notificado con fecha 19 de enero de 2021; en mérito del Reporte de Notificación de

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Formación e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (Sub materia: incluye todas), Investigación de accidentes de trabajo/incidentes peligrosos (Sub materia: incumplimientos en materia de SST que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial), Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER) (Sub materia: Prevención de riesgos).

Accidente Mortal remitido por el Sistema de Accidentes de Trabajo, donde resultó afectado el trabajador Rafael Eder Lázaro Manrique.

- 1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 363-2021-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IC, de fecha 01 de julio de 2021, notificada el 07 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° 012-2022-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IF, de fecha 06 de enero 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 Lima, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 176-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, de fecha 14 de marzo de 2022, notificada el 16 de marzo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 353,606.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones:
 - Una (01) infracción **GRAVE** a la labor inspectiva, por las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas, tipificada en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,908.00.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por el incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo (Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), siendo causa del accidente de trabajo mortal, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 346,698.00.
- 1.4 Con fecha 04 de abril de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 176-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, argumentando lo siguiente:
 - i. Que, la actual orden de inspección es una réplica fáctica de lo realizado anteriormente en la orden de inspección N° 663-2020, sin embargo, señala que se debe tener presente que dicha orden de inspección no finalizó, siendo el último actuado la notificación de hechos insubsanables, quedando pendiente la emisión del acta de infracción. Por tanto, la orden de inspección N° 663-2020 no cumplió con lo dispuesto en el numeral 10.1 del artículo 10 del RLGIT, por lo cual, consideran que la Subintendencia ha vulnerado el principio de unidad de función y ahora también el de legalidad.
 - ii. En ese contexto, refieren que, a la fecha ya habría caducado el plazo para las actuaciones inspectivas de la orden N° 663-2020, debiéndose haber emitido informe o acta respectiva en dicha orden de inspección.
 - iii. Por otro lado, respecto a la infracción imputada en materia de SST, alega que si un trabajador con experiencia y conocimiento del funcionamiento habitual de los tractores comete un acto negligente que ocasiona su muerte, no existe IPER o capacitación que hubiese evitado ello.
 - iv. Añade que el señor Rafael no tenía vinculación con alguna actividad y/o función que involucre transportarse sobre el guardafango de un tractor, más aún cuando tiene



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

conocimiento de que el transporte de personas se realiza por camión, conforme a lo establecido en el RISST y en el IPER. En el supuesto negado de que sea aceptable el argumento sostenido en la resolución de subintendencia, en relación a que las capacitaciones no acreditasen la inducción general y específica bajo exposición del peligro de operación de tractor, señala que de ninguna manera ello implicaría aceptar a que tres (03) trabajadores se transporten en un tractor, puesto que la estructura del mismo vehículo solo permite su uso para el chofer. Entonces, la única posibilidad para que el señor Rafael haya sufrido el accidente es porque él mismo buscó sentarse en tal ubicación del tractor, lo cual implica una conducta imprudente, temeraria y negligente de su parte.

- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 13 de mayo de 2022², la Intendencia Regional de Lima declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, respecto a la infracción grave a la labor inspectiva, reformulando la sanción con una multa ascendente a S/ 346,698.00, por considerar los siguientes puntos:
- i. Del artículo 10 del RLGIT se desprende que se emitirá resolución sustentada en caso se recomiende a otros inspectores distintos a los originalmente comisionados, notificándose luego a la inspeccionada, sin embargo, conforme ha explicado el órgano de primera instancia, sobre el estado situacional de la OI 663-2020, ante la renuncia del inspector de trabajo, esa OI no fue comisionada a otro inspector, razón por la cual, no correspondía que se le haya notificado resolución alguna a la inspeccionada, ni mucho menos resolución de no continuar con el procedimiento. La OI 663-2020, al no haber sido derivada o entregada a la Supervisora inspectora por el sistema SIIT, no podía realizar acciones como cierre y/o derivación, siendo un problema del sistema propio de la Administración y en aras de culminar con las investigaciones, esta Administración, en uso de sus facultades y competencias, procedió a generar una nueva orden de inspección con la finalidad de concretarse con la investigación, quedando entonces expeditas las actuaciones inspectivas en la orden de inspección 034-2021, lo cual no afecta en ningún momento el debido procedimiento de la inspeccionada.
 - ii. Entonces, el plazo de caducidad al que hace referencia la inspeccionada no es a partir de la emisión de la OI 663-2020, sino en virtud de la O.I. 034-2021.
 - iii. Respecto a la infracción a la labor inspectiva imputada, la Intendencia señala que la inspeccionada no podría hacerse responsable de que el inspector comisionado, en aquel entonces con la OI 663-2020, no haya dejado el expediente con las actuaciones completas, por ende, no acoge la multa respecto a este extremo.
 - iv. Respecto a la infracción muy grave en materia de SST, la Intendencia determina que el análisis realizado por el inspector comisionado se encuentra sujeta a los parámetros de los documentos recabados, hechos constatados, no evidenciándose un abuso en sus

² Notificada a la impugnante el 16 de mayo de 2022, véase folio 109 del expediente sancionador.

funciones o presunciones, puesto que, de los documentos calificados como capacitación, no acreditan la formación e información, inducción general y específica de las actividades desarrolladas bajo exposición al peligro denominado Operación de tractor con anterioridad a la ocurrencia del accidente de trabajo mortal, puesto que, la formación e información solo se basó en la limpieza del vehículo, objetivos de la SST, SIG, siendo que dichas capacitaciones no son suficientes. En consecuencia, es determinante que la falta de capacitación e información contribuyeron a las causas del accidente de trabajo.

- v. Las medidas de control existentes para el peligro denominado “Operación de tractor” relacionada al puesto de trabajo “Operario” son insuficientes, puesto que no se desarrolló para otros puestos de trabajo que pudiesen operar el tractor, como es el caso del “Encargado de área”, precisamente el puesto que correspondía al señor Pablo Alberto Cossio Cárdenas, conductor del vehículo. Asimismo, no se acreditó la formación e información general y específica de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado “Operación de tractor” con anterioridad a la ocurrencia del accidente de trabajo mortal, configurándose, por lo tanto, el nexo causal que ocasionó el accidente de trabajo mortal, puesto que la omisión por parte de la inspeccionada contribuyó a que no le permitiera identificar las medidas de control destinadas a eliminar o en su defecto reducir la ocurrencia de tal hecho.

1.6 Con fecha 31 de mayo de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lima el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM.

1.7 La Intendencia Regional de Lima admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000449-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, recibido el 06 de junio de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17

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, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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

(...)



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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.”

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 ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE SAN FERNANDO S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que SAN FERNANDO S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, emitida por la Intendencia Regional de Lima, que declaró fundado en parte y reformuló la sanción impuesta a la suma de 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 hábil siguiente de la notificación de la citada resolución, el 17 de mayo de 2022.
- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por SAN FERNANDO S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 31 de mayo de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, señalando los siguientes alegatos:

- i.** A lo largo del procedimiento de inspección, han advertido que la AAT ha abierto dos procedimientos de inspección bajo idéntica materia investigada. La Intendencia reconoce expresamente que la O.I. 66-2020 nunca concluyó, puesto que, conforme a nuestro ordenamiento, una inspección de trabajo solo tiene dos formas únicas y exclusivas de concluir: por informe o por acta de infracción. No es admisible, por tanto,

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



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

que se haya señalado la conclusión de una inspección de trabajo en el sistema interno de la AAT, puesto que ello no tiene regulación alguna de nuestro ordenamiento jurídico, siendo ello un vicio de nulidad evidente en cuanto al acto administrativo.

- ii. Aclara que en ningún momento se ha establecido que se debe dejar abierta la investigación al infinito y abrir en paralelo otra investigación. Agrega que el impulso procedimental no está por encima de la observancia a la legalidad, y como en la práctica se ha llevado a cabo dos procedimientos de investigación por el mismo hecho hacia su representada, por las mismas infracciones inclusive en dos órdenes de inspección diferentes, se ha vulnerado el principio del *non bis in idem*. Asimismo, señala que se vulnera el principio de predictibilidad.
- iii. En su recurso de apelación contra la Resolución de Sub intendencia han demostrado que ha operado una ruptura del nexo causal por la cual resulta inaplicable el artículo 28.11 del RLGIT.
- iv. La intendencia no ha señalado que los incumplimientos imputados determinarían el accidente mortal, sino que contribuyeron al mismo, lo que quiere decir que hubo otras causas, pero que en modo alguno se está frente a una causa adecuada.
- v. El señor Pablo Cossio si bien tiene el puesto de Encargado de Área, su grupo ocupacional es de operario, por lo que la AAT yerra al señalar que el IPERC no lo incluye a él, en cuanto a medidas de prevención para el caso de operaciones de tractor. Como bien ha indicado el acta de infracción, las operaciones de tractor no contemplan el traslado de personas, ya que para ello se usan camiones.
- vi. Como han indicado, el IPERC contempla claramente los riesgos de operaciones de tractor que incluye al Sr. Cossio, lo cual inadvierte la Intendencia. Lógicamente, no contempla riesgos que no se derivan de actividades existentes en su empresa, ya que resultaría absurdo e irrazonable que se les requiera establecer medidas de prevención a actividades que no forman parte del sistema de producción o actividades propias de la empresa.
- vii. Por tanto, refiere que la intendencia no hizo siquiera un mínimo análisis lógico acorde a los principios de razonabilidad.
- viii. Los trabajadores fueron capacitados en materia de SST, en ese sentido, ha quedado acreditado la inconsistencia de las multas impuestas, puesto que no es aplicable el artículo 28.11 del RLGIT, que exige demostrar el nexo causal como causa adecuada, el cual no se ha probado. Así pues, la AAT deberá acreditar que existe causa adecuada y no una causa que contribuyó al accidente, y como ello no se ha desarrollado, se está frente a una motivación aparente.
- ix. En ese sentido, es clara la vulneración al debido procedimiento que se sustenta en la no aplicación del artículo 139 inciso 3 de nuestra Carta Magna que exige la observancia del derecho a un debido proceso.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la conducta imputada y el nexo de causalidad respecto al accidente de trabajo acontecido

- 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” (el énfasis es nuestro).
- 6.2. Asimismo, debemos considerar que el accidente de trabajo, según el Glosario de Términos del RLSST, 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”⁹.
- 6.3. En ese orden se ideas, corresponde invocar la Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 18 de agosto de 2022, en el diario oficial El Peruano, mediante la cual se establece como precedentes administrativos de observancia obligatoria los fundamentos 6.15, 6.18, 6.19, 6.20 y 6.21:

“6.15 En ese entendido, (...) dos o más incumplimientos pueden ser plenamente aptos de producir el hecho reprochado (el accidente de trabajo) y la subsunción en cualquiera de los citados numerales del artículo 28 del RLGIT es autorizada por la gravedad de la afectación al interés público al que la sanción atiende: la protección de la salud y la vida de los trabajadores.

(...)

6.18 De esta forma, una investigación de la inspección del trabajo puede bien determinar un árbol de causas, (...) En el examen de la inspección del trabajo —que debe trasladarse al acta de infracción— los órganos del procedimiento administrativo sancionador deben ocuparse de establecer la suficiencia en la determinación de los nexos causales exigidos en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, para así establecer si existe uno o más de un incumplimiento que sea suficientemente apto para convertirse en causa del accidente de trabajo y, por lo tanto, punible bajo el tipo sancionador correspondiente.

6.19 (...) De esta forma, si dos o más incumplimientos son causas suficientes del accidente de trabajo, podrían ser válidamente imputados de forma independiente a través de los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, según corresponda, si el inspector expresa los nexos de causalidad correspondientes.

6.20 Cabe señalar que, para la configuración de los tipos sancionadores previstos en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT —en tanto refieren a un

⁹ Citado en el considerando tercero de la Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

resultado especialmente dañoso— se requiere de la concurrencia de los siguientes presupuestos:

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

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

- i) **El nexo causal es el elemento gravitante para determinar la responsabilidad del empleador en los tipos sancionadores previstos en los artículos 28.10 y 28.11; en ese sentido se entiende por nexo causal a la relación causal o causalidad entre la infracción cometida y el accidente sucedido, siendo el evento trágico consecuencia de la inobservancia o incumplimiento de la normativa laboral.**
- ii) Respecto al examen del nexo causal, los tipos infractores materia de análisis, llevan a evaluar los actuados en la fiscalización a partir de la determinación del **carácter causal de la infracción respecto a cada uno de los incumplimientos detectados en los que este factor causal se encuentre presente**".

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

6.4. En ese sentido, corresponde analizar las conductas infractoras determinadas por la inspección de trabajo y el nexo de causalidad relevado al accidente de trabajo acontecido, que terminó con el fallecimiento del trabajador Rafael Eder Lázaro Manrique. Al respecto, el artículo 94 del RLSST, establece que:

“Para efecto de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley, la imputación de la 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”.

6.5. Bajo las consideraciones expuestas líneas arriba, debe precisarse que, para la configuración del tipo sancionador previsto en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, se requiere la concurrencia de dos condiciones: i) Que, se haya incumplido disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, que hayan sido causa del accidente de trabajo; y ii) Que, dicho accidente laboral ocasione el fallecimiento del trabajador.

6.6. Así, en examen del expediente inspectivo, se observa que el inspector comisionado consignó en los numerales 4.8 y 4.9 de la parte IV HECHOS CONSTATADOS del Acta de Infracción, lo siguiente:

Figura N° 01

4.8 **De la materia Formación e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo:** Conforme al requerimiento de información notificado, el sujeto inspeccionado exhibió las siguientes actividades para acreditar la participación del trabajador LAZARO MANRIQUE RAFAEL EDER con DNI N° 44131252 en actividades de formación en Seguridad y Salud en el Trabajo:

- Capacitación del 26-02-19 con el tema Protección contra la radiación UV.
- Capacitación de fecha 27-03-2019 con el tema Reglamento Interno de SST,
- Capacitación de fecha 13-04-19 con el tema Política del SIG y objetivo SST,
- Capacitación de fecha 30-04-19 con el tema Trabajo de alto riesgo,
- Capacitación de fecha 24-05-19 con el tema Reporte de actos y condiciones sub estándar.

Del mismo modo conforme al requerimiento de información referido al trabajador COSSIO CARDENAS PABLO ALBERTO con DNI N° 15451510, conductor del tractor que ocasionó la muerte del trabajador afectado, el sujeto inspeccionado exhibió las siguientes actividades para acreditar la participación del referido trabajador en actividades de formación sobre los riesgos generales y específicos de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado OPERACION DE TRACTOR:

- Capacitación del 02-04-2020 con el tema Protocolo de limpieza de vehículos,
- Capacitación del 22-05-2020 con el tema Política del SIG y objetivos SST 2020,
- Capacitación del 16/03/2020 con el tema Cuestionario de Triaje,
- Capacitación del 13-04-19 con el tema Política del SIG – Objetivos SST 2019.

No obstante, las citadas actividades de formación en Seguridad y Salud en el Trabajo, no acreditan la inducción general y específica de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado OPERACION DE TRACTOR, con anterioridad a la ocurrencia del accidente de trabajo mortal ocurrido al trabajador LAZARO MANRIQUE RAFAEL EDER. A la revisión del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST), aprobado con fecha 17/01/2018, se verificó que, contempla el proceso "Preparación del Terreno" identificando el peligro "vehículo en movimiento (tractor)" señalando como consecuencia "Atropello" y como recomendación "Distancia de seguridad para el desplazamiento de vehículo. Mantenimiento periódico de tractor, capacitación al conductor en manejo a la defensiva", con lo que, los estándares establecidos en el citado documento, no fueron adecuados, ni suficientes.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

El cumplimiento oportuno y adecuado de la materia investigada hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente de trabajo mortal de LAZARO MANRIQUE RAFAEL EDER, por tanto, constituye una causa del accidente de trabajo mortal.

4.9 **De la materia Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER):** Conforme al requerimientos de información notificado, el sujeto inspeccionado exhibió su matriz de Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Medidas de Control de fecha de aprobación al 30 de diciembre de 2019, la cual presenta entre sus peligros: OPERACIÓN DE TRACTOR consignándose como consecuencias COLISIONES, ATROPELLOS y como medidas de control existentes SENALIZACIÓN DE VIAS DE TRÁNSITO VEHICULAR Y MANTENIMIENTO PREVENTIVO DE MAQUINARIA, establecido para el puesto de trabajo OPERARIO.

Al respecto, el documento de Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Medidas de Control no se desarrolló para otros puestos de trabajo que pudiesen operar el tractor, como en el caso del ENCARGADO DE ÁREA, puesto de trabajo correspondiente al Sr. PABLO COSSIO CÁRDENAS, quien conducía el vehículo (tractor) al ocasionarse el accidente de trabajo mortal de fecha 15 de mayo de 2020, en ese sentido, las medidas de control existentes para el peligro denominado OPERACIÓN DE TRACTOR, no son adecuadas, ni suficientes.

El cumplimiento oportuno y adecuado de la materia investigada hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente de trabajo mortal de RAFAEL EDER LAZARO MANRIQUE, por tanto, constituye una causa del accidente de trabajo mortal.

- 6.7. Asimismo, en el numeral 4.7 de los HECHOS CONSTATADOS del Acta de Infracción, la autoridad inspectiva de trabajo recoge como causas del accidente de trabajo lo siguiente:

Figura N° 02

d. **Análisis del accidente:** (conforme al registro de accidente y documentación obtenida)
Forma del Accidente (tipo del accidente): Atropello por Vehículo
Agente Causante: Llanta de Tractor
Naturaleza de la lesión: Muerte del trabajador.
Parte del cuerpo lesionado: Tronco y pie izquierdo.
Causas Inmediatas:
- Acto subestándar: Uso inapropiado del vehículo al trasladar personas, solo debe ser usado por el conductor.
Adoptar una posición insegura de trabajo al ubicarse (sentarse) en lugar que no está diseñado para ello con posible exposición a partes en movimiento.
Causas Básicas:
- Factor personal: Falta de conocimientos
- Factor de Trabajo: (1) Incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos, (2) Falta de formación e información sobre los riesgos generales y específicos de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado OPERACION DE TRACTOR, (3) Estándares o normas de trabajo deficientes para el traslado del personal.

- 6.8. En ese sentido, la inspectora de trabajo procede a establecer las conductas sancionables, en el tipo contenido en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, además de la propuesta de multa:

Figura N° 03

N°	Conducta	Norma Infringida	Tipificación	Gravedad	Número de trabajadores afectados	Propuesta de monto de multa	Precisar monto de UIT utilizada
1	Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, siendo causa de accidente de trabajo mortal.	Decisión 584, Artículo 8, literal b) Ley 29783, Artículo 27, Artículo 49, literal g) Artículo 50, literal f) Artículo 52 Decreto Supremo 005-2012-TR, Artículo 27	Decreto Supremo 019-2006-TR, artículo 28, numeral 28.10	MUY GRAVE	4,164	52.53 UIT S/. 231,132.00 +sobretasa del 50% S/. 115,566.00 Importe total: S/. 346,698.00	S/ 4 400.00
2	Incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), siendo causa del accidente de trabajo mortal.	Ley 29783 Artículo 39 Artículo 50 Artículo 57 Decreto Supremo 005-2012-TR Artículo 26 literal g) Artículo 77	Decreto Supremo 019-2006-TR, artículo 28, numeral 28.10	MUY GRAVE	4,164	52.53 UIT S/. 231,132.00 + sobretasa del 50% S/. 115,566.00 Importe total: S/. 346,698.00	S/ 4 400.00

6.9. Cabe precisar que, la autoridad instructora adecuó la infracciones tipificándolas en el numeral 28.11 del RLGIT en el Informe Final de Instrucción, debido a que el accidente de trabajo produjo el fallecimiento del trabajador, tal como se visualiza a continuación:

Figura N° 04

N°	CONDUCTA INFRACTORA	NORMA VULNERADA	TIPIFICACIÓN LEGAL	N° DE TRABAJ. AFECTADOS	MULTA PROPUESTA
1	Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, siendo causa del accidente de trabajo.	Artículo 49 literal g), Artículo 50 literal f), artículo 52 de la LSST y el artículo 27 del RLSST	artículo 28 numeral 28.11 del RLGIT MUY GRAVE	4,164	52.53 UIT* S/. 231,132.00 +sobretasa del 50% s/. 115,566.00 Importe total: S/. 346,698.00
3	Incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), siendo causa del accidente de trabajo mortal.	artículo 39, 50, 57 de la LSST. Artículo 26 literal g) Artículo 77 del RLSST	artículo 28 numeral 28.11 del RLGIT MUY GRAVE	4,164	52.53 UIT* S/. 231,132.00 +sobretasa del 50% s/. 115,566.00 Importe total: S/. 346,698.00

6.10. Posteriormente, la autoridad sancionadora de primera instancia realiza la subsunción de las conductas infractoras, sancionando a la impugnante por lo siguiente: a) incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo (Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, e, b) incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER)), siendo causas del accidente de trabajo mortal.

6.11. Ahora bien, es pertinente precisar que es responsabilidad de la autoridad administrativa efectuar el análisis y sustentar si efectivamente la inspeccionada ha incurrido en infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo, demostrando de manera fehaciente e indubitable la conducta imputada al investigado.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.12.** Sobre ello, como esta Sala lo ha precisado anteriormente¹⁰, las Actas de Infracción no se encuentran exentas de fundamentar las razones por las cuales el inspector de trabajo, como resultado de la labor efectuada, identifica y propone potenciales infracciones en materia sociolaboral. Así, el fundamento 17 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 02698-2012-AA/TC, señala que “dichas actas no están exentas del deber de motivación de los actos administrativos, así como de la ponderación de todas las pruebas aportadas, pues precisamente dan inicio al procedimiento administrativo sancionador en ciernes, siendo que la decisión tomada por la autoridad laboral traerá como consecuencia la imposición de sanciones administrativas y pecuniarias. Dicha inspección debe estar dotada de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en términos constitucionales”.
- 6.13.** Cabe señalar que conforme lo precisó esta Sala a través del considerando 6.11 de la Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 05 de julio de 2021, al realizar una lectura conjunta del artículo 53 de la LSST con el artículo 94 de su Reglamento, “(...) 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.** Asimismo, el principio de presunción de licitud, reconocido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG dispone que se debe de presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no se cuente con evidencia en contrario. En ese sentido, conforme lo señaló esta Sala a través del fundamento 6.20 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 14 de junio de 2021, “no es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”¹¹.
- 6.15.** Respecto al caso concreto, conforme se ha citado en el fundamento 6.7 de la presente resolución, la autoridad inspectiva ha reprochado al inspeccionado en el Acta de Infracción las siguientes conductas infractoras: “a) incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo (Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, e, b) incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), siendo causas del accidente de trabajo mortal.
- 6.16.** Cabe señalar que, conforme se verifica del numeral 4.9 de los hechos constatados del acta de infracción, para el caso de los hechos atribuidos por incumplir con el IPER, se atribuye

¹⁰ A través de la Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 24 de mayo de 2021, recaída en el expediente N° 277-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, se especificó que el Acta de Infracción tiene la naturaleza de acto administrativo de trámite (fundamento 6.23).

¹¹ Citando al autor Miguel Carmona Ruano.

que en el documento de Identificación de Peligros, evaluación de riesgos y medidas de control no se desarrolló para otros puestos de trabajo que pudiesen operar el tractor como en el caso del Encargado de área, puesto de trabajo correspondiente al señor Pablo Cossio Cárdenas, quien conducía el vehículo tractor el día del accidente de trabajo mortal. Asimismo, se señala que las medidas de control existentes para el peligro denominado Operación de tractor no son adecuadas ni suficientes. Y que el cumplimiento oportuno y adecuado de la materia investigada hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente de trabajo mortal, por tanto, constituiría una causa del accidente de trabajo mortal.

6.17. Del mismo modo, conforme se identifica del numeral 4.8 de los hechos constatados del acta de infracción, para el caso de los hechos atribuidos por incumplir con la Formación, e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, se atribuye que las actividades de formación de Seguridad y Salud en el Trabajo exhibidas por la Inspeccionada no acreditan la inducción general y específica de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado Operación de tractor con anterioridad a la ocurrencia del accidente de trabajo mortal ocurrido. Y que el cumplimiento oportuno y adecuado de la materia investigada hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente de trabajo mortal, por tanto, constituiría una causa del accidente de trabajo mortal.

6.18. Es pertinente señalar que, para una correcta aplicación de las medidas de prevención o control, se espera la realización de una actividad denominada Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos y Medidas de Control (IPERC), la cual se consolida en una matriz. Debe recordarse que la matriz IPERC es elaborada considerando las actividades rutinarias y no rutinarias según lo establecido en el puesto de trabajo del trabajador y trabajadora, así como las situaciones de emergencia que podrían presentarse a causa del desarrollo del trabajo o con ocasión del mismo, identificando los peligros y evaluando los riesgos existentes o posibles en materia de seguridad y salud en el trabajo que guarden relación con el medio ambiente de trabajo o con la organización del trabajo. Estos alcances fueron inicialmente desarrollados en la “Guía Básica sobre Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo”, contenida en el Anexo 3 de la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR¹² y posteriormente incluidos dentro de la modificación efectuada en el artículo 77 del RLSST, a través del Decreto Supremo N° 002-2020-TR, publicado el 08 de enero de 2020.

6.19. Por otro lado, 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”¹³. Así, a través de la obligación de garantizar la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de todo aquel que se encuentre dentro del centro de labores, el empleador debe de adoptar una serie de medidas de 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.

¹² Así, en lo que respecta al “Proceso de Identificación, Evaluación y Control Ocupacional”, la Guía señala que, para el análisis de la identificación, evaluación y control ocupacional, se completa un formato por cada área, operación o proceso, identificando los factores de riesgo ocupacionales.

¹³ Artículo IV del Título Preliminar de la LSST.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.20.** Asimismo, los artículos 27, 27-A y 29 del RLSST¹⁴ 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”.
- 6.21.** Ahora bien, en el presente caso se evidencia que el inspector comisionado determinó como actos sub estándar: a) *“Uso inapropiado del vehículo al trasladar personas, solo debe ser usado por el conductor.* b) **Adoptar una posición insegura de trabajo al ubicarse (sentarse) en lugar que no está diseñado para ello con posible exposición a partes en movimiento**”. Del mismo modo, señaló como factor personal: *“Falta de conocimiento”*. Asimismo, los factores de Trabajo determinados fueron: “a) Incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos, b) Falta de formación e información **sobre los riesgos generales y específicos de las actividades desarrolladas bajo exposición de peligro**”.

¹⁴ 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:

- 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.
- En los cambios en las funciones que desempeñe, cuando éstos se produzcan.
- En los cambios en las tecnologías o en los equipos de trabajo, cuando éstos se produzcan.
- En las medidas que permitan la adaptación a la evolución de los riesgos y la prevención de nuevos riesgos.
- 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:

- Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración.
- 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:

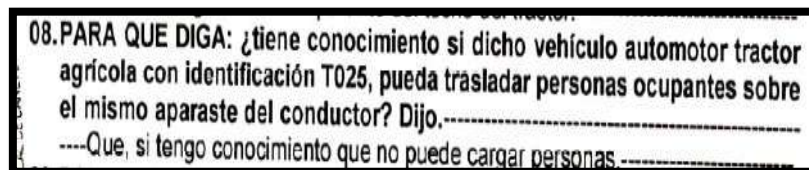
- Hacerse extensivos a todos los trabajadores, atendiendo de manera específica a los riesgos existentes en el trabajo.
- Ser impartidos por profesionales competentes y con experiencia en la materia.
- Ofrecer, cuando proceda, una formación inicial y cursos de actualización a intervalos adecuados.
- Ser evaluados por parte de los participantes en función a su grado de comprensión y su utilidad en la labor de prevención de riesgos.
- 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.
- Contar con materiales y documentos idóneos.
- 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”.

denominado Operación de tractor, y, c) Estándares o normas de trabajo deficientes para el traslado de personal.”

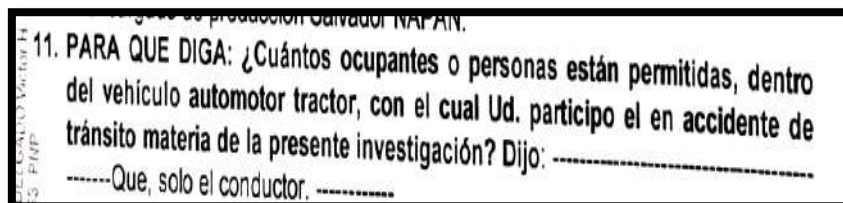
- 6.22. Cabe indicar que tanto de la investigación efectuada por la empresa, como lo constatado por los inspectores comisionados bajo el rubro de “Hechos constatados” concluyen que el accidente se produjo porque el trabajador se expuso al peligro debido a que se sentó en un lugar (guardafango) del tractor que no estaba diseñado para tal finalidad, puesto que, el mismo contaba con un único asiento, el cual correspondía al chofer del vehículo. Producto de tal acto inseguro, el trabajador afectado, durante el trayecto, fue jalado por la llanta, aprisionado entre ella y el guardafango, siendo finalmente atropellado, hecho que le causó múltiples lesiones que ocasionaron su muerte.
- 6.23. Estos resultados, respecto de los cuales se elabora la causalidad del accidente de trabajo contenido en el Acta de Infracción – y que constituye la base de la responsabilidad de la impugnante – presentan un error, a consideración de esta Sala: según la investigación efectuada por el personal inspectivo, y señalado en el acta de infracción como uno de los actos sub estándar causante del accidente, lo constituye el hecho que el trabajador haya adoptado una posición insegura de trabajo al sentarse en un lugar que no era el adecuado, haciendo caso omiso a las instrucciones brindadas por la inspeccionada para el correcto uso del tractor, puesto que, los trabajadores tenían pleno conocimiento que el tractor no podía trasladar personas, conforme lo señalaron sus compañeros de trabajo, quienes se encontraban en el vehículo al momento del accidente mortal, en las declaraciones que brindaron ante la Policía Nacional del Perú, en fecha 16 de mayo de 2020, tal como se visualiza a continuación:

Figura N° 05
Declaración del señor Orlando Cuadros Arias



08. PARA QUE DIGA: ¿tiene conocimiento si dicho vehículo automotor tractor agrícola con identificación T025, pueda trasladar personas ocupantes sobre el mismo aparaste del conductor? Dijo:-----
----Que, si tengo conocimiento que no puede cargar personas.-----

Figura N° 06
Declaración del señor Pablo Cossio Cárdenas



11. PARA QUE DIGA: ¿Cuántos ocupantes o personas están permitidas, dentro del vehículo automotor tractor, con el cual Ud. participo el en accidente de tránsito materia de la presente investigación? Dijo:-----
-----Que, solo el conductor.-----

- 6.24. Adicionalmente, es importante acotar que no podría exigírsele a la empresa brindar formación e información sobre el riesgo de una actividad que estaba totalmente prohibida, puesto que, la acción de traslado de personal en el tractor no se encontraba permitida, proscrición que todos los trabajadores conocían, tal como se ha podido corroborar del análisis realizado al expediente.
- 6.25. Así tenemos que el personal inspectivo no detalla ni fundamenta adecuadamente cómo estas conductas infractoras imputadas a la inspeccionada serían causa del accidente de



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

trabajo mortal suscitado, puesto que, conforme se ha señalado en el acta de infracción, el principal motivo de dicho suceso lamentable sería la adopción de una posición insegura de trabajo por parte del trabajador, al sentarse y trasladarse en un vehículo que no se encontraba diseñado para llevar pasajeros a bordo. De lo expuesto, se desprende con meridiana claridad que, una de las causas del accidente de trabajo fue el acto subestándar cometido por el propio trabajador.

- 6.26. Por otro lado, cabe señalar que, conforme a lo analizado por esta Sala, bien pudo reprocharse a la impugnante su responsabilidad ante la falta de supervisión y liderazgo, que incluso fue señalado por la propia inspeccionada en su Registro de accidentes de trabajo como causas del accidente de trabajo de la siguiente forma: **“Se identificó la ausencia de liderazgo para el monitoreo constante de actos inseguros en el traslado interno del personal (...)”**¹⁵ (énfasis nuestro).

Figura N° 07

Causas básicas: Las causas básicas del accidente son:	
Factor personal	<input checked="" type="checkbox"/>
Factor de trabajo	<input checked="" type="checkbox"/>
Describe qué factores personales y/o de trabajo causaron el accidente: (Como referencia: Tabla N° 2.)	
Falta de conocimiento:	El operador cuenta con experiencia para el manejo y conducción del tractor sin embargo no se evidencia su entrenamiento en la operación de tractores.
Motivación deficiente:	Ahorro de tiempo en el desplazamiento para el desarrollo de sus labores en vista de que el camión no se encontraba cerca.
Estandares, o normas de trabajo deficientes:	Mantenimiento y monitoreo deficiente de estándares para el traslado del personal. El traslado de personal a través del tractor se ha realizado más de una vez.
Liderazgo y supervisión deficiente:	Se identificó la ausencia de liderazgo para el monitoreo constante de actos inseguros en el traslado interno del personal, así como el reporte inmediato para las acciones correctivas.
Otros:	La normativa en caso de tránsito no exige licencia de conducir para el tractor.

- 6.27. Sin embargo, este incumplimiento por parte del sujeto inspeccionado no fue tomado en cuenta por el inspector comisionado como causa del accidente de trabajo. Por tanto, se verifica que la empresa no efectuó medida alguna para controlar esta situación, puesto que, no adoptó acción alguna para vigilar o supervisar que este acto subestándar se produzca, a fin de evitar la ocurrencia del accidente. Hecho que pudo ser determinado por el personal inspectivo como causa del accidente de trabajo.

- 6.28. Aunado a ello, se debe tener en cuenta que la determinación del nexo causal como elemento de responsabilidad de la impugnante, no se encuentra plenamente acreditado, por cuanto, no se evidencian elementos fehacientes que permitan determinar un adecuado análisis del mismo; ya que ni en el Acta de Infracción, ni en la Imputación de Cargos, se ha establecido la relación de causalidad de las conductas que merecen el reproche administrativo con el accidente ocurrido el 15 de mayo de 2020.

¹⁵ Véase folio 130 del expediente inspectivo.

- 6.29.** De lo anterior, concluimos que la autoridad Inspectiva de trabajo no cumplió con explicar y justificar, suficiente y adecuadamente, la relación de causalidad entre la conducta antijurídica imputada y el accidente de trabajo ocurrido el 15 de mayo de 2020; pese a lo cual, se determinó la imposición de una sanción mediante Resolución Sub Intendencia N° 176-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, decisión que fue confirmada por la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM.
- 6.30.** Por tanto, 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 el sujeto inspeccionado contaba con el IPER correspondiente, el cual contemplaba los peligros y riesgos de la actividad desempeñada por el trabajador, asimismo, es importante tomar en cuenta el comportamiento efectuado por el trabajador accidentado, es decir, el de sentarse en un lugar que no era el pertinente, exponiéndose a un peligro latente.
- 6.31.** En efecto, de acuerdo a la teoría de la causalidad adecuada¹⁶, Jorge Suescún Melo¹⁷ -de manera ilustrativa- ha manifestado que “sólo deben considerarse como causa, aquellos hechos de los cuales quepa esperar, con base en criterios de probabilidad o de razonable regularidad, la producción de la consecuencia dañosa de que se trate”, circunstancia que el inspector deberá acreditar en cada caso en concreto, y así permitir la determinación de responsabilidad administrativa de los sujetos inspeccionados entre el incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo y el accidente de trabajo.
- 6.32.** A consideración de esta Sala, no ha quedado debidamente acreditado el nexo causal entre la conducta de la impugnante y el accidente de trabajo ocurrido, toda vez que, ni en el Acta de Infracción ni en el trámite del procedimiento sancionador se han brindado las razones suficientes por las cuales las conductas imputadas al inspeccionado se encontrarían directamente vinculadas con el accidente ocurrido el 15 de mayo de 2020.
- 6.33.** Por otro lado, es pertinente mencionar que estos elementos antes descritos generan una duda razonable de si lo ocurrido constituye un hecho atribuible a la empresa (dado el comportamiento del trabajador), y si el nexo causal ha sido determinado de manera fehaciente por la inspección del trabajo según los alcances de la presente resolución.
- 6.34.** En ese orden de ideas, y conforme se estableció en el precedente de observancia obligatoria aprobado por la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Resolución de Sala Plena N° 001-2023-SUNAFIL/TFL, publicada el pasado 25 de enero de 2023 en el diario oficial El Peruano:

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

¹⁶ Tesis que este Tribunal ha venido empleado en sus pronunciamientos, como es el caso de la Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

¹⁷ Suescún Melo, J. (1996). Derecho privado, Estudios de derecho civil y comercial contemporáneo. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá y Universidad de los Andes, v. 1, p. 174.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.35. Por ello, corresponde amparar este extremo del presente recurso de revisión, dejándose sin efecto la infracción sancionada bajo el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, al no haberse acreditado el nexo causal entre el accidente de trabajo ocurrido, el incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo (Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo y la incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER)), detectadas por las instancias previas.

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento y motivación

6.36. Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

6.37. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹⁸, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales al mismo.

6.38. Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

6.39. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: ser una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

“4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que:

¹⁸ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

“[...] [E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. **Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.** [...]”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de Derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que **la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad**, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida **resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión.** De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido).

- 6.40.** Conforme a ello, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
- 6.41.** En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) **la obligación de verificar plenamente los hechos que**



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material¹⁹ (énfasis añadido).

- 6.42.** Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
- 6.43.** Por tanto, el principio del debido procedimiento exige a la Administración el respeto a las reglas propias del derecho a la prueba que asiste a los administrados, lo que implica, que el “derecho a que la decisión se emita sobre la base de la probanza actuada y no existencia de pruebas tasadas, derecho a la no exigencia de probanza sobre hechos que la Administración Pública debe tener por ciertos o debe actuar prueba de oficio, derecho al ofrecimiento y actuación de pruebas de parte, derecho al control de la prueba de cargo, derecho a la valoración de la prueba de cargo, derecho a no declarar en su contra (...)”²⁰.
- 6.44.** Conforme se ha evidenciado durante la tramitación del presente procedimiento, la Administración no ha determinado, específicamente, la conducta infractora: i) “El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo mortal”; (ii) ni ha descrito ni motivado, adecuadamente, un detalle de los hechos que lo sustente, así como, tampoco ha determinado de manera suficiente su relación causal con el hecho imputado.
- 6.45.** En consecuencia, a consideración de esta Sala, la autoridad administrativa no logró desvirtuar la presunción de licitud del entonces inspeccionado, al no determinar la causa directa del accidente mortal, con el único hecho imputado en el Acta de Infracción, como sustento de su imputación por la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por tales razones, corresponde acoger los fundamentos expuestos en este extremo por parte de la impugnante.

¹⁹ “TUO de la LPAG, Título Preliminar, Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...) **1.11. Principio de verdad material.** - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público”.

²⁰ Morón Urbina, J.C. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, Lima: Grijley, 405.

Respecto a la duplicidad de inspecciones y vulneración del principio de *Non bis in idem*

- 6.46.** Con relación a la presunta duplicidad de órdenes de inspección, cabe señalar que, conforme a lo señalado por las instancias de mérito, la Orden de inspección N° 663-2020-SUNAFIL/IRE-LIM, al no haber sido derivada a la Supervisora inspectora por el sistema – SIIT, no pudo efectuar más acciones como el cierre y/o designación, siendo un problema interno del sistema.
- 6.47.** Por ello, y con la finalidad de culminar con las investigaciones, y en uso de las facultades y competencias propias de la Administración, se procedió a generar una nueva orden de inspección, con el objetivo de culminar la etapa investigatoria, apresurándose la Orden de Inspección N° 34-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, hecho que no afecta el debido procedimiento, puesto que, la Autoridad Administrativa de Trabajo tiene la potestad de dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización de actos que resulten pertinentes para esclarecer y resolver ciertas situaciones, en virtud al principio del impulso de oficio.
- 6.48.** Aunado a ello, se aprecia que la Orden de Inspección N° 663-2020-SUNAFIL/IRE-LIM culminó en la etapa investigatoria, por tanto, no se inició procedimiento administrativo sancionador. Por lo que no corresponde amparar lo solicitado por la impugnante.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por SAN FERNANDO S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, emitida por la Intendencia Regional de Lima, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 368-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO la sanción impuesta mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 176-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, de fecha 14 de marzo de 2022, confirmada a través la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a SAN FERNANDO S.A., y a la Intendencia Regional de Lima, 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



*Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala*

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: JESSICA PIZARRO