



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

**EXPEDIENTE SANCIONADOR** : 402-2021-SUNAFIL/IRE-CAL

**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA REGIONAL DEL CALLAO

**IMPUGNANTE** : ZINC INDUSTRIAS NACIONALES S.A.

**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 111-2022-SUNAFIL/IRE-CAL

**MATERIA** : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por ZINC INDUSTRIAS NACIONALES S.A., y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 10 de mayo de 2022, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional del Callao; y nulos también los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento sancionador recaído en el expediente sancionador N° 402-2021-SUNAFIL/IRE-CAL.

Lima, 09 de agosto de 2023

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por ZINC INDUSTRIAS NACIONALES S.A. (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 111-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 10 de junio 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° 2056-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, SST)<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 658-2021-SUNAFIL/IRE-CAL (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de tres (03) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no haber realizado una supervisión efectiva, por no cumplir con la normatividad sobre IPER y por

---

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER) (Sub materia: Prevención de riesgos); Formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo (Sub materia: Incluye todas); Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (Sub materia: Registro de accidentes de trabajo e incidentes); Investigación de accidentes de trabajo/incidentes peligrosos (Sub materia: Incumplimiento(s) en materia de SST que cause daño a la salud del trabajador); Equipos de protección personal (Sub materia: Incluye todas) y Sistema de Gestión SST en las empresas (Sub materia: Incluye todas).

no otorgar un equipo de protección personal adecuado; a raíz de la solicitud de inspección interpuesta por el señor Oscar Fernando Salinas Vizcarra.

**1.2.** Que, mediante Imputación de Cargos N° 522-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IC, de fecha 23 de setiembre de 2021, notificada el 27 de setiembre de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) 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° 605-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IF, de fecha 30 de noviembre de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional del Callao, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 10 de mayo de 2022, notificada el 13 de mayo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 34,716.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no haber realizado una supervisión efectiva; tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no haber realizado la identificación de peligros, evaluación de riesgos y controles, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no haber otorgado un equipo de protección personal adecuado para la actividad en específico, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

**1.4.** Con fecha 31 de mayo de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. No existe una correcta interpretación con relación al deber de cuidado general. Refiere que, en su calidad de empleador, en todo momento ha reconocido y sostenido que efectivamente ha cumplido con sus obligaciones en materia de SST, sin embargo, ello no significa que el empleador tenga la obligación de identificar cada riesgo común no relacionado a la actividad laboral propiamente dicha, ya que de lo contrario el IPER se convertiría en una suerte de catálogo extenso en el que se mencionaría cualquier clase de riesgo (como las vinculadas a las actividades diarias de cualquier persona), lo cual puede ser reconocido por los trabajadores por sentido común, y por ende, deben ser afrontados mediante un deber de cuidado general, por lo que, es falso que sus argumentos de defensa intenten responsabilizar al trabajador como responsable del accidente de trabajo.
- ii. Respecto a la supervisión efectiva, para la Sub Intendencia no importaría la naturaleza del riesgo del accidente de trabajo que sufrió el trabajador, toda vez que la investigación del accidente de trabajo se indicó como causa del accidente a la falta de control o



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

inspección, sin embargo, dicha situación se encuentra siendo interpretada de manera inadecuada o antojadiza, toda vez que resulta ser claro que la investigación hace referencia a que el trabajador no cumplió con sus obligaciones de inspección, las cuales les fueron justamente impartidas antes del accidente. En ningún momento se analizó la experiencia del trabajador en funciones similar ni mucho menos el tiempo que laboró en la zona de trabajo, ello para determinar si una supuesta falta de identificación de los riesgos pudo terminar siendo la causa del accidente.

- iii. Sobre la identificación de peligros, evaluación de riesgos y medidas de control IPER, tal como podrá advertir de los documentos en autos, en el IPER de fecha 11 de enero de 2021 sí se identificó el riesgo existente respecto al uso de la pistola neumática, pues de la descripción que corresponde a ella se describió: "golpes por desprendimiento de la manguera de aire comprimido, irritación de la vista por las partículas de polvo arrastradas por el aire comprimido". Por lo tanto, todos aquellos peligros que parte de la actividad laboral que realizaba el señor Salinas fueron debidamente descritos en su IPER. En esa misma línea, el IPER señala que se debe realizar la siguiente acción: "verifique y revise el estado de la herramienta a utilizar en el proceso (...)", es decir, que como una acción de recomendación se cumplió con establecer que todo trabajador debe tener el debido cuidado de revisar la herramienta correspondiente durante el cumplimiento de sus labores. Entonces, si previamente se ha establecido que subsiste el riesgo de desprendimiento de la manguera de aire comprimido y que ello puede generar golpes o levantar partículas de polvo, resulta ser claro que todo trabajador debe cumplir con la verificación de la pistola neumática que es movida justamente por la manguera de aire comprimido.
- iv. Sobre la entrega de equipos de protección personal, en ningún momento se tomó en consideración las especificaciones técnicas de los lentes de seguridad otorgados al señor Salinas, simplemente se pretende hacer valer los comentarios vertidos por el mismo trabajador denunciante, con lo cual se deja de lado el adoptar razones técnicas para simplemente justificar la imposición de una sanción en su contra. Una muestra de lo dicho es lo establecido en la ficha técnica de los lentes entregados al trabajador, el cual justamente indica con claridad que se trata de un EPP que resguarda la visión de los trabajadores incluso de partículas sólidas entonces, resulta ser claro que los lentes de seguridad proporcionados a la parte denunciante sí eran adecuados para la actividad laboral que realizaba.

**1.5.** Mediante Resolución de Intendencia N° 111-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 10 de junio de 2022<sup>2</sup>, la Intendencia Regional del Callao, declaró infundado la apelación interpuesta por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Se advierte que no se realizó una supervisión efectiva en la ejecución de las tareas según el puesto de trabajo (puesto de mecánico), no pudiendo la impugnante justificarse indicando que no es obligación del empleador identificar cada riesgo común no

---

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 14 de junio de 2022. Véase folio 79 del expediente sancionador.

relacionado a la actividad laboral y que ello debió ser reconocido por el trabajador por sentido común y por ende deben ser afrontados mediante un deber de cuidado general, argumento que resulta inverosímil ante sus responsabilidades dentro del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, toda vez que la inspeccionada atendiendo a su deber de prevención prevista en el numeral I del Título Preliminar de la LSST en consonancia con lo establecido en el artículo 49 del citado dispositivo legal, debió de garantizar la seguridad y salud del trabajador afectado en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor en el centro de trabajo.

- ii. En tal sentido, para eximir de responsabilidad a la inspeccionada en la infracción imputada, no basta con señalar que el trabajador no cumplió con sus obligaciones de inspección, las cuales fueron impartidas antes del accidente, precisando en su registro de accidente como causa básica-factor personal-intento incorrecto de ahorrar tiempo y esfuerzo, pese a la experiencia del trabajador en funciones similares; así también, no es razón suficiente para justificar el incumplimiento de su obligación de realizar una supervisión efectiva amparándose en que en ninguna parte de los documentos internos se afirma que la supervisión debe realizarse de manera constante y que contrario a ello el trabajador debió tener cuidado al revisar las herramientas de trabajo durante el cumplimiento de sus labores. Por cuanto, se requiere que la inspeccionada, no solo haya tenido que garantizar la supervisión de las labores que desarrollaba dicho trabajador el día del accidente de trabajo, sino que también dicha función de supervisión haya sido adoptada en forma permanente y adecuada, considerando la existencia de peligros al momento que realizaba sus actividades el trabajador afectado.
- iii. Es así como, de la descripción del accidente se tiene el peligro de la actividad en el uso de herramientas manuales (pistola neumática), el riesgo-golpes por desprendimiento de la manguera de aire comprimido, irritación de la vista por las partículas de polvo arrastradas por el aire comprimido. Sin embargo, conforme lo señala el inferior en grado, en el considerando 5.13 de la resolución sancionadora, de las medidas de control instauradas por el inspeccionado en su IPER (controles administrativos y control-equipos de protección personal), no es posible determinar qué medidas de control le corresponde a cada riesgo detectado, puesto que el administrado señaló dos riesgos diferenciados. Es por ello, que, al no haberse realizado una evaluación de riesgos adecuada, el inspeccionado no pudo establecer las medidas de control según el orden de prioridad prevista en el artículo 21 de la LSST detectado.
- iv. Por lo que, una vez identificados los peligros, se deben evaluar y valorar los riesgos, identificar todas las medidas de prevención y control necesarias según la valoración obtenida. De este modo, completada la identificación de los peligros, la evaluación y valoración de los riesgos, el administrado debe estar capacitado para determinar si los controles existentes son suficientes o necesitan mejorar estableciendo nuevos controles. Por ello, se deben definir o adoptar las medidas de prevención y control para cada peligro identificado. Una vez identificados los peligros se deben evaluar y valorar los riesgos aplicando los controles de riesgo por orden de prioridad, lo que en el presente caso no sucedió, razón por la cual lo argumentado por el sujeto inspeccionado no lo exime de responsabilidad.
- v. En tal sentido, al analizar las causas del accidente de trabajo efectivamente, se ha comprobado que de haber cumplido la inspeccionada con la identificación de peligros y evaluación de riesgos - IPER, se hubiera podido impedir el accidente acaecido, pues, las inspectoras comisionadas realizaron sus investigaciones, recabando información recibida por la inspeccionada; tras el análisis efectuado, determinaron dicho incumplimiento como causas básicas (factor de trabajo) del accidente ocurrido al señor Salinas.
- vi. Con relación a lo indicado, la autoridad de primera instancia en la resolución sancionadora, de los hechos constatados el día del accidente y las declaraciones del



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

trabajador, concluyó que, en atención a la actividad que realizaba el señor Salinas era necesario que el inspeccionado asegure que los equipos brindados al trabajador como el lente de seguridad sea el adecuado en específico para la actividad que realizaba el trabajador, no obstante, el lente otorgado al trabajador al no ser el apropiado permitió que al levantarse el óxido de zinc haga contacto con sus ojos, lo cual trajo como consecuencia, quemadura química ocular de ojo izquierdo del trabajador, conducta omisiva que se encuentra determinada como nexo causal del accidente de trabajo ocurrido el 22 de marzo de 2021.

- vii. Era de suma importancia que el lente de seguridad brindado al trabajador cumpla con las especificaciones correctas, debiendo tener presente el administrado que la protección adecuada para los ojos depende del tipo de riesgo existente en el lugar de trabajo, incumplimiento que generó lesión en el ojo izquierdo del trabajador en la categoría química, máxime si, esta lesión en el trabajador se pudo prevenir en la medida que el equipo de protección brindado hubiera sido adecuado para la actividad que realizaba, sin embargo, conforme a los hechos constatados en el Acta de Infracción, el lente de seguridad no brindó la protección que correspondía a la actividad del trabajador.

1.6. Con fecha 04 de julio de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional del Callao, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 111-2022-SUNAFIL/IRE-CAL.

1.7. La Intendencia Regional del Callao admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000532-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, recibido el 11 de julio de 2023 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° 29981<sup>3</sup>, 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.

---

<sup>3</sup> “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.”

**2.2.** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (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

---

<sup>4</sup>“Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales  
Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)”

<sup>5</sup> “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.”

<sup>6</sup>“Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

<sup>7</sup>“Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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”<sup>8</sup>.
- 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 Constitucional<sup>9</sup>.
- 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.

---

<sup>8</sup> Artículo 14 del Decreto Supremo N° 016-2017-TR.

<sup>9</sup> 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.

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE ZINC INDUSTRIAS NACIONALES S.A.**

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que ZINC INDUSTRIAS NACIONALES S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 111-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, que confirmó la sanción impuesta de S/ 34,716.00, por la comisión de tres (03) infracciones MUY GRAVES en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución, el 15 de junio 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 ZINC INDUSTRIAS NACIONALES S.A.

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Con fecha 04 de julio de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 111-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, señalando los siguientes alegatos:

- i. No se establece las razones por las cuales las tres faltas serían las causantes del accidente que sufrió el Sr. Salinas o en su defecto cuál sería la falta que originó el accidente.
- ii. Es un imposible fáctico que tres hechos distintos considerados como faltas puedan ser considerados como los causantes del accidente del Sr. Salinas pues o bien ninguno de ellos originaron el accidente (lo cual es su teoría de defensa), o bien alguno de estos hechos fue el causante de los agravios en contra del trabajador, pero de ninguna manera la Administración puede afirmar que los tres hechos bajo discusión pueden ser los causantes.
- iii. Entonces, para la Intendencia bastaría seguir lo dicho en el Acta de Infracción para ignorar sus argumentos de defensa y olvidar realizar el análisis correspondiente al momento de analizar el caso, cuando lo correcto era el establecer las razones suficientes y necesarias como para poder establecer que tres faltas distintas son las causantes del accidente.
- iv. Una correcta motivación implica que la Intendencia no sólo base sus afirmaciones sobre lo dicho en el Acta de Infracción, sino que analice todos los actuados en el procedimiento para poder encontrar si lo determinado por el inspector resulta ser cierto o veraz, pero nuevamente se está frente a un hecho que implica el poder afirmar que la motivación de la cuestionada resolución únicamente fue esbozada para considerar todas las faltas como muy graves, y así el monto de la multa se vea sensiblemente aumentado.
- v. Siendo así, en su calidad de empleadores en todo momento han reconocido y sostenido que efectivamente han cumplido con sus obligaciones en materia de SST; sin embargo, ello no significa que el empleador tenga la obligación de identificar cada riesgo común no relacionado a la actividad laboral propiamente dicha; ya que, de lo contrario, el IPER se convertiría en una suerte de catálogo extenso en el que se mencionaría cualquier clase de riesgo (como las vinculadas a las actividades diarias de cualquier persona), los cuales pueden ser reconocidas por los trabajadores por sentido común y, por ende, deben ser afrontados mediante un deber de cuidado general, el cual escapa de cualquier relación laboral que se pueda mantener o de cualquier capacitación que el empleador le pueda impartir al trabajador.





## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- vi.** En buena cuenta el IPER sí le indicó al trabajador de la necesidad de que preste atención respecto al estado de sus herramientas de trabajo al inicio de sus tareas laborales, con lo cual es claro que el incidente no pudo ser originado como una falta de identificación de peligros.
- vii.** Un intento de rebatir lo dicho se encuentra en el numeral 3.11 de la cuestionada Resolución, pues se dice que no se habría realizado una correcta supervisión de las labores que realizaba el trabajador y por tanto no habría bastado con las recomendaciones que se encuentran en el IPER. Si ello fuese cierto entonces la lógica de la Intendencia se encuentra orientada a afirmar que la causa del accidente se habría originado por la falta de supervisión, con lo cual sólo ese hecho se podría sancionar sobre la base de las disposiciones del numeral 28.10 del Reglamento.
- viii.** En conclusión, refiere que la motivación de la Intendencia no resulta ser uniforme, ni mucho menos da cuenta a sus argumentos de defensa, puesto que por un lado se afirma que los tres hechos son los causantes del accidente, pero luego se individualiza a las faltas para intentar justificar que se trata de faltas muy graves.
- ix.** Por tanto, dentro de sus argumentos de defensa mencionan que el IPER de fecha 11 de enero de 2021 sí identificó el riesgo existente respecto al uso de la pistola neumática, pues de la descripción que corresponde al uso de ésta, se describió expresamente lo siguiente respecto al riesgo existente: "golpes por desprendimiento de la manguera de aire comprimido, irritación de la vista por las partículas de polvo arrastradas por el aire comprimido". Por lo tanto, todos aquellos peligros que parten de la actividad laboral que realizaba el Sr. Salinas fueron debidamente descritas en su IPER.
- x.** La posición que asume la Intendencia es que lo dicho se debe rechazar porque supuestamente no se habría identificado el riesgo asociado a cada acción que debía realizar el trabajador.
- xi.** Nuevamente se realiza una afirmación ligera respecto a que el EPP no habría sido el adecuado para evitar que el polvo de zinc no ingrese a los ojos del trabajador, pero no se analiza las especificaciones técnicas del EPP facilitado al Sr. Salinas ni mucho menos se indica o se precisa cuál sería el EPP existente que se debió haber brindado al trabajador a efectos que el accidente no sucediese.
- xii.** Nótese que según el fundamento antes citado el hecho de haber entregado al denunciante un EPP adecuado fue el hecho que terminó originando el accidente, con lo cual nuevamente nos encontramos frente a los vicios anotados con anterioridad, es decir, que se afirma que existe un hecho generador del accidente que podría ser sancionado sobre la base del numeral 28.10 del Reglamento, con lo cual es imposible que previamente se haya establecido que las tres faltas sean las que generaron el accidente.
- xiii.** En conclusión, resulta claro que el vicio anotado se extiende a lo largo de todo el procedimiento, puesto que, en el análisis de cada hecho considerado como falta, se insiste de manera infundada que se trata del hecho generado del accidente, lo cual es un claro imposible material.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre el accidente de trabajo

- 6.1. El “Glosario de Términos” del reglamento de la LSST, aprobado por el Decreto Supremo N° 005- 2012-TR, define al accidente de trabajo como un **“suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo** y que produzca en el trabajador **una lesión orgánica**, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o **durante la ejecución de una labor bajo su autoridad**, y aun fuera del lugar y horas de trabajo” (énfasis añadido).
- 6.2. 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”<sup>10</sup>.
- 6.3. Siendo que el artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG dispone que los precedentes administrativos de observancia obligatoria constituyen fuente de Derecho, de conformidad con el numeral 2.8 del artículo V de la norma en mención, 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 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,

---

<sup>10</sup> Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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” (énfasis añadido).

#### **Sobre la infracción muy grave atribuida**

6.4. Así, se sanciona a la impugnante bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, las siguientes conductas: **a)** no haber realizado una supervisión efectiva; **b)** no haber realizado la identificación de peligros, evaluación de riesgos y controles, y, **c)** no haber otorgado un equipo de protección personal adecuado para la actividad en específico.

6.5. El tipo infractor imputado a la impugnante dispone: “Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: 28.10 **El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo** que produce la muerte del

trabajador o cause daño en el cuerpo o en la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, **conforme al certificado o informe médico legal**” (énfasis añadido).

**6.6.** Es oportuno señalar que la determinación de la responsabilidad exige la concurrencia de cuatro presupuestos<sup>11</sup>: a) El daño, b) Conducta antijurídica, c) La relación de causalidad, y d) El factor de atribución. Así, debemos entender por cada uno de ellos:

**i) El daño.** - Constituye el menoscabo, el detrimento, la afectación que un sujeto sufre en su interés jurídico tutelado; además, incide en las consecuencias que derivan de la lesión del interés; un interés jurídico que puede ser patrimonial (daño lucro cesante y daño emergente) y extrapatrimonial (daño a la persona en los casos de Responsabilidad extracontractual y daño moral en los casos de Responsabilidad Contractual).

**ii) Conducta antijurídica.** - Es el hecho contrario a la Ley, al orden público y a las buenas costumbres. Así, “la conducta antijurídica puede definirse como todo aquel proceder contrario al ordenamiento jurídico, y en general, contrario al derecho. En ese contexto, en la responsabilidad civil por accidentes de trabajo la antijuridicidad es típica, porque implica el incumplimiento de una obligación inherente al contrato de trabajo, como es el brindar al trabajador las condiciones de higiene y seguridad que le permitan ejercer sus labores sin perjudicar su salud. Es por este motivo que en principio existe la presunción de responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo que ocurren en el centro de labores”<sup>12</sup>.

**iii) La relación de causalidad.** - Es el nexo que existe entre el hecho que genera un daño y el daño producido; este nexo, es fundamental porque a partir de aquí se determinará la responsabilidad. “El nexo causal viene a ser la relación de causa – efecto existente entre la conducta antijurídica y el daño causado a la víctima, pues, de no existir tal vinculación, dicho comportamiento no generaría una obligación legal de indemnizar. En el ámbito laboral, la relación causal exige, en primer lugar, la existencia del vínculo laboral; y, en segundo lugar, que el accidente de trabajo se produzca como consecuencia de la ejecución del trabajo realizado en mérito a ese vínculo laboral. Para que exista nexo causal, es necesario que se pueda afirmar que el daño ocasionado al trabajador es una consecuencia necesaria de una omisión por parte del empleador respecto a los implementos de seguridad otorgados al demandante para el desempeño de sus labores”.

En el caso de los accidentes de trabajo, el nexo de causalidad supone la vinculación que debe existir entre la conducta antijurídica del empleador (incumplimiento de sus obligaciones legales o convencionales en materia de higiene, seguridad y protección) que origina el daño sufrido por el trabajador (accidente) y las labores desarrolladas habitualmente en el centro de trabajo.

**iv) Factor de atribución.** - Referido a quien va a responder por la inejecución de las obligaciones por culpa inexcusable, culpa leve o por dolo. Así, “los factores de atribución son aquellas conductas que justifican la transmisión de los efectos económicos del daño de la víctima al responsable de este”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Casación N° 18190-2016 Lima.

<sup>12</sup> Casación N° 4321-2015 Callao.

<sup>13</sup> Casación Laboral N° 4258-2016-Lima.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.7. Adicionalmente, debemos tener en cuenta que, en torno a la atribución de la responsabilidad generada como efecto de un accidente de trabajo, se consideran las siguientes teorías:
- i) **Teoría de la Responsabilidad Contractual.** - Según esta teoría el empleador como consecuencia del contrato de trabajo es deudor de la seguridad del trabajador, por tal motivo todo accidente laboral que esta sufra siempre le será atribuible, pues existe una presunción de culpa patronal.
  - ii) **Teoría del dolo o culpa.** – Esta teoría parte del principio que quien por dolo o culpa causa un daño debe responder por el daño ocasionado. De acuerdo con esta teoría, el trabajador para tener derecho a una indemnización debe probar la culpa de su empleador por el accidente sufrido, la cual puede derivarse de acciones u omisiones, o el incumplimiento de las normas de Seguridad y Salud Ocupacional. Por tanto, en base a esta teoría, para poder tener derecho a la indemnización en caso de sufrir un accidente de trabajo es necesario demostrar que la causa del accidente es una actuación negligente del empleador. Asimismo, concluye que el empleador no está obligado a indemnizar al trabajador que ha sufrido un accidente de trabajo si previamente no se ha probado la existencia de negligencia por parte del empleador en el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Sobre lo propuesta por esta teoría, la Corte Suprema mediante Casación 18190-2016-LIMA, contempla al deber de prevención como una obligación de medios, pues la sola ocurrencia del Accidente de Trabajo no determinará la atribución automática de la responsabilidad del empleador. En tal sentido, para que ello ocurra, deberá demostrarse que existe una relación de causalidad entre el incumplimiento de una obligación de Seguridad y Salud en el Trabajo por parte del empleador y el accidente de trabajo. En otras palabras, deberá acreditarse que el incumplimiento del empleador es consecuencia inmediata y directa de la ocurrencia del accidente de trabajo o la enfermedad profesional.
  - iii) **Teoría del Riesgo Social.** - Esta teoría parte de la premisa que los accidentes de trabajo mayormente no son responsabilidad del empleador ni del trabajador, porque las consecuencias de estas deben recaer sobre la colectividad y no sobre determinada empresa. Esta teoría constituye la base de los sistemas de seguro obligatorio mediante los cuales, producido el daño al trabajador, la colectividad debe buscar su reparación, distribuyéndola entre toda la sociedad, garantizando al afectado a percibir ingresos suficientes que sustituyan los dejados de percibir a consecuencia del daño sufrido.
- 6.8. En tal sentido, corresponde analizar si se ha acreditado que la causa determinante del accidente de **trabajo** es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador

accidentado, y, si es consecuencia de los incumplimientos por parte de la impugnante de las normas de seguridad y salud en el trabajo (énfasis añadido).

- 6.9. Respecto a “**No haber realizado una supervisión efectiva**”, sobre el particular el Acta de Infracción y la Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, ha establecido, lo siguiente:

**Figura N° 01**  
**Acta de infraccion**

4.17 Que, respecto de la materia Sistema de Gestión SST en las empresas Supervisión efectiva, se tiene que el inspeccionado remitió el documento "Procedimiento de Mantenimiento Correctivo" Código: 91202-PSIG03 Versión: 09, en el que en el ítem 8: Responsabilidad Y Autoridad, dice:

8.1 Es responsabilidad del jefe de mantenimiento:  
(...)  
8.1.7 Verificar el cumplimiento del procedimiento.  
8.1.8 Asegurar que su personal a cargo cumpla con lo establecido en el SGSST-P03 Procedimiento de Análisis de Trabajo Seguro.  
8.1.9 Proporcionar las condiciones y/o herramientas adecuadas para la realización de los trabajos de manera segura.  
8.4. Es responsabilidad del Supervisor de Mantenimiento Mecánico.  
(...)  
8.4.2. Supervisión diaria de la ejecución de los mantenimientos.  
(...)  
8.4.6. Verificar y asegurar el llenado correcto del ATS, así como verificar que se encuentre en la zona de trabajo.

Asimismo, la inspeccionada en el Registro de Accidentes de Trabajo en la descripción de las causas que originaron el accidente, identifica como falta de control, Inspección: Inspección previa de las herramientas, y siendo que según declaración del trabajador Julio Cruz Niño "(...) fui a traer una herramienta manual que faltaba", porque al iniciar trabajo no se disponía de todas herramientas para ejecutar la labor, el jefe de mantenimiento y/o supervisor de mantenimiento no cumplieron con sus responsabilidades según su procedimiento, es decir no se realizó una supervisión diaria efectiva de la ejecución de los mantenimientos que realizaban los trabajadores según su puesto de trabajo para asegurar que el personal cumpla con lo identificado en su ATS, verificar el cumplimiento del procedimiento, verificar la capacitación y entrenamiento para que opere o maneje la pistola neumática, verificar la conexión correcta de la manguera de aire comprimido de la pistola neumática, verificar que los lentes de seguridad sean los adecuados para la labor a realizar, lo que finalmente derivó en el accidente de trabajo del señor Oscar Salinas Vizcarra.

Además, no se realizó una supervisión efectiva respecto de los lentes de seguridad, al indicar las partes que se le otorgo los lentes de seguridad, se acreditó con el registro de equipos de seguridad o emergencia la entrega de lente de seguridad y el uso de los mismo según registro de ATS de fecha 22/03/2021 y manifestación del trabajador, sin embargo, el lente de seguridad no impidió que al levantarse el óxido de zinc haga contacto con sus ojos lesionando al trabajador, ocasionándole quemadura química ocular según registro de accidente por lo que al no realizar una supervisión efectiva antes de la ocurrencia del accidente no se verificó que los lentes de seguridad proporcionado no eran los adecuados.

**Figura N° 02**  
**Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE**

5.6. En cuanto a ello, se advierte que el inspeccionado pretender trasladar la responsabilidad al trabajador afectado, cuando como responsable de la supervisión en seguridad y salud en el trabajo dentro de su organización, se tiene corroborado que no realizó una supervisión efectiva a la fecha de ocurrido el accidente 22 de marzo de 2021, máxime si, fue el propio inspeccionado que dentro de sus Registro de Accidentes de Trabajo<sup>1</sup>, en



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

cuanto a la descripción de las causas que originaron el accidente, señaló FALTA DE CONTROL-Inspección previa de las herramientas, lo cual encuentra su fundamento en los hechos ocurridos el día del accidente, puesto que, de las labores en conjunto tanto del trabajador afectado Oscar Salinas Vizcarra y el trabajador Julio Cruz Niño, este último sale a buscar una herramienta manual mientras que el trabajador afectado se queda desmontando la tolva de lona, cuando desajustando los pernos con la pistola neumática se desconectó la manguera de aire, y al no tener ayuda para sujetarla, la pistola levanta óxido de zinc, cayéndole a los ojos, produciendo lesión en el trabajador Salinas-quemadura química ocular de ojo izquierdo, parte del cuerpo afectado-ojos.

- 5.7. Además, el citado incumplimiento también queda corroborado, en cuanto a lo descrito en el documento ofrecido por el inspeccionado, denominado "**Procedimiento de Mantenimiento Correctivo**"<sup>2</sup> Código:91202-PSIG03, Versión: 9, en el cual se advierte en el punto 8. Responsabilidad y Autoridad- 8.4 Es responsabilidad del Supervisor de Mantenimiento Mecánico, entre otros, la supervisión diaria de la ejecución de los mantenimientos y verificar y asegurar el llenado correcto del ATS, así como verificar que se encuentre en la zona de trabajo. En ese contexto, del citado documento se aprecia que el inspeccionado delimitó las responsabilidades del supervisor de mantenimiento mecánico, ello, en cuanto a las actividades que realizaba el trabajador afectado en el puesto que desempeñaba de mecánico, sin embargo, ello no fue ejecutado de acuerdo a lo descrito en su normativa interna, siendo esta, causa básica-factor de trabajo-falta de supervisión efectiva de la ejecución de los mantenimientos que realizaban los trabajadores según su puesto de trabajo, nexo causal del accidente que ocasionó parte del cuerpo lesionado del trabajador-ojos, naturaleza de la lesión-quemadura química ocular de ojo izquierdo. Por tanto, lo argumentado no logra desvirtuar la infracción incurrida.
- 5.8. De modo que, la omisión de efectuar una supervisión efectiva en las labores de los trabajadores resulta ser una transgresión al deber de prevención del sujeto inspeccionado en tanto que debió prever el control de los riesgos inmersos en dichas labores, así como el deber de protección de su seguridad y salud en el trabajo.

- 6.10. Al respecto, el artículo 42 de la LSST, dispone que el objeto de la supervisión del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo permite, entre otros aspectos, adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para eliminar o controlar los peligros asociados al trabajo.
- 6.11. De igual manera, el literal c) del artículo 26 del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de la Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante, **RLSST**) establece que, todo empleador está obligado a disponer de una supervisión efectiva, según sea necesario, para asegurar la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.
- 6.12. Respecto a los hechos que componen el accidente de trabajo materia de investigación, la autoridad inspectiva señaló como Causas básicas –Factores de trabajo lo siguiente:

Figura N° 03

<p><b>CAUSAS BÁSICAS:</b></p> <p><b>Factores Personales</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- No se ha determinado.</li></ul> <p><b>Factores de Trabajo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Falta de evaluación del riesgo individual que genera el cambio, instalación de mangas y/o lona en las líneas de óxido de zinc</li><li>- Falta de supervisión efectiva de la ejecución de los mantenimientos que realizaban los trabajadores según su puesto de trabajo</li><li>- Falta de prevención de la inspeccionada en cuanto a otorgar un equipo de protección personal (anteojos de seguridad) adecuado para la realización de la actividad.</li></ul>
--

**6.13.** En este punto, cabe traer a colación lo dispuesto por el precedente recaído en la Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, de fecha 18 de agosto de 2022 que es de observancia obligatoria<sup>14</sup>. El Tribunal en esa oportunidad determinó lo siguiente:

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

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

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.
- (...)

---

<sup>14</sup> En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.





## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

6.37. 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”<sup>15</sup>, 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 cometan 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.  
(...)”

6.38 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.  
(...)”.

- 6.14.** Por tanto, corresponde analizar si la infracción imputada presenta el nexo causal señalado, respecto al accidente de trabajo investigado. Al respecto, como se ha indicado, las actuaciones inspectivas se desarrollaron con el fin de investigar el accidente de trabajo del señor Salinas, trabajador de la inspeccionada, ocurrido el 22 de marzo de 2021.
- 6.15.** En el presente caso se verifica de los actuados que el personal inspectivo consideró como causa que originó el accidente que *“la Inspeccionada no realizó una supervisión diaria efectiva de la ejecución de los mantenimientos que realizaban los trabajadores según su puesto de trabajo para asegurar que el personal cumpla con lo identificado en su ATS, verificar el cumplimiento del procedimiento, verificar la capacitación y entrenamiento para que opere o maneje la pistola neumática, verificar la conexión correcta de la manguera de aire comprimido de la pistola neumática, verificar que los lentes de seguridad sean los adecuados para la labor a realizar”*. De lo expuesto, se evidencia que no se desarrolló desde el Acta de Infracción, el nexo causal entre esta y el accidente ocurrido. Asimismo, no se determinó bajo parámetros suficientemente descriptivos, la configuración de esta ausencia de supervisión a la que hace referencia el inspector comisionado.
- 6.16.** Por consiguiente, se identifica que no se ha efectuado un análisis de causalidad sobre la vinculación de dicha imputación y el accidente de trabajo ocurrido, limitándose el acta al relato de hechos para sostener la imputación, sin que se establezca una correcta subsunción de la conducta imputada en el tipo legal atribuido, que exige establecer el juicio de causalidad de forma motivada.

---

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

**6.17.** En ese sentido, no se evidencian elementos fehacientes que permitan determinar que el accidente del trabajador se dio como consecuencia de dichos incumplimientos, al no haberse efectuado un adecuado análisis del nexo causal. Como es de verse, el inspector comisionado no realizó una mayor motivación del nexo causal entre el incumplimiento referido y el accidente de trabajo.

**6.18.** Ahora bien, respecto a la supervisión efectiva cabe precisar que de conformidad con el precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 011-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 19 de noviembre de 2022, en el diario oficial El Peruano, sobre la supervisión efectiva señala lo siguiente:

**“6.5.14.** En tal sentido, la supervisión en la seguridad y salud en el trabajo constituye un concepto amplio que define a acciones significativas que posibilitan la mejora continua, siendo entonces un instrumento trascendente en el diseño, desarrollo, guía y parámetros dentro de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Es decir, la “supervisión” no se reduce a la figura de un personal (“supervisor”) cuya función en concreto sea la de realizar la labor de ejecutar dichas acciones de control (“supervisar”).

El concepto, en realidad, alude a los procedimientos y métodos diseñados y establecidos por el empleador —deudor de seguridad— para medir, recopilar y prevenir con ello los riesgos y peligros en el trabajo. Dicha metodología y procedimientos deben ser comprobables por la inspección del trabajo a través del deber de colaboración y el ejercicio de las facultades de la inspección del trabajo.

**6.5.15.** Así las cosas, sobre este aspecto, lo que es objeto de sanción para la administración es la ausencia de este complejo y estructural esquema y/o diseño que conlleva la supervisión en materia de seguridad, cuya responsabilidad recae en el empleador, el cual debe llevar y estructurar el mismo, además de verificar su cumplimiento y medir sus resultados.

**6.5.16.** Por lo anotado, la administración debe diferenciar, como lo hace el Tribunal, (i) la falta de conocimiento de los trabajadores sobre el riesgo; y, (ii) la ausencia de supervisión. Si bien ambos conceptos se complementan en la estructura de la seguridad y salud en el trabajo; no obstante, constituyen supuestos disímiles. La primera está orientada a la falta de formación e información de los trabajadores sobre los peligros y riesgos en la prestación de servicios, y la segunda, a la carencia de un sistema o medio de supervisión por parte del empleador”.

**6.19.** Por ello, 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 y del 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”.

**6.20.** Así, el Principio 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 cuenten con evidencia en contrario. 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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”<sup>16</sup>.

- 6.21.** En el presente caso, la autoridad administrativa en el Acta de Infracción ha reprochado al sujeto inspeccionado la ausencia de supervisión, sin que esta haya sido determinada bajo parámetros suficientemente descriptivos para llevar a cabo la imputación establecida en el Acta de Infracción, pues, se consignó que *“la Inspeccionada no realizó una supervisión diaria efectiva de la ejecución de los mantenimientos que realizaban los trabajadores según su puesto de trabajo para asegurar que el personal cumpla con lo identificado en su ATS, verificar el cumplimiento del procedimiento, verificar la capacitación y entrenamiento para que opere o maneje la pistola neumática, verificar la conexión correcta de la manguera de aire comprimido de la pistola neumática, verificar que los lentes de seguridad sean los adecuados para la labor a realizar”*, sin mayores alcances.
- 6.22.** En ese sentido, a consideración de esta Sala, no ha quedado debidamente acreditado el nexo causal entre la conducta de la impugnante y el accidente; 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 los hechos imputados al entonces inspeccionado se encontrarían directamente vinculados con el accidente ocurrido el día 22 de marzo de 2021.
- 6.23.** Por consiguiente, el inspector comisionado efectúa una presunción sin mayor motivación del nexo causal entre el incumplimiento referido y el accidente de trabajo. En ese orden de ideas, se evidencia que el inspector no ha fundamentado adecuadamente la existencia del nexo causal entre la aparente ausencia de supervisión efectiva y el accidente de trabajo ocurrido, señalando solo una fórmula genérica sin mayor sustento.
- 6.24.** Respecto a **“No cumplir con la normativa en seguridad y salud en el trabajo en materia de la identificación de peligros y evaluación de riesgos”**; sobre el particular, el Acta de Infracción y la Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, han establecido, lo siguiente:

#### **Figura N° 04 Acta de infracción**

4.18 Que, respecto a la materia Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), submateria: Prevención de Riesgos, la empresa no acreditó haber efectuado adecuadamente la evaluación del riesgo que genera el cambio, instalación de mangas y/o lona en las líneas de óxido de zinc, puesto que en la Matriz de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos de fecha 18/01/2021, vigente a la fecha del accidente, respecto al puesto de trabajo: Técnico

<sup>16</sup> Citando al autor Miguel Carmona Ruano.

Mecánico, dicha actividad se encuentra consignada en el ítem 109, siendo el **peligro** identificado: Uso de Herramientas Manuales (Pistola Neumática), en **riesgo** (se ha identificado en forma conjunta) : Golpes por desprendimiento de la manguera de aire comprimido, irritación de la vista por las partículas de polvo arrastradas por el aire comprimido estableciendo y como medidas de control de ambos riesgos se indica :1.- **Controles Administrativos:** Señalización de Seguridad de las zonas de trabajo; Verificar las herramienta este en buen estado y los conectores correctamente puestos; No utilizar herramientas sin las guardas o protecciones diseñadas en fábrica para su correcto uso; Use siempre las herramientas de acuerdo con la función para la cual fueron diseñadas; No opere o maneje herramientas si no está capacitado, entrenado y autorizado para hacerlo; Revise y Verifique el estado de la herramienta a utilizar en el proceso y guardarlo en el lugar correcto; Uso de Procedimiento 91202-PSIG02 (Mantto de Transformadores de Potencia), 91202-PSIG03 (Mantto correctivo), 91202- PSIG04 (Mantto Preventivo); Uso de Procedimiento 91202-PSIG03 (Mantto correctivo), 91202-PSIG04 (Mantto Preventivo); Uso de Procedimiento SGSST-P02 (PROCEDIMIENTO DE ANALISIS SEGURO DE TRABAJO), PR-SST-009 (TRABAJO EN ALTURA); Llenar los permisos de trabajo ATS y PETAR. 2.- **Control - Equipo de Protección Personal:** Uso de Equipo de Protección Personal (Casco de Seguridad, Guantes de trabajo, Botas de Seguridad. Gafas de Seguridad, Respirador para Polvo y Vapores Metálicos, Protección Auditiva), no siendo posible determinar qué medidas de control le corresponde a cada riesgo, siendo que para cada riesgo le corresponde una evaluación con las medidas de control a aplicar según el orden de prioridad por lo que cada riesgo se evalúa en forma individual por separado, es decir, se debe definir los controles para cada tipo de riesgo.

Por lo tanto, al no haber realizado una evaluación del riesgo adecuada, no ha podido el sujeto inspeccionado, establecer las medidas de control según el orden de prioridad para controlar y/o eliminar el peligro que lamentablemente tuvo como consecuencia la lesión en el señor Oscar Salinas Vizcarra.

### Figura N° 05

#### Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE

5.13. Que, conforme se puede visualizar incluido en las medidas de mitigación/prevenición/monitoreo/control de riesgos (última columna de la imagen mostrada), el inspeccionado describe dentro de los controles administrativos nueve puntos y dentro de control-equipo de protección personal un punto, ello, como barreras blandas en cuanto a las medidas correctivas según el orden de prioridad. No obstante, lo descrito no es posible determinar qué medidas de control le corresponde a cada riesgo (**Golpes por desprendimiento de la manguera de aire comprimido, así como, irritación de la vista por las partículas de polvo arrastradas por el aire comprimido**), toda vez que para cada riesgo le corresponde una evaluación con las medidas de control a aplicar en específico según el orden de prioridad, por lo que, cada riesgo se evalúa en forma individual, es decir, por separado se debe definir los controles para cada tipo de riesgo. En consecuencia, al no haber realizado una evaluación de riesgos adecuada, el inspeccionado no pudo establecer las medidas de control según el orden de prioridad para controlar y/o eliminar el peligro que generó el accidente de trabajo, siendo esta, causa básica-factor de trabajo-falta de evaluación del riesgo individual que genera el cambio, instalación de mangas y/o lona en las líneas de óxido de zinc-nexo causal del accidente que ocasionó parte del cuerpo lesionado del trabajador-ojos, naturaleza de la lesión-quemadura química ocular de ojo izquierdo. Por tanto, lo argumento no logra desvirtuar la infracción incurrida.

**6.25.** 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-TR<sup>17</sup>, y posteriormente incluidos dentro de la modificación efectuada en el artículo 77 del reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Decreto Supremo N° 005-2012-TR, a través del Decreto Supremo N° 002-2020-TR, publicado el 08 de enero de 2020.

<sup>17</sup> 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.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.26.** Sobre estos alcances, es importante recordar que la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (en adelante **la LSST**), reconoce como un pilar fundamental y transversal al Principio de Prevención, entendido 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<sup>18</sup>.
- 6.27.** En estricta relación con esta premisa, la LSST también define al Principio de Responsabilidad, entendido como la asunción de las “(...) implicancias, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él, conforme a las normas vigentes”<sup>19</sup>.
- 6.28.** 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<sup>20</sup> de acuerdo con el orden de prioridad preestablecido por Ley<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 22.- El trabajo es un deber y un derecho. Es la base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

<sup>19</sup> Artículo II del Título Preliminar de la LSST.

<sup>20</sup> LSST, Artículo 50. Medidas de prevención facultadas al empleador

El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales:

- a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.
- b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador.
- c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro.
- d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo.
- e) Mantener políticas de protección colectiva e individual.
- f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores.

<sup>21</sup> LSST, Artículo 21. Las medidas de prevención y protección del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo  
Las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se aplican en el siguiente orden de prioridad:

- a) Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual.
- b) Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas.
- c) Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control.
- d) Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador.
- e) En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta”.

6.29. En ese sentido – y conforme la documentación alcanzada en el procedimiento inspectivo, se aprecia que se cuentan con medidas de protección vigentes que contemplaban el potencial peligro (Uso de herramientas manuales (pistola automática)) dentro de la matriz IPER:

**Figura N° 06**  
Matriz IPER

PROCESO ACTIVIDAD	PUESTO DE TRABAJO	FUENTE DE RIESGO/ACTIVIDAD	PELIGRO	RIESGO	MEDIDAS DE MITIGACIÓN/PREVENCIÓN/ MONITOREO/CONTROL DE RIESGOS
Trabajos de mantenimiento en las Líneas de Óxido de Zinc	Técnico Mecánico	Cambio, Instalación de mangas y/o lona en las líneas de óxido de zinc.	Uso de herramientas manuales (pistola neumática)	Golpes por desprendimiento de la manguera de aire comprimido, irritación de la vista por las partículas de polvo arrastradas por el aire comprimido.	<b>1.- Controles Administrativos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Señalización de Seguridad de las zonas de trabajo, Verificar las herramientas este en buen estado y los conectores correctamente puestos.</li> <li>• No utilizar herramientas sin las guardas o protecciones diseñadas en fábrica para su correcto uso.</li> <li>• Use siempre las herramientas de acuerdo con la función para el cual fueron diseñadas.</li> <li>• No opere o maneje herramientas si no está capacitado, entrenado y autorizado para hacerlo.</li> <li>• Revise y Verifique el estado de la herramienta a utilizar en el proceso y guardarlos en el lugar correcto.</li> <li>• Uso de procedimiento 91202-PSIG02 (Mantto de Transformadores de Potencia), 91202-PSIG03 (Mantto correctivo), 91202-PSIG04 (Mantto Preventivo).</li> <li>• Uso de procedimiento 91202-PSIG03(Mantto correctivo), 91202-PSIG04 (Mantto preventivo).</li> <li>• Uso de procedimiento SGSST-P02 (procedimiento de análisis seguro de trabajo), PR-SST-009 (Trabajo en altura).</li> <li>• Llenar los permisos de trabajo ATS y PETAR.</li> </ul> <b>2.- Control-Equipo de Protección Personal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de equipos de protección personal (casco de seguridad, guantes de trabajo, botas de seguridad, gafas de seguridad, respirador para polvo y vapores metálicos, protección auditiva)</li> </ul>

6.30. De lo descrito precedentemente se aprecia que, la impugnante sí había identificado el peligro (Uso de herramientas manuales (pistola automática)), sin que la autoridad sancionadora logre acreditar cuál es la normativa en SST aparentemente vulnerada por el Sujeto inspeccionado, la cual establezca la obligatoriedad de que la evaluación de las medidas de control a aplicar en específico se deben determinar según el orden de prioridad, y que, por tal motivo, cada riesgo se evalúa en forma individual, es decir, que por separado se tenía que definir los controles para cada tipo de riesgo.

6.31. Por consiguiente, no se encuentra correctamente determinada la causalidad de tal omisión en la matriz IPER de la impugnante.

6.32. Respecto a **“No haber otorgado un equipo de protección personal adecuado para la actividad en específico”**; sobre el particular, el Acta de Infracción y la Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, han establecido, lo siguiente:





## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

#### **Figura N° 07 Acta de infracción**

4.19 Que, respecto de la materia Equipos de protección personal, el sujeto inspeccionado remitió el Registro de Equipos de Seguridad o Emergencias, en donde se encuentra consignado que el trabajador recibió entre otros: Anteojos Virtua Plus, así mismo en la declaración de los hechos del 22/03/2021 por el trabajador Oscar Salinas Vizcarra, este indicó que en el momento del accidente se encontraba utilizando sus equipos de protección personal: guantes, mascarilla, botas, arnés y lentes, estos últimos indicados por la inspeccionada para la realización de su trabajo, sin embargo también declaró que el polvo que se genera en la actividad ingresa tanto por la parte superior como por la inferior, lo que ya habría informado al jefe del área.

Por lo que, en el Registro de Accidentes de trabajo, descripción del accidente se indica: "(...) cuando la manguera del aire comprimido se desprende de la pistola levantando óxido de zinc y cayéndole a los ojos", por lo que se concluye que el lente de seguridad no impidió que al levantarse el óxido de zinc haga contacto con sus ojos, lo cual denota la falta de prevención de la inspeccionada en cuanto a otorgar un equipo de protección personal adecuado al tipo de trabajo y riesgos específicos expuestos en el desempeño de su labor, por lo indicado el sujeto inspeccionado no acreditó el otorgamiento de equipo de protección personal, lente de seguridad, adecuado al tipo de trabajo y riesgo específico al realizar la actividad, que finalmente trajo una lesión de Quemadura Ocular al señor Oscar Salinas Vizcarra

#### **Figura N° 08 Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE**

5.17. Ahora bien, ejerciendo su derecho de defensa el sujeto inspeccionado señala que sí le entregó al señor Salinas unos lentes de seguridad adecuados para realizar sus funciones laborales, en ese sentido, resulta falso que su representada no haya entregado al trabajador los lentes protectores correspondientes, los cuales razonablemente cubren la visión de los trabajadores de cualquier elemento extraño que pueda suceder, debiendo tener en cuenta que no existe un lente especial que pueda proteger ante la existencia de un polvo químico que pueda ingresar a los ojos del trabajador; cabe señalar que lo argumentado por el inspeccionado no logra eximirlo de responsabilidad, dado que, por el **Principio de Prevención**, el empleador se encuentra obligado a garantizar la seguridad y salud en el trabajo en toda actividad que se desarrolle durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, esto en cuanto a otorgar al trabajador el equipo de protección personal, lente de seguridad, adecuado al tipo de trabajo y riesgo específico al realizar la actividad de mantenimiento correctivo en la línea 7 de óxido de ZINC, sostenido en la acción ocurrida el día del accidente: "(...) cuando la manguera del aire comprimido se desprende de la pistola levantando óxido de zinc y cayéndole a los ojos" y en las declaraciones del trabajador-el polvo que se genera en la actividad ingresa tanto por la parte superior como por la inferior. Por lo expuesto, en atención a la actividad que realizaba el trabajador era necesario que el empleador asegure que los equipos brindados al trabajador como el lente sea el adecuado en específico para la actividad, omisión que generó la ocurrencia del accidente. **Causa básica-factor de trabajo-falta de prevención de la inspeccionada en cuanto a otorgar un equipo de protección personal (anteojos de seguridad) adecuado para la realización de la actividad-nexo causal del accidente que ocasionó parte del cuerpo lesionado del trabajador-ojos, naturaleza de la lesión-quemadura química ocular de ojo izquierdo.** Por tanto, lo argumentado no logra desvirtuar la infracción incurrida.

6.33. El artículo 60 de la LGIT, establece que, "el empleador proporciona a sus trabajadores equipos de protección personal adecuados, según el tipo de trabajo y riesgos específicos

presentes en el desempeño de sus funciones, cuando no se puedan eliminar en su origen los riesgos laborales o sus defectos perjudiciales para la salud este verifica el uso efectivo de los mismos”, asimismo, el artículo 61 del citado cuerpo normativo dispone que, el empleador realiza la revisión de la indumentaria y de los equipos de trabajo, adoptando las medidas necesarias, de manera oportuna, cuando se detecte que la utilización de indumentaria y equipos de trabajo o de protección personal representan riesgos específicos para la seguridad y salud de los trabajadores. Adicionalmente a lo señalado, en mérito al artículo 60 de la LSST, los equipos de protección personal deben atender a las medidas antropométricas del trabajador que los utilizará.

- 6.34.** Sobre el particular, la impugnante alega que no se analiza las especificaciones técnicas del EPP facilitado al Sr. Salinas ni mucho menos se indica o se precisa cuál sería el EPP existente que se debió haber brindado al trabajador a efectos que el accidente no sucediese.
- 6.35.** Al respecto, es pertinente indicar que de la lectura del Acta de infracción y Resolución de primera instancia se corrobora que independientemente de la obligación del empleador de entregar lentes de seguridad adecuados para el desempeño de labores del trabajador, tanto el personal inspectivo como órgano sancionador no indican con precisión la razón por la cual los lentes protectores entregados al trabajador no eran los idóneos para tal actividad, o en todo caso, detallar que especificaciones técnicas o características mínimas con los que deberían contar los mismos.
- 6.36.** En tal sentido, se evidencia que el inspector no ha fundamentado adecuadamente la existencia del nexo causal entre la conducta infractora imputada y el accidente de trabajo ocurrido, señalando solo una fórmula genérica sin mayor sustento.

#### **Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo**

- 6.37.** En principio, dado los argumentos expresados por la impugnante, este Tribunal debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.
- 6.38.** Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

“Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, **los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.**

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).

- 6.39.** A su vez, el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG señala que:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa





## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas”.

**6.40.** Concordante a ello, la LGIT, desarrolla en su artículo 44, los principios generales del procedimiento sancionador, entre ellos: “(...) a) Observación del debido proceso, por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho (...)”.

**6.41.** El Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.** Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

**6.42.** En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-AA señaló que no solo existe base constitucional o jurisprudencial para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento convencional, a saber:

“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, **el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares.** Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito "judicial", sino también en el ámbito administrativo" y, en general, **como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana"**. (Caso

Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N° 2050-2002-AA/TC– que "si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", **su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos**"(párrafo 69). (...)” (énfasis agregado)

- 6.43. Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG y la LGIT, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto en relación con la vulneración alegada.

#### **Sobre la presunta vulneración a la motivación de las resoluciones**

- 6.44. 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.
- 6.45. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
- 6.46. 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.
- 6.47. 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: 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:

“[...] [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**



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**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).

- 6.48.** 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.

#### **Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador**

- 6.49.** La impugnante alega que las instancias de mérito no evaluaron sus argumentos ni motivaron adecuadamente las resoluciones de primera y segunda instancia.
- 6.50.** Al respecto, es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.
- 6.51.** Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no solo ha identificado sino ratificado el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida

motivación de las resoluciones, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC, precisa:

“7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

Así, en el Exp. N° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N° 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) **Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.**

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por “X”, pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de “X” en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139º, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.

f) Motivaciones cualificadas. - Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal” (énfasis agregado).

**6.52.** Sobre el particular, la Resolución bajo análisis cae en el supuesto de motivación aparente dado que, si bien relata los hechos, establece valoraciones y cita normas, no sustenta jurídicamente conceptos indispensables para otorgarle contenido a la infracción imputada. Al respecto, debemos señalar que en la Resolución de Sub intendencia no se aprecia que

el órgano sancionador haya efectuado un análisis y desarrollo respecto a los aspectos que comprende la “Supervisión efectiva”, en ese sentido, no se ha cumplido con detallar los elementos de la “Supervisión efectiva” y la relación con la infracción imputada. Del mismo modo, con relación a la identificación de peligros y evaluación de riesgos no se aprecia que el órgano sancionador de primera instancia precise de forma clara y expresa cual habría sido la normativa vulnerada por la inspeccionada, en la que se disponga la obligatoriedad de que la evaluación de la medida de control se debe detallar según el orden de prioridad, y que, por ello, cada riesgo se evalúa en forma individual.

- 6.53.** Asimismo, respecto a la entrega de equipo de protección personal adecuado para la actividad en específico, la autoridad sancionadora de primera instancia no precisa la razón por la cual los lentes protectores otorgados al trabajador no eran los idóneos para la actividad desempeñada, o en todo caso, detallar qué especificaciones técnicas o características mínimas deberían contar los mismos.
- 6.54.** Por tanto, no se ha efectuado una correcta motivación de sus fundamentos al referirse al caso en concreto. En este contexto, el Acta de Infracción y la Resolución de Subintendencia, conforme se ha desarrollado precedentemente adolecen de falta de fundamentación para sancionar a la impugnante, encontrándonos así ante una vulneración del principio de legalidad, que exige actuar con sometimiento a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes, así como del principio de observación del debido proceso, en tanto que, la omisión incurrida impide emitir una resolución fundada en hechos y en derecho.
- 6.55.** En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Subintendencia si bien da la apariencia de motivación al existir citas normativas y desarrollar los extremos de las infracciones a la SST, la misma no fundamenta las situaciones procedimentales alegadas por la impugnante, deviniendo en que su decisión carece de sustento jurídico exigido.
- 6.56.** Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14° del TUO de la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo:

“Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

**2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14°** (énfasis añadido)

- 6.57.** Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Resolución de Intendencia, que debió de evaluar de manera adecuada los hechos alegados por la impugnante.
- 6.58.** Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Subintendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 10 de mayo de 2022, incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 734-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

artículo 10° del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

#### **Sobre la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo**

- 6.59.** El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del 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”. Precisa, además, que 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”.
- 6.60.** En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.61.** En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 10 de mayo de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG; tal resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.
- 6.62.** Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.
- 6.63.** En consecuencia, se remite la presente Resolución a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.
- 6.64.** Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

## **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 EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por ZINC INDUSTRIAS NACIONALES S.A., y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 10 de mayo de 2022, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional del Callao; y nulos también los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 402-2021-SUNAFIL/IRE-CAL.

**SEGUNDO.** - **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 372-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente Resolución.

**TERCERO.** - Devolver los actuados a la Intendencia Regional del Callao y a la Gerencia General de SUNAFIL, para que proceda de acuerdo a sus atribuciones y conforme a lo señalado en el fundamento 6.63 de la presente resolución.

**CUARTO.** - Notificar la presente resolución a ZINC INDUSTRIAS NACIONALES S.A., y a la Intendencia Regional del Callao, 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](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**

Presidenta

**MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA**

Vocal Titular

**LUIS GABRIEL PAREDES MORALES**

Vocal Alterno

<b>Vocal ponente: LUIS PAREDES</b>
------------------------------------