



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 557-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	1522-2020-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	AHORRO DE ENERGIA Y MANTENIMIENTO INDUSTRIAL SAC - ADEMINSAC
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 898-2022-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **AHORRO DE ENERGIA Y MANTENIMIENTO INDUSTRIAL SAC - ADEMINSAC**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 898-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 31 de mayo de 2022.

Lima, 6 de junio de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **AHORRO DE ENERGIA Y MANTENIMIENTO INDUSTRIAL SAC - ADEMINSAC** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 898-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 31 de mayo de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 248-2019-SUNAFIL/INSSI, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **SST**)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 172-2019-SUNAFIL/INSSI (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (2) infracciones muy graves en materia de SST, por no entregar equipos de protección personal e incumplir con el Sistema de Gestión de SST en las empresas, que ocasionaron el accidente de trabajo de fecha 21 de marzo de 2019.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión interna de SST (Sub materia: Registro de accidente de trabajo e incidentes); Accidente de trabajo/incidente (Sub materia: Incluye todas), Equipos de Protección Personal (Sub materia Incluye todas), Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo en las empresas (Sub materia: Actividades de Prevención).

- 1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 2188-2020-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 10 de noviembre de 2020, notificada el 18 de diciembre de 2020, se inició la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).
- 1.3** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 725-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 21 de abril 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 de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 854-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 14 de setiembre de 2021, notificada el 16 de setiembre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 18,900.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con su obligación en materia de equipos de protección personal, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una sanción ascendente a S/ 9,450.00.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con su obligación en materia de Sistema de Gestión en SST en las empresas (Actividades preventivas: supervisión efectiva y adecuada), tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una sanción ascendente a S/ 9,450.00.
- 1.4** Con fecha 1 de octubre de 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 854-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1. Asimismo, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 411-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 5 de abril de 2022, notificada el 7 de abril de 2022, se declaró infundado el recurso de reconsideración, por considerar que:
- i. El señor Carlos Antonio Guevara Zamora sufrió daños en su cuerpo (quemaduras) por lo que requirió asistencia médica el 25 de marzo de 2019, hecho que fue acreditado mediante certificado médico conforme establece la normatividad (cause daño en el cuerpo o en la salud del trabajador que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal); por lo cual, no es cierto que no se haya hecho mención al certificado médico en la Resolución de sanción; por lo cual, este medio probatorio no tiene la calidad de nueva prueba.
 - ii. De la revisión de la "SOLICITUD DE ATENCIÓN MÉDICA SCTR" se verifica que el trabajador sufrió daños en el cuerpo (quemaduras) y que fue atendido el 25 de marzo de 2019, lo cual corrobora lo señalado en el Certificado Médico por lo cual, no desvirtúa la comisión de la infracción, más bien, todo lo contrario, confirma que el trabajador requirió asistencia médica y que sufrió daños en su cuerpo y en su salud.
- 1.5** Con fecha 25 de abril de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 411-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 557-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- i. Acorde al principio de legalidad la conducta infractora no se ajusta a la verdad de los hechos respecto al incumplimiento de la entrega de equipos de protección personal al trabajador Carlos Antonio Guevara Zamora específicamente respecto a los lentes de seguridad, puesto que, el mismo colaborador en su declaración afirma que si contaba con equipos de protección especial completo; asimismo, no ha sido desvirtuado ni aprobado cuales son los lentes adecuados que a criterios de la Autoridad de Trabajo debe tener el empleador para ser considerado como valido o con las características técnicas requeridas, por el contrario, asumen la posición arbitraria que no tenía el trabajador lentes cuando es falso.
- ii. La resolución apelada no se ha motivado debidamente, puesto que no existe coherencia en la atribución de la infracción, puesto que nada tiene que ver los lentes de seguridad con quemaduras donde no existió daño al trabajador ya que el alta fue de inmediato, más aún si del informe médico no se determinó que haya descanso médico por el contrario se dispuso su alta y las atenciones inmediatas a la salud del colaborador que fueron a manera de prevención, precaución y seguimiento para verificar su condición estable de salud.
- iii. No existe relación de causalidad respecto a la conducta sancionada por no cumplir con las obligaciones en materia de sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo en las empresas (actividades preventivas: supervisión efectiva y adecuada) y el supuesto accidente de trabajo, así el no contar con el equipo de protección personal no guarda relación con el evento acaecida más aún si se contaba con dicha protección personal.

1.6 Mediante Resolución de Intendencia N° 898-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 31 de mayo de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando el monto de la multa, por considerar los siguientes puntos:

- i. Si bien la inspeccionada, al momento del procedimiento de investigación, gozó del principio de licitud respecto a la obligación concerniente a la entrega de equipos de protección personal adecuados; ello resultó desvelado, por un lado, a través de lo descrito en el acotado registro de accidentes, pues, en esta, se describió como causa del accidente de trabajo el incumplimiento de la presente obligación en materia de seguridad y salud en el trabajo, lo cual ha sido reforzado con la medida correctiva que implemento la misma inspeccionada brindado los lentes google a los trabajadores.

² Notificada a la impugnante el 2 de junio de 2022, véase folio 93 del expediente sancionador.

- ii. No basta que la inspeccionada haya entregado el equipo de protección de personal - lentes, al trabajador accidentado tal como afirma, sino que este equipo de protección personal debe ser adecuado al tipo de trabajo y riesgos específicos que se presenta en el desempeño de las funciones del trabajador; siendo que de acuerdo a la investigación dicho equipo de protección personal no contaba con las características necesarias que puedan haber evitado de manera directa o indirecta que cualquier tipo de fluido entre en contacto con los ojos del trabajador, por lo que se determina que el equipo de protección personal - lentes no fue adecuado al tipo de trabajo ni a los riesgos que estaba expuesto el trabajador accidentado; más aún si se verifica que la misma inspeccionada visto el accidente acaecido y habiendo determinado en el registro de accidentes que una de sus causas fue los equipos de protección inadecuados (lentes de seguridad inadecuados). Implemento la entrega de lentes google a los colaboradores.
- iii. De acuerdo a lo descrito por la propia inspeccionada en el Registro de Accidentes de Trabajo y en el Reporte de Investigación realizado por la inspeccionada, ha sido calificada como causa de accidente de trabajo, lo cual permitió que la primera instancia determine la existencia de responsabilidad por la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- iv. Ha sido acreditado en las actuaciones inspectivas que, la inspeccionada no cumplió con establecer una supervisión efectiva y adecuada para la prevención de los riesgos a los que estaba expuesto el trabajador al momento del accidente, incumplimiento que ocasionó el accidente de trabajo investigado. En ese sentido, queda evidenciado que se ha establecido el nexo causal entre la infracción imputada y el accidente de trabajo ocurrido el 21 de marzo de 2019. Por tanto, acreditado dicho nexo causal, corresponde confirmar la infracción imputada, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- v. La subsunción del incumplimiento a las normas de seguridad y salud en el trabajo respecto a los equipos de protección personal (lentes de seguridad adecuados) y las obligaciones en materia de Sistema de Gestión en SST en las empresas (Actividades preventivas; Supervisión efectiva y adecuada), como causas del accidente de trabajo, ocurrido el 21 de marzo de 2019, dentro del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, es acertada.

1.7 Con escrito de fecha 20 de junio de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 898-2022-SUNAFIL/ILM.

1.8 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-003644-2022-SUNAFIL/ILM, recepcionado el 20 de diciembre de 2022.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 557-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶“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.”

⁷“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.”

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 otorgarle esta facultad al administrado mediante ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

⁸ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 557-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE AHORRO DE ENERGIA Y MANTENIMIENTO INDUSTRIAL SAC - ADEMINSAC

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que **AHORRO DE ENERGIA Y MANTENIMIENTO INDUSTRIAL SAC - ADEMINSAC** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 898-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 18,900.00 por la comisión de dos (2) infracciones MUY GRAVES, 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 siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 3 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 **AHORRO DE ENERGIA Y MANTENIMIENTO INDUSTRIAL SAC - ADEMINSAC**.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con escrito de fecha 20 de junio de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 898-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- i. Se ha tenido una apreciación sesgada en las actuaciones inspectivas y dentro del procedimiento administrativo sancionador, ya que reiteran que no acreditó haber hecho entrega al trabajador Carlos Antonio Guevara Zamora de los lentes de seguridad con las características adecuadas necesarias y adecuadas; sin embargo, no han desvirtuado, ni probado que los lentes de seguridad que sí fueron entregados al trabajador para protección de sus ojos y, de acuerdo a la Ficha Técnica que consta en los autos, son Lentes de Seguridad Sakerhet, que sí brindaron la máxima protección ocular a los ojos del trabajador del impacto de partículas.
- ii. De la misma declaración de accidente de trabajo se desprende que el trabajador señaló: “como contaba con los lentes de seguridad no afecto directamente los ojos”.
- iii. Por principio de legalidad y tipicidad, dicho hecho acaecido el 21 de marzo del 2019 no se adecúa a la norma estipulada en el artículo 28 numeral 10, toda vez que no se presentaron elementos concurrentes como es el daño y descanso médico.
- iv. El Acta de Infracción se elaboró el 27 de agosto del 2019, no obstante, el órgano instructor notificó el Acta de Infracción e Imputación de Cargos el 18 de diciembre del 2020, después de 1 año y 9 meses de que sucedieron los hechos, resultando totalmente

arbitraria su actuación sin observar los principios del procedimiento administrativo como impulso de oficio, celeridad, eficacia y responsabilidad, incurriendo en nulidad.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador

6.1. El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública se encuentra sujeta –entre otras condiciones– a su tramitación dentro de un plazo preestablecido, sancionándose la superación de este con la figura de la caducidad.

6.2. Al respecto, el artículo 259 del TUO de la LPAG establece:

“Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. **El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos.** Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.

Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, **sin que se notifique la resolución respectiva**, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. **El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no lo haya declarado de oficio (...)**” (énfasis añadido).

6.3. De la norma acotada se desprende que la caducidad del procedimiento sancionador no se computa desde la fecha de emisión de la Imputación de Cargos, sino desde que se notifica la misma con la cual se da inicio al procedimiento sancionador; por ende, una vez transcurrido el plazo para resolver, sin que se haya notificado la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento.

6.4. Juan Carlos Morón Urbina, señala que la caducidad tiene las siguientes características:

“El plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador es de nueve (9) meses y es computado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, es decir, con el inicio del procedimiento administrativo sancionador. (...) Por el contrario, el día final de ese plazo no es de la fecha de la resolución sancionadora, sino el de su notificación al administrado, dado que elementales razones de garantía impiden que se conceda efecto interruptor a una resolución no comunicada aún.

No obstante, la norma admite la ampliación del plazo de caducidad por tres (3) meses, pero requiere de una resolución debidamente sustentada por parte del órgano competente, detallando las justificaciones de hecho y de derecho que conllevan a la necesidad de ampliar el plazo regular”⁹.

⁹ Morón Urbina, Juan (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, Tomo 2, pp. 538 – 539.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 557-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.5. De la revisión de los actuados, se ha identificado que el procedimiento administrativo sancionador se desarrolló en el siguiente periodo:

ACTUACIONES		FECHA DE NOTIFICACIÓN
Inicio	Imputación de Cargos N° 2188-2020-SUNAFIL/ILM/AI1	18 de diciembre de 2020
Fin	Resolución de Sub Intendencia N° 854-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1	16 de setiembre de 2021

- 6.6. En ese entendido, el procedimiento se inició el 18 de diciembre de 2020, por lo que de conformidad con el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, la autoridad sancionadora (Sub Intendencia de Resolución) tenía hasta el 16 de setiembre de 2021 para emitir y notificar la resolución de sanción. Por lo que, considerando que la Resolución de Sub Intendencia, que impuso sanción a la inspeccionada, fue notificada el 16 de setiembre de 2021, se advierte que fue emitida dentro del plazo de los nueve meses establecidos en la norma antes citada. Por tanto, no corresponde acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la presunta vulneración de los plazos administrativos

- 6.7. La impugnante alega que se han excedido los plazos administrativos. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto de aquellos procesos en los cuales se exceda el plazo razonable, siendo una consecuencia de éste no la nulidad o la invalidez de la emisión del pronunciamiento o actividad esperada de acuerdo a derecho, sino que por el contrario; se exige que el órgano que conoce de la tramitación a actuar y cumplir con sus funciones de acuerdo a derecho en el plazo más breve posible, sin desmedro de las responsabilidades funcionales por la demora imputable al mismo.¹⁰

¹⁰ Así, en el fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00295-2012-PHC/TC del 14 de mayo de 2015 (declarado doctrina jurisprudencial vinculante para todos los jueces y tribunales del país, de conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional) se reconoce que en aquellos casos en los cuales se prolonga el proceso más allá de lo razonable, "...no puede establecerse, por ejemplo, la exclusión del procesado, el sobreseimiento del proceso o el archivo definitivo del proceso penal como si fuera un equivalente a una decisión de absolución emitida por el juez ordinario, sino que, actuando dentro del marco constitucional y democrático del proceso penal, el órgano jurisdiccional debe emitir el pronunciamiento definitivo sobre el fondo del asunto en el plazo más breve posible, declarando la inocencia o responsabilidad del procesado, y la consiguiente conclusión del proceso penal. En cualquier caso, como es obvio, tal circunstancia no exime de las responsabilidades a que hubiere lugar para quienes incurrieron en ella, y que deben ser dilucidadas por los órganos competentes".

- 6.8.** Debemos señalar que el artículo 15 del TUO de la LPAG señala que: “Los vicios incurridos en la ejecución de un acto administrativo, o en su notificación a los administrados, son independientes de su validez”; asimismo, en el numeral 151.3 del artículo 151 del mismo cuerpo legal se precisa: “El vencimiento del plazo para cumplir un acto o cargo a la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo”.
- 6.9.** Por lo tanto, se debe tener en cuenta que el transcurso de los plazos no se encuentra sancionado con nulidad, sumado al hecho de que en el presente procedimiento no ha operado la caducidad. En ese entendido, no se advierte la vulneración de los principios de eficacia, economía y celeridad procesal, en relación con el referido alegato. Por lo tanto, no resulta amparable dicho extremo del recurso de revisión.

Sobre los alcances del Accidente de Trabajo

- 6.10.** El “Glosario de Términos” del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante, **RLSST**), define al accidente de trabajo como: “Todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, y aun fuera del lugar y horas de trabajo”.
- 6.11.** Del mismo modo, la doctrina sostiene que “el suceso anormal, resultante de una fuerza imprevista y repentina, sobrevenido por el hecho del trabajo o con ocasión de éste, y que determina en el organismo lesiones o alteraciones funcionales permanentes o pasajeras”¹¹. Además, se señala que “si bien se mira, el término ‘por consecuencia’ indica una causalidad inmediata, en cuanto que el trabajo produce directamente la fuerza lesiva. El término “con ocasión” es más amplio, porque indica una causalidad mediata, en la medida que hay nexo causal, no sólo cuando el trabajo produce directamente la fuerza lesiva, sino también cuando sin provocarla da lugar a que ésta se produzca”¹².
- 6.12.** De lo señalado, podemos colegir que se denomina accidente de trabajo a aquel que se produce dentro del ámbito laboral, por el hecho o en ocasión del trabajo, tratándose normalmente de un hecho accidental, súbito e imprevisto, que produce daños en la salud del trabajador incapacitándolo para cumplir con su trabajo habitual de forma temporal o permanente. Pudiendo clasificarse en accidente leve, accidente incapacitante (total temporal, parcial permanente, total permanente) o accidente mortal.
- 6.13.** 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”¹³.

¹¹ Cabanellas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.

¹² Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239.

¹³ Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 557-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

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

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

- **Factores Personales:** Referidos a limitaciones en experiencias, fobias y tensiones presentes en el trabajador.
- **Factores del Trabajo:** Referidos al trabajo, las condiciones y medio ambiente de trabajo: organización, métodos, ritmos, turnos de trabajo, maquinaria, equipos, materiales, dispositivos de seguridad, sistemas de mantenimiento, ambiente, procedimientos, comunicación, entre otros.

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

- **Condiciones subestándares:** constituye toda condición en el entorno del trabajo que puede causar un accidente.
- **Actos subestándares:** se refiere a toda acción o práctica incorrecta ejecutada por el trabajador que puede causar un accidente.”

6.15. Por su parte, la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **LSST**) tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales¹⁴, a fin de prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo o sobrevengan durante el trabajo. En tal sentido, es el empleador quien garantiza en las instalaciones del centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar tanto de los trabajadores, así como de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo¹⁵.

6.16. En esa línea argumentativa, la Seguridad y Salud en el Trabajo tiene precisamente un carácter preventivo, anticipándose a la ocurrencia de ilícitos o antijurídicos pues

¹⁴ Ley N° 29783, Artículo 1. Objeto de la Ley: La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país. Para ello, cuenta con el deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, quienes, a través del diálogo social, velan por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia.

¹⁵ Ley N° 29783, I. Principio de Prevención: El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral.

precisamente las consecuencias de su apartamiento, inacción u omisión impactan “en la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores.” Cabe señalar que, la LSST reconoce como un pilar fundamental y transversal al Principio de Prevención, entendido este como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el centro de labores así como el desempeño de las funciones asignadas no van a significar en él un menoscabo en su salud, en su bienestar o la pérdida de la vida en un caso extremo; por el contrario, las condiciones de trabajo deben de permitirle su realización como persona y garantizar el alcance del bienestar social.

- 6.17.** La norma mencionada en el párrafo anterior, en su artículo 21 prescribe que, “Las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se aplican en el siguiente orden de prioridad: a) Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual; b) Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas; c) Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control; d) Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador; y e) En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta”.
- 6.18.** Por su parte, el artículo 49 establece: “El empleador tiene las siguientes obligaciones: a) Garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo; b) Desarrollar acciones permanentes con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes; c) Identificar las modificaciones que puedan darse en las condiciones de trabajo y disponer lo necesario para la adopción de medidas de prevención de los riesgos laborales; (...) g) Garantizar, oportuna y apropiadamente, capacitación y entrenamiento en seguridad y salud en el centro y puesto de trabajo o función específica, tal como se señala a continuación: 1. Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración. 2. Durante el desempeño de la labor. 3. Cuando se produzcan cambios en la función o puesto de trabajo o en la tecnología”. Asimismo, su artículo 50 establece que, “El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales: a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar; b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador; c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro; d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo; e) Mantener políticas de protección colectiva e individual; y f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores”.
- 6.19.** Estas obligaciones se circunscriben a que la prestación del trabajador sea segura y que, durante la relación laboral, dicha actividad no genere riesgos en su integridad física,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 557-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

psíquica y mental. En otras palabras, buscan lograr la eliminación o eventualmente la reducción de los actos y condiciones sub estándar.

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

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

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

- 6.22.** 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”¹⁶, señalándose de manera expresa que:

“En materia de seguridad y salud en el trabajo, la entidad empleadora principal responde directamente por las infracciones que, en su caso, se comentan por el incumplimiento de la obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, personas que prestan servicios, personal bajo modalidades formativas laborales, visitantes y usuarios, los trabajadores de las empresas y entidades contratistas y subcontratistas que desarrollen actividades en sus instalaciones.

¹⁶ Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

Asimismo, las empresas usuarias de empresas de servicios temporales y complementarios responden directamente por las infracciones por el incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones”¹⁷.

- 6.23.** En consideración a las disposiciones legales antes acotadas, resulta necesario acreditar si la causa determinante del accidente de trabajo es consecuencia directa de la labor desempeñada por el accidentado, y, del mismo modo, si es consecuencia del incumplimiento por parte de la impugnante de las normas SST.
- 6.24.** Es oportuno traer a colación la Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, que constituye precedente de observancia obligatoria, por medio del cual se determinó:

“**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. 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. (...)”

- 6.25.** En ese entendido, corresponde analizar si las infracciones imputadas presentan el nexo causal señalado respecto al accidente de trabajo. Al respecto, se ha imputado a la impugnante dos (2) infracciones muy graves en materia de SST, por no cumplir con su obligación en materia de equipos de protección personal y por no cumplir con su obligación en materia de Sistema de Gestión en SST en las empresas (Actividades

¹⁷ Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 557-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

preventivas: supervisión efectiva y adecuada). Incumplimientos que son imputados como causa del accidente de trabajo ocurrido el 21 de marzo de 2019, por el trabajador Carlos Antonio Guevara Zamora.

- 6.26.** Previo al análisis de causalidad antes señalado, se debe tener en cuenta que la comisionada verificó que “siendo las 11:30 horas aproximadamente, el Supervisor de ADEMINSAC tenía una orden de trabajo por parte de la Cía. Minera Coimalache de dar mantenimiento y/o cambio de válvula del Tanque Reactor de Clarificador N° 01 que se ubica en la planta de tratamiento de aguas ácidas, el cual estaba en mantenimiento; la válvula de descarga se encontraba atorada. En la válvula de drenaje se encontraba otra empresa brindando servicios de drenaje del tanque, liberaron uno de los pernos ya que se encontraba atorado, en ese momento llega personal de ADEMINSAC para hacer el cambio de válvula. Pasados dos o tres minutos cuando el personal se encontraba ingresando para las coordinaciones correspondientes, comienza a salir lodo en todas las direcciones, debido a la energía residual que quedaba (solución neutralizada con 0.4% de concentración de floculante), llegando a impactar al trabajador Carlos Antonio Guevara en parte del ojo y frente. Debido a que se encontraba con su EPP (parte de este los lentes de seguridad), no llegó a caerle directamente al ojo más sí le afectó cuando la porción de lodo escurrió de la frente al ojo derecho. La ubicación del trabajador era de 4 o 5 metros de distancia de la válvula”.
- 6.27. Respecto a los equipos de protección personal (EPP)**, se advierte que la impugnante alega que al momento del accidente el trabajador accidentado contaba con EPP, los cuales tenían las características necesarias y adecuadas, no habiendo desvirtuado que los mismos brindaban la seguridad suficiente al trabajador accidentado.
- 6.28.** Sobre el particular debemos señalar que, conforme fue determinado en el punto octavo del acta de infracción, “respecto a la materia Equipos de Protección Personal, de acuerdo a la documentación exhibida y a la investigación realizada, se ha verificado que el sujeto inspeccionado no acreditó haber hecho entrega al trabajador Carlos Antonio Guevara Zamora, lentes de seguridad con las características necesarias que puedan haber evitado que de manera directa o indirecta cualquier tipo de fluido entre en contacto con los ojos del trabajador (discurrimiento)”.
- 6.29.** Por su parte, del numeral 5.12 de la resolución de sanción, se advierte que la Sub Intendencia determinó que, “no basta con que el sujeto inspeccionado acredite la entrega de EPP a su trabajador Carlos Antonio Guevara Zamora, sino que estos deben contar con las características adecuadas para la protección de sus trabajadores; más aún si, de acuerdo a las investigaciones efectuadas por la inspectora comisionada, **“los lentes de seguridad no contaban con las características necesarias que puedan haber evitado que de manera directa o indirecta cualquier tipo de fluido entre en contacto**

con los ojos del trabajador (discurrimento)". Asimismo, en los numerales 5.13 y 5.14 del mismo documento se determinó que, “no existe contradicción en el Acta de Infracción e Imputación de Cargos, ya que el incumplimiento está referido a que **los EPP entregados no contaban con las características necesarias para una real y efectiva protección al trabajador**; lo cual debió haber sido detectado por el sujeto inspeccionado teniendo en cuenta las labores específicas que realizaba el trabajador afectado y el riesgo que puede ocasionar usar un EPP no cumpla con las características necesarias para que brinde una real protección al trabajador. Considerando que el incumplimiento de **la obligación de entregar EPP adecuado al trabajador Carlos Antonio Guevara Zamora pues los entregados no contaban con las características necesarias para una real y efectiva protección**, fue causa del accidente de trabajo sufrido por el trabajador Carlos Antonio Guevara Zamora (...). (énfasis añadido)

- 6.30.** Como se advierte de lo señalado por la comisionada y la instancia de sanción, se establece que la impugnante cumplió con otorgar equipos de protección personal al trabajador accidentado, añadiendo que los mismos no contaban con las características necesarias para garantizar una real y efectiva protección. Sin embargo, dicho incumplimiento no se encuentra plenamente determinado, pues no se ha desarrollado qué características de los equipos de protección personal entregados resultaban insuficientes. Esto es, el fundamento del incumplimiento es que los EPP no contaban con las características adecuadas, omitiendo delimitar las mismas. Por lo que, no se ha establecido fehacientemente si dicho incumplimiento fue causal del referido accidente de trabajo.
- 6.31.** Por lo tanto, se verifica que el nexo causal de la referida infracción con el accidente de trabajo no se encuentra plenamente determinado, correspondiendo acoger dicho extremo del recurso de revisión, dejando sin efecto la infracción objeto de análisis.
- 6.32. Respecto al Sistema de Gestión de SST: Actividades preventivas - supervisión efectiva y adecuada,** del punto noveno del acta de infracción se advierte que la comisionada señaló: “El sujeto inspeccionado no acreditó la existencia de una supervisión efectiva y adecuada para la prevención de los riesgos a los que estaba expuesto el trabajador, al momento del accidente, que hayan permitido realizar las acciones pertinentes para evitar el accidente de trabajo; es así que el supervisor a cargo no coordinó con el encargado de la empresa que prestaba servicios de drenado de tanque (válvula atorada) respecto a los riesgos a los que estaban expuestos los trabajadores al realizar el retiro del perno de la válvula; tampoco consideró que el área en donde se debía realizar el trabajo debía encontrarse delimitada y con una barrera de advertencia; así tampoco verificó que el equipo de protección personal (lentes de seguridad) que debía utilizar el trabajador para realizar la labor encomendada sean los adecuados para dicha labor. La Supervisión no identificó situaciones problemáticas del entorno, las cuales representaron un peligro durante el cumplimiento de la labor”.
- 6.33.** Es oportuno señalar que este Tribunal, mediante Resolución de Sala Plena N° 011-2022-SUNAFIL/TFL, de fecha 25 de octubre de 2022, publicada el 19 de noviembre de 2022, que constituye precedente de observancia obligatoria, estableció 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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 557-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.”

6.34. Resulta necesario analizar si la impugnante contaba con procedimientos y métodos implementados, diseñados y establecidos para medir, recopilar y prevenir con ello los riesgos y peligros en el trabajo.

6.35. Sobre el particular de las actuaciones inspectivas, se advierte que la comisionada recabó la siguiente información:

- Registro de Accidentes incluye: Formato de Incidentes/Accidentes; ficha de datos de seguridad; árbol de causalidad; fotos etc.
- Constancias y registro de capacitación en temas relacionados a SST.
- PETS Cambio y/o Mantenimiento de Válvulas y constancias de entrega de los mismos.
- Hoja MSDS.
- Certificado Médico.
- RISST y constancia de entrega al trabajador.
- IPERC continuo, de fecha 21.03.19
- Constancias de entrega de EPP y estándares de los mismos.
- Solicitud de atención SCTR de fecha 25/03/2019.
- Orden de trabajo Actividades de Superficie/Actividad Desatorar cono clarificador 1/Mantenimiento válvula de descarga. En el mencionado

documento se consigna en el rubro Descripción de las tareas a ejecutarse como parte de la actividad, las siguientes: Aflojar pernos, Retirar tubería de lodos, Colocar tubería, Probar bombeo de lodos.

- Formato TR5 datos laborales del trabajador.
- Matriz Básica de Evaluación de Riesgo (Metodología).
- Reporte de Investigación.
- Registro de Inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia.
- Certificados de capacitaciones efectuadas por ISEM.

- 6.36.** Del acta de infracción no se advierte un análisis integral de los procedimientos y métodos implementados por la impugnante, respecto de las actividades realizadas el día del accidente de trabajo, limitándose a señalar que el supervisor a cargo no identificó situaciones problemáticas del entorno, las cuales representaron un peligro durante el cumplimiento de la labor. Sin embargo, no se analizan las circunstancias en las que ocurrió el accidente, señaladas en el cuarto punto del acta de infracción. De las que se desprende que la labor de mantenimiento venía siendo realizada por el personal de otra empresa y que el trabajador accidentado y el supervisor de mantenimiento se encontraban a una distancia entre 4 a 5 metros de distancia de la válvula en la que se produjo el accidente.
- 6.37.** En ese entendido, no se advierte que se haya efectuado la verificación de la existencia de procedimientos vinculados a las actividades realizadas el día del accidente de trabajo y la estructura metodológica implementada por la impugnante con la finalidad de mitigar los riesgos de la actividad, que coadyuven a las labores desempeñadas y las actividades de supervisión. Análisis que no fue efectuado, limitando la determinación de la infracción a establecer los aparentes incumplimientos del supervisor como una figura personal. Por lo tanto, se verifica que el nexo causal de la referida infracción con el accidente de trabajo no se encuentra plenamente determinado, correspondiendo dejar sin efecto la infracción objeto de análisis.
- 6.38.** Respecto al alegato sobre vulneración de los principios de legalidad y tipicidad, referente a los daños causados y a la falta de descanso médico. Sin perjuicio de lo desarrollado en los fundamentos precedentes, debemos tener en cuenta que el tipo infractor contenido en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, vigente a la fecha del accidente de trabajo, establecía: “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 a la salud del trabajador **que requiera asistencia o descanso médico**, conforme al certificado o informe médico legal”. (énfasis añadido)
- 6.39.** En ese entendido, contrario a lo señalado por la impugnante, el tipo infractor requiere, para el caso del daño causado, el descanso médico o la asistencia médica que se otorgue al accidentado, según se determine en el certificado o informe médico correspondiente. Así, conforme fue verificado por la comisionada, el trabajador accidentado requirió asistencia médica por los daños sufridos a consecuencia del accidente, hecho corroborado del certificado médico del 25 de marzo de 2019¹⁸ y del Informe Médico ADEMINSAC UN17 de fecha 22 de marzo de 2019¹⁹. Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso de revisión.

¹⁸ Folio 63 del expediente inspectivo.

¹⁹ Folio 65 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 557-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 **AHORRO DE ENERGIA Y MANTENIMIENTO INDUSTRIAL SAC - ADEMINSAC**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 898-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 1522-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **DEJAR SIN EFECTO** las sanciones impuestas mediante Resolución de Sub Intendencia N° 854-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, confirmadas a través de la Resolución de Intendencia N° 898-2022-SUNAFIL/ILM, quedando sin efecto las referidas resoluciones.

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

CUARTO. - Notificar la presente resolución a **AHORRO DE ENERGIA Y MANTENIMIENTO INDUSTRIAL SAC – ADEMINSAC** y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA

Vocal Titular

Vocal ponente: MANUEL DE LAMA

20240605CEC - HR 103122-2022