



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 230-2020-SUNAFIL/IRE-CUS

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE CUSCO

IMPUGNANTE : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA CONVENCIÓN

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 091-2021-SUNAFIL/IRE CUS

MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA CONVENCIÓN en contra de la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 23 de abril de 2021.

Lima, 05 de julio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA CONVENCIÓN (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 23 de abril de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 813-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 195-2020-SUNAFIL/IRE-CUS (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave a la normativa de Seguridad y Salud en el Trabajo, una (01) infracción grave a la normativa de Seguridad y Salud en el Trabajo, y una (1) infracción grave a la labor inspectiva.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Incumplimiento en materia de SST que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial. Las materias fueron ampliadas con Auto N° 301-2020-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SAI a: Planes y programas de SST, Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), Registro de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia, Registro de accidente de trabajo e incidentes.



- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 272-2020-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI del 29 de octubre de 2020, notificada el 06 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 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 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**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 423-2020-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 80-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO de fecha 11 de febrero de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 277,844.50 por haber incurrido, entre otras, en:
- Una infracción MUY GRAVE en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, por incumplir las normas en SST que ocasionen un accidente de trabajo mortal, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, ascendente a S/ 271,093.50.
- 1.4** Mediante escrito de fecha 01 de marzo de 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 80-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO, señalando que no se ha evaluado el nexo causal entre los hechos (cumplimiento de funciones del trabajador) y el resultado (muerte provocada por incendio), por lo que la decisión adolece de motivación suficiente, pues se ha empleado una falacia para llegar a su conclusión (el argumento falso empleado, consistente en afirmar que cualquier tipo de muerte sin importar la forma y circunstancias en las que se produzca, por el solo hecho de producirse durante el horario de trabajo, sería un accidente de trabajo). Adjuntando a dicho recurso, como prueba nueva, el Informe N° 0167-2021-URRHH/MPLC de fecha 26 de febrero de 2021 y el Informe N° 0208/2021-GDEA-MPLC de fecha 25 de febrero de 2021.
- 1.5** Mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 170-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO de fecha 17 de marzo de 2021, la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Cusco declaró infundado el recurso impugnatorio de reconsideración, por considerar que los hechos constatados no guardan consonancia con lo precisado por el sujeto inspeccionado por medio de los nuevos medios probatorios. Asimismo, con relación al supuesto de que no existía medio probatorio que determine que el incendio que causó la muerte del señor Loayza, es un hecho probado, desarrollado, ponderado y aceptado por el inspeccionado, que el señor Loayza en fecha 20 de agosto de 2020, día en el que suscitó el accidente de trabajo, en su condición de encargado de obrero, se encontraba efectuando labores de pastoreo de ganado vacuno de propiedad de la entidad municipal. Lo señalado también fue precisado en audiencia de informe oral de fecha 21 de enero de 2021, en la cual se señaló que el trabajador accidentado se encontraba realizando sus funciones, de este modo al estar en pleno ejercicio de sus funciones también se precisó que este se encontraba a cargo del sujeto inspeccionado. Por las consideraciones expuestas en dicha resolución, se concluyó:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“(…) por lo que los medios probatorios nuevos analizados no justifican la revisión de la impugnada, menos posibilita el cambio de criterio, pues al ponderarse mediante la recurrida las inconductas, de este modo no se evidencia agravio alguno en contra de la inspeccionada, menos una falta de motivación en la misma; razones por las cuales debe desestimarse este recurso formulado con relación a los medios probatorios nuevos y a los hechos constatados”.

1.6 Mediante escrito de fecha 07 de abril de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 170-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución recurrida no está suficientemente motivada., vulnerando los principios de causalidad y culpabilidad.
- ii. En relación a las infracciones imputadas, debía considerarse el concurso de infracciones a mérito del criterio normativo aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 16-2020-SUNAFIL.
- iii. El cálculo de la multa fue efectuado desde una premisa errada, primero por considerar a la Municipalidad como NO REMYE, y segundo por considerar al número total de obreros de todas las obras ejecutadas.

1.7 Mediante Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 23 de abril de 2021², la Intendencia Regional de Cusco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 170-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO, por considerar que:

- i. Es evidente la omisión en la que incurrió el apelante, al no garantizar la seguridad y la salud del trabajador en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor y el no haber identificado oportunamente los peligros y la evaluación de riesgos en el centro de trabajo, evidenciando con no contar con el IPER con dichas consideraciones; dicha exigencia resulta acorde con el principio de prevención regulado en el numeral I del Título Preliminar de la Ley N° 29783, que debió observar el apelante oportunamente.
- ii. El extremo de la sanción impuesta obedece a no haber cumplido la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo, al no haber garantizado la seguridad y salud del trabajador Loayza, considerando que, un acto subestándar que repercutió

² Notificada a la inspeccionada el 28 de abril de 2021.



en el accidente de trabajo mortal, fue el no identificar el peligro de incendio en el centro de trabajo y el no haber evaluado los riesgos de la actividad o tarea realizada por el trabajador fallecido, obligaciones que resultaban exigibles de acuerdo a lo previsto en el artículo 77 del Decreto Supremo N° 005-2012-TR, lo que implica no haber llevado a cabo evaluaciones de riesgo y los controles periódicos de las condiciones de trabajo, traduciéndose ello en no contar con el IPER; subsumiéndose dichas omisiones en las conductas infractoras previstas en el numeral 28.11 del artículo 28 y numeral 27.3 del artículo 27 del RLGIT.

- iii. Respecto a la consideración de accidente de trabajo mortal, es de resaltar que, ello no se reduce a las labores ejecutadas por el trabajador únicamente en lo que corresponde, sino que engloba todas las circunstancias o eventos que, en el cumplimiento o desarrollo de la actividad laboral, generan el acaecimiento del siniestro, aspecto que se dio en el caso en particular; por tanto, en este primer extremo no resulta cierto que se vulnere el principio de causalidad y culpabilidad, pues como se mencionó el no haber dado cumplimiento a la normativa de seguridad y salud en el trabajo, repercutió en el accidente de trabajo mortal del señor Loayza; por tanto, en este primer extremo el argumento de apelación resulta infundado.
 - iv. Sobre el concurso de infracciones, las conductas sancionadas, resultan independientes en su omisión pues, como primera omisión advertida en fase inspectiva, se halla el no garantizar la seguridad y salud del trabajador en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, aspecto que resulta una obligación sustancial del empleador de acuerdo a lo previsto en literal a) del artículo 49 de la Ley N° 29783; por otra parte, el no contar con el IPER en el centro de trabajo, obedece a una omisión de carácter documental de acuerdo a lo exigible en el literal c) del artículo 32 del D.S. N° 005-2012-TR. Por tanto, al no resultar una misma acción u omisión, las que desencadenaron la imposición de sanciones, no corresponde aplicar el concurso de infracciones por las conductas ya señaladas.
 - v. Teniendo en cuenta que el sujeto inspeccionado tiene la característica de No MYPE, no resulta errado el cálculo realizado. Asimismo, en relación al número de trabajadores afectados, el apelante debe tener en cuenta lo previsto en el numeral 48.1.C del artículo 48 del RLGIT, por lo tanto, la conducta infractora tipificada con el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, para efectos del cálculo de multa, prevé la consideración del total de trabajadores del apelante, es decir 574 trabajadores, hecho que se corroboró en la actuación de comprobación de datos a partir de la información del TR5 del T-Registro, cumpliendo con ello lo establecido legalmente; por tanto, en este extremo recursivo, el apelante carece de fundamento.
- 1.8** Mediante escrito de fecha 17 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cusco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE CUS.
- 1.9** La Intendencia Regional de Cusco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 000158-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, recibido el 24 de mayo de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **Sunafil**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento**

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶ "Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal



del Tribunal), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía 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 un 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** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar

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° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA CONVENCIÓN

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA CONVENCIÓN presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 91-2021-SUNAFIL/IRE CUS, emitida por la Intendencia Regional de Cusco, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 277,844.50 por la comisión, entre otras, de la infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el artículo 28.11 el RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.
- 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 la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA CONVENCIÓN.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Mediante escrito de fecha 17 de mayo de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE CUS, argumentado que:

De la causal de nulidad por violación del Debido Proceso (trámite del procedimiento sancionado por funcionario incompetente)

- Se ha determinado la existencia de causal de nulidad insalvable por la intendencia de autoridad carente de competencia funcional, en razón que la imputación de cargos N° 272-2020-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SAI de fecha 29 de octubre de 2020, el Auto N° 440-2020/SUNAFIL/IRE.CUS/SAI de fecha 29 de octubre de 2021 (auto de apertura de procedimiento sancionador), así como el Informe Final de Instrucción N° 423-2020-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SAI de fecha 16 de diciembre de 2020, han sido emitidos, tramitados y suscritos por la Sub Intendencia de Actuaciones Inspectivas (funcionario incompetente), puesto que la autoridad funcionalmente competente para el inicio y conducción del procedimiento sancionador es la Sub Intendencia de Resolución, conforme lo señala el artículo 48 del ROF de la SUNAFIL.

⁸ Iniciándose el plazo el 29 de abril de 2021.



- Habiéndose iniciado e instruido el presente procedimiento por autoridad incompetente, se ha incurrido en causal de nulidad absoluta establecida por los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, razón por lo que se debe declarar la nulidad de la resolución impugnada y de todo lo actuado en el procedimiento.

Indebida interpretación de la definición de “Accidente de Trabajo” del glosario de términos desarrollados por el D.S. N° 005-2012-TR

- Para sostener la imputación y posterior sanción en contra de mi representada, se debió acreditar que el incendio que causó la muerte del señor Loayza se produjo por causa o con ocasión del trabajo del referido ex servidor, por lo cual, indispensablemente se debía partir de la evaluación de las labores del ex trabajador así como el medio en el que desarrollaba su labor, para este efecto, revisado el Informe N° 025-2020/MPLC-GDEA-PA/SPTH-JFZ, así como el Informe N° 0044-2021-MPLC-GDEA-PA/SPTH-JFZ, ambos emitidos por el ingeniero residente del Proyecto Agroforestal, se ha probado que el ex servidor cumplía funciones en el área pecuaria consistente en el suministro de agua para riego de área de pastoreo y dotación de agua durante el pastoreo de vacunos.
- Ninguna acción vinculada a las funciones del ex servidor podría producir incendio; siendo ello así, contrariamente a lo señalado en la resolución impugnada, no se advierten agentes internos o externos relacionado con el trabajador o con el centro de trabajo capaces de generar incendio, puesto que contrariamente al razonamiento efectuado por la administración, la labor del ex servidor estaba relacionada directamente con el suministro de agua para las áreas de pastoreo y para el ganado durante el pastoreo, por cuya razón, no se puede calificar el incendio producido como accidente de trabajo, tanto más que, hasta la fecha se desconocen las causas objetivas que produjeron el incendio, tal como se informó oportunamente con la investigación que se viene desarrollando en la Carpeta Fiscal N° 2020-755 ante la Primera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de La Convención, por tanto, el evento que ha causado la muerte del ex servidor no puede ser calificado como accidente de trabajo.
- No se ha efectuado en análisis y evaluación del nexo de causalidad que debería existir entre las funciones que cumplía el servidor con la producción del incendio, habiéndose limitado a señalar que no se habría generado las condiciones adecuadas para realizar el trabajo de manera segura. Hecho que también se ha generado a partir de la indebida interpretación de la Casación Laboral N° 11947-2015-Piura.

Indebida interpretación del artículo 48-A del D.S. N° 019-2006-TR

- La obligación sustantiva incumplida sería, la de no haber implementado la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), por cuya razón, en caso de persistir con la comisión y responsabilidad de la infracción, se debería imponer una sola sanción, considerando la infracción sustancial, por cuya razón se ha incurrido en causal de nulidad.

Aplicación indebida del artículo 48-1-C del D.S. N° 019-2006-TR

- Mi representada tiene la calidad de Órgano de Gobierno Local, por lo que, debería existir una especial motivación y sustento, de por qué se ha variado dicha calidad jurídica para considerarla como “empresa”, de tal modo que, desconocemos que tipo de empresa sería, puesto que en la resolución cuya revisión se viene solicitando, se ha limitado a



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

señalar que mi representada tendría calidad de NO MYPE para luego proceder al cálculo de la multa sujeta a dicha calificación.

- Las Municipalidades son órganos de gobierno local, que en determinados supuestos ejecutan obras bajo la modalidad de administración directa, cumpliendo previamente todos los requisitos legales previstos por el sistema de inversión pública, con lo cual, se llegaría a la conclusión de que cada proyecto ejecutado bajo dicha modalidad, constituye una unidad económica autónoma, sujeta a su expediente técnico en el que se prevé el objeto del proyecto, su ámbito de acción o plan de trabajo, su presupuesto, plazo de ejecución, personal requerido y demás aspectos necesarios para el desarrollo del proyecto, con lo cual resulta ilegal, pretender considerar para el cálculo de la multa al total de trabajadores de la municipalidad, pues resulta irrazonable y desproporcionado.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 6.1. Respecto al recurso de revisión planteado, es oportuno señalar que este Tribunal es competente para evaluar las infracciones sancionadas como muy graves; por lo que, estando a los actuados, se evidencia que la resolución impugnada comprende tanto infracciones graves como muy graves, siendo materia de análisis solo esta última.

Sobre los alcances del Accidente de Trabajo

- 6.2. 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”.

- 6.3. Del mismo modo, la Decisión 584 de la Comunidad Andina, 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, invalidez o la muerte. Es también, accidente de trabajo, aquel que se produce durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar de trabajo”.⁹

⁹ Decisión 854. Sustitución de la Decisión 547-Instrumento andino de Seguridad y Salud en el Trabajo.



- 6.4. Por su parte el artículo 2° del Decreto Supremo N° 003 -98-SA, define al accidente de trabajo como: “[...] toda lesión orgánica o perturbación funcional causada en el centro de trabajo o con ocasión del trabajo, por acción imprevista, fortuita u ocasional de una fuerza externa, repentina y violenta que obra súbitamente sobre la persona del trabajador o debida al esfuerzo del mismo [...]”.
- 6.5. En doctrina, el accidente de trabajo ha sido objeto de distintas definiciones. Así, De Diego lo define como: “[...] aquel que se produce dentro del ámbito laboral o por el hecho o en ocasión del trabajo, tratándose normalmente de un hecho súbito y violento que ocasiona u daño psíquico o físico verificable, en la salud del trabajador [...]”¹⁰. Para Gerardo Arenas Monsalve, “Esto quiere decir que la noción de accidente de trabajo no puede estar circunscrita al suceso ocurrido trabajando en la realización de la tarea (que sería por causa del trabajo), sino que caben en esta noción otros sucesos acaecidos por fuera de la labor específica, pero vinculados al trabajo (es decir, con ocasión del trabajo)”¹¹.
- 6.6. Del mismo modo, Guillermo Cabanellas sostiene: “[...] 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”¹². Por su parte, Manuel Almansa Pastor, “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”¹³.
- 6.7. 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. Para efectos del presente caso, consideraremos al accidente mortal, entendido como aquel suceso cuyas lesiones producen la muerte del trabajador.
- 6.8. 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”¹⁴.

Sobre de las causas que dan origen al accidente de trabajo

¹⁰ De Diego, J. (2003). Manual de riesgos del trabajo. Lexis Nexos. Abelardo Perrot. 4ta Edición. Buenos Aires, p. 32.

¹¹ Arenas Monsalve, G. (2009). El derecho colombiano de la seguridad social. - 2. ed. Bogotá: Legis, p. 640.

¹² Cabanellas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.

¹³ Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239.

¹⁴ Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.9. El RLSST establece las causas que dan origen a los accidentes de trabajo; así, el Glosario de términos considera como causas que dan origen a los accidentes de trabajo las siguientes:

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

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

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

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

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

Sobre el análisis del caso

6.10. En el caso en particular, debemos tener en cuenta los siguientes hechos:

- Con fecha 27 de agosto de 2020 se aperturo la orden de inspección N° 812-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, determinándose como materia a investigar el incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial, esto en ocasión del reporte de notificación de accidente de trabajo mortal¹⁵ comunicado el 25 de agosto de 2020 por la Municipalidad Provincial La Convención; por el cual, se pone a conocimiento el accidente mortal sufrido por el señor Ciprian Loaiza Condori, ocurrido en el Fundo Potrero, el día 20

¹⁵ Véase folio 02 del expediente inspectivo.



de agosto de 2020 a horas 10:30 am, teniendo como forma del accidente, un incendio. Cabe señalar, que del mismo reporte se evidencia que el trabajador tenía la categoría de peón, encontrándose asegurado.

- Con fecha 31 de agosto de 2020 con Informe N° 07-2020-SUNAFIL/IRE-CUS/IT-RIHC, se solicitó ampliación de las materias de investigación, ampliando las mismas mediante Auto N° 301-2020-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI de fecha 31 de agosto de 2020, adicionándose a la materia antes señalada: Planes y programas de seguridad y salud en el trabajo, Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), Registro de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia, Registro de accidentes de trabajo e incidentes.
- Mediante requerimiento de información de fecha 03 de setiembre de 2020¹⁶, el inspector comisionado requirió que la impugnante cumpla con presentar la siguiente documentación: i) Registro de incidentes y accidentes del hecho ocurrido en fecha 20 de agosto de 2020 del sector potrero; ii) Registro de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia en materia de SST del extrabajador Loayza; iii) Plan de seguridad y salud en el trabajo de la Municipalidad o del proyecto “Mejoramiento de recuperación de los suelos degradados a través de sistemas agroforestales”; iv) Relación de todos los trabajadores del proyecto “Mejoramiento de recuperación de los suelos degradados a través de sistemas agroforestales”; v) Certificado de defunción del citado extrabajador. Debemos señalar que, en el mismo requerimiento el inspector comisionado señaló:

En la visita de fecha 27 de agosto del 2020 se ha verificado que el centro de trabajo ubicado en la hacienda Potrero donde funciona el proyecto “Mejoramiento de Recuperación de los Suelos Degradados a través de Sistemas Agroforestales” no cuenta con el respectivo documento que contiene la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos y Control – IPERC, por tanto ésta constituye en una infracción en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, así mismo considerando que en el referido proyecto ha ocurrido un accidente con consecuencia fatal en perjuicio del trabajador que en vida fue CIPRIAN LOAYZA CONDORI y siendo que los hechos ya no se pueden retrotraer en el tiempo la infracción antes referida se constituye en una infracción insubsanable, motivo por el cual ya no se emitirá medida de requerimiento para la subsanación de la obligación antes señalada.

- Mediante la información proporcionada por la inspeccionada, en merito al requerimiento de información, se puede determinar: i) Cuenta con registro de accidentes de trabajo; ii) Cuenta con programa anual de SST; iii) No cuenta con IPER en el centro, área y puesto de trabajo donde ha ocurrido el accidente de trabajo; iv) No exhibieron documentos referentes a las capacitaciones.
- De la verificación del punto 6.1.3.1 del Acta de Infracción se evidencia que la infracción imputada deriva del incumplimiento en la estandarización de las conductas, debido a la ausencia en la elaboración del IPERC. Por lo que, con los hechos generados, el inspector comisionado asume que dicho incumplimiento, ha ocasionado que el trabajador se aproxime excesivamente al fuego hasta sufrir quemaduras. Asimismo, en el numeral 6.1.3.2 se señala que la condición sub

¹⁶ Véase folio 19 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

estándar consiste en que “el empleador no ha generado las condiciones adecuadas para realizar los trabajos de manera segura, es decir el trabajador laboraba en un ambiente sin que se haya identificado el peligro de incendio. No obstante, de que en el Plan Anual de SST de fecha junio de 2020, se ha previsto realizar un IPER”.

- 6.11.** Al respecto, la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el trabajo (en adelante, **LSST**) en su artículo 53¹⁷, le confiere al empleador un 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 del trabajador. Dicho artículo debe ser leído de manera conjunta con el artículo 94 del RLSST, que establece “para efecto de lo dispuesto en el artículo 53º 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.**” (el énfasis es añadido)
- 6.12.** En tal sentido, en consideración a las normas acotadas, corresponde analizar si en las actuaciones generadas en el expediente inspectivo, se ha acreditado que la causa determinante de accidente de trabajo con consecuencia mortal ocurrido, es consecuencia directa, de la labor desempeñada por el trabajador, y del mismo modo, es consecuencia del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo.
- 6.13.** Previo al análisis de caso en concreto, es oportuno señalar que la determinación de la responsabilidad exige la concurrencia de cuatro presupuestos¹⁸: 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).

¹⁷ LSST, “Artículo 53. Indemnización por daños a la salud en el trabajo. - El incumplimiento del empleador del deber de prevención genera la obligación de pagar las indemnizaciones a las víctimas, o a sus derechohabientes, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales”.

¹⁸ Casación N° 18190-2016 Lima



- ii) **Conducta antijuricidad.** - 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 antijuricidad 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”¹⁹.
- 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”.²⁰

Es importante tener en cuenta que el artículo 1321 del Código Civil²¹ consagra la teoría de la causa inmediata y directa, la cual pregona para que el daño pueda ser imputado causalmente al agente lo único que se exige es que el nexo causal no haya sido roto por la interferencia de otra serie causal ajena a la anterior.

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.

Entre las muchas teorías elaboradas para explicar el nexo causal, se ilustrará la teoría de la causalidad adecuada, con la cual se busca establecer si determinados hechos causantes deben ser considerados jurídicamente relevantes y si los mismos permiten imputación objetiva del hecho a una determinada persona o

¹⁹ Casación N° 4321-2015 Callao

²⁰ Casación N° 4321-2015 Callao

²¹ Decreto Legislativo N° 295, Código Civil Peruano, “Artículo 1321º.- Queda sujeto a la indemnización de daños y perjuicios quien no ejecuta sus obligaciones por dolo, culpa inexcusable o culpa leve.

El resarcimiento por la inexecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso, comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante, en cuanto sean consecuencia inmediata y directa de tal inexecución. Si la inexecución o el cumplimiento parcial, tardío o defectuoso de la obligación, obedecieran a culpa leve, el resarcimiento se limita al daño que podía preverse al tiempo en que ella fue contraída”.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

circunstancia. Así, a decir de Jorge Suescún Melo²², para la teoría de la causalidad adecuada: “sólo deben considerarse como causa, aquellos hechos de los cuales quepa esperar, con base en criterios de probabilidad o de razonable regularidad, la producción de la consecuencia dañosa de que se trate. El concepto relevante es, por ende, el de la regularidad. Es la experiencia diaria, el acontecer cotidiano lo que muestra la idoneidad del antecedente”.

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 del mismo. Tratándose de responsabilidad contractual el factor de atribución lo constituye la culpa, la cual presenta tres grados de intensidad: el dolo, la culpa leve y la culpa inexcusable, los cuales se encuentran previstos en los artículos 1318²³, 1319²⁴ y 1320²⁵ del Código Civil. Precisamos que el dolo debe entenderse en el sentido de la conciencia y voluntad del empleador de no cumplir las disposiciones contractuales sobre seguridad y salud en el trabajo. En cuanto a la culpa inexcusable, está referida a la negligencia grave por la cual el empleador no cumple las obligaciones contractuales en materia de seguridad y salud en el trabajo. La culpa leve se presenta cuando no se llegase a probar el dolo o la culpa inexcusable y el empleador no logre acreditar que actuó con la diligencia debida, funcionará la presunción del artículo 1329^o del Código Civil, considerándose que la inejecución de la obligación obedece a culpa leve y por ello deberá resarcir el daño pagando una indemnización. En consecuencia, el trabajador víctima de un accidente de trabajo puede invocar contra su empleador como factor de atribución, el dolo o la culpa²⁶.

6.14. Asimismo, 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

²² Suescún Melo, J. (1996). Derecho privado, Estudios de derecho civil y comercial contemporáneo. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá y Universidad de los Andes, v. 1, p. 174.

²³ Código Civil, “Artículo 1318.- Procede con dolo quien deliberadamente no ejecuta la obligación”.

²⁴ Código Civil, “Artículo 1319.- Incurrir en culpa inexcusable quien por negligencia grave no ejecuta la obligación”.

²⁵ Código Civil, “Artículo 1320.- Actúa con culpa leve quien omite aquella diligencia ordinaria exigida por la naturaleza de la obligación y que corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar”.

²⁶ Casación Laboral N° 4258-2016-Lima



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 indemnización en caso 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.²⁷

6.15. En el caso en particular, debemos tener en cuenta que por declaración asimilada de la impugnante mediante escrito de descargo²⁸, señala que el señor Loayza trabajo bajo el régimen del Decreto Legislativo 728, durante los meses de abril, junio, julio y agosto de 2020, desempeñándose en la actividad de pastoreo y suministro de agua a los vacunos pertenecientes a la impugnante. Asimismo, como se desprende de los actuados, en el momento de los hechos, el señor Loayza se encontraba realizando sus funciones de pastoreo; no evidenciándose de los mismos que, las actividades del antes referido, tenían vinculación o relación con el manejo de materiales combustibles o

²⁷ Casación Laboral N° 4258-2016-LIMA

²⁸ Véase folio 19 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

explosivos o que como parte de sus funciones realice actividades de quema de determinadas áreas de terreno propiedad de la impugnante.

- 6.16.** Asimismo, se ha acreditado que, durante la ocurrencia de los hechos, la impugnante no contaba con la matriz de Identificación de peligros, evaluación de riesgos y determinación de controles (IPERC) para el proyecto que se encontraba ejecutando²⁹, más sí, contaba con el Plan Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo aprobado en junio de 2020³⁰, en el que se determine que dicha matriz se encontraba en fase de elaboración. Sin embargo, si bien no contaba con dicho documento, corresponde analizar a la luz de los actuados, si el accidente mortal ocurrido, es consecuencia de dicho incumplimiento.
- 6.17.** Previo a lo señalado, debemos tener precisar que la matriz IPERC constituye un instrumento utilizado para la descripción organizada de las actividades, riesgos y controles, que permite: i) Identificar peligros³¹; ii) Evaluación, control, monitoreo y comunicación de riesgos ligados a cualquier actividad o proceso³². En tal sentido, resulta de relevancia tener en cuenta que las actividades del señor Loayza eran las de pastoreo y suministro de agua a los vacunos pertenecientes a la impugnante; por lo que, la elaboración del IPERC se debería enfocar a las funciones inherentes a dicha actividad, sin perjuicio de tener en cuenta lo establecido en el artículo 77 del RLSST³³.

²⁹ Proyecto: “Recuperación de los suelos agrícolas degradados mediante la instalación de sistemas agroforestales asociado al cultivo de café, en el ámbito de la Cuenca de Vilcanota, sectores de Pavayoc, Tiobamba y Huayanay, del distrito de Santa Ana, Provincia de La Convención – Cusco”

³⁰ Véase folio 55 del expediente sancionador.

³¹ OHSAS 18001, La identificación de peligros está asociada a las actividades que se realizan teniendo en cuenta los siguientes elementos: trabajadores, instalaciones, ambiente de trabajo, materiales. Estas actividades requieren que se consideren: actividades rutinarias y no, actividades de cualquier persona que accede al lugar de trabajo, comportamiento, factor humano. Concordante con el RLSTT, Glosario de Términos: “Identificación de Peligros: Proceso mediante el cual se localiza y reconoce que existe un peligro y se definen sus características”.

³² OHSAS 18001, La evaluación de riesgos se hará siempre bajo la consideración de cualquier obligación legal. Se establecerán los controles consolidados, tras el registro de los mismos en la matriz IPER y el establecimiento de criterios de probabilidad y severidad o consecuencias de la materialización de los peligros. La probabilidad se evalúa en función del índice de número de personas expuestas, índice de procedimientos existentes, índice de capacitación e índice de exposición al riesgo. Concordante con el RLSTT, Glosario de Términos: “Control de riesgos: Es el proceso de toma de decisiones basadas en la información obtenida en la evaluación de riesgos. Se orienta a reducir los riesgos a través de la propuesta de medidas correctivas, la exigencia de su cumplimiento y la evaluación periódica de su eficacia”. “Evaluación de riesgos: Es el proceso posterior a la identificación de los peligros, que permite valorar el nivel, grado y gravedad de los mismos proporcionando la información necesaria para que el empleador se encuentre en condiciones de tomar una decisión apropiada sobre la oportunidad, prioridad y tipo de acciones preventivas que debe adoptar”.

³³ RLSST, “Artículo 77.- De conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley, la identificación de peligros, evaluación de riesgos y determinación de controles (IPERC) es elaborada y actualizada periódicamente, sin exceder



- 6.18.** Asimismo, resulta de relevancia tener en cuenta que, como se desprende del expediente, los hechos ocurridos, son materia de investigación por parte del Ministerio Público, debido a que se ha señalado que los mismos fueron ocasionados por terceras personas no vinculadas a la impugnante. Al respecto, debemos considerar que tanto la LSST como su reglamento, no establecen expresamente el supuesto en el que el accidente de trabajo haya sido ocasionado directa o indirectamente por acción u omisión de un tercero.
- 6.19.** Por tanto, si bien existe un incumplimiento por parte de la impugnante de contar con dicha matriz de riesgos (IPERC), se debe tener en cuenta que la determinación del nexo causal como elementos de la responsabilidad de la impugnante, no se encuentra plenamente acreditado, toda vez que no se evidencia elementos fehacientes que permitan determinar que el fallecimiento del trabajador se dio como consecuencia de dicho incumplimiento. Más aun, corresponde señalar que, al ser un hecho generado por un tercero, en consideración a los hechos ocurridos en el presente caso, la determinación de la matriz IPERC no constituiría un mecanismo eficiente de cara a prevenir la ocurrencia de dichos sucesos.
- 6.20.** Al respecto, se evidencia que el inspector comisionado efectúa una presunción sin mayor motivación del nexo causal entre el incumplimiento referido y el accidente mortal, pues en el punto 6.1.3.1 del acta de infracción, señala: “(...) no ha estandarizado la conducta de los trabajadores, la misma que se debieron realiza al momento de elaborar el IPER. Sin embargo, de los hechos se puede persuadir, que el trabajador se aproxime excesivamente al fuego hasta sufrir quemaduras y su consecuente deceso”. Asimismo, en el numeral 6.1.3.2 del mismo documento, se señala: “el empleador no ha generado las condiciones adecuadas para realizar los trabajos de manera segura, es decir el trabajador laboraba en un ambiente sin que se haya identificado el peligro de incendio. No obstante, de que en el Plan Anual de SST de fecha junio de 2020, se ha previsto realizar un IPER”. En tal sentido, se evidencia que el inspector no ha fundamentado adecuadamente la existencia del nexo causal entre la falta de elaboración de dicho instrumento preventivo, y el accidente mortal ocurrido, señalando solo una formula genérica sin mayor sustento.

el plazo de un año, por el/la empleador/a; se realiza en cada puesto de trabajo, con participación del personal competente, en consulta con las y los trabajadores, así como con sus representantes ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Subcomité de Seguridad y Salud en el Trabajo o la o el Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo, de ser el caso. Son requisitos mínimos para la elaboración o actualización de la IPERC:

- a) Las actividades rutinarias y no rutinarias, según lo establecido en el puesto de trabajo del/a trabajador/a; así como las situaciones de emergencia que se podrían presentar a causa del desarrollo de su trabajo o con ocasión del mismo.
 - b) Las condiciones de trabajo existentes o previstas, así como la posibilidad de que el/la trabajador/a que lo ocupe sea especialmente sensibles a determinados factores de riesgo.
 - c) Identificar los peligros y evaluar los riesgos existentes o posibles en materia de seguridad y salud que guarden relación con el medio ambiente de trabajo o con la organización del trabajo.
 - d) Incluir las medidas de protección de los/las trabajadores/as en situación de discapacidad, realizar la evaluación de factores de riesgos para la procreación, el enfoque de género y protección de las trabajadoras y los adolescentes, según lo establecido en los artículos 64, 65, 66 y 67 de la Ley.
 - e) Los resultados de las evaluaciones de los factores de riesgo físicos, químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales.
 - f) Los resultados de las investigaciones de los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.
 - g) Los datos estadísticos recopilados producto de la vigilancia de la salud colectiva de las y los trabajadores.
- (...)”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.21.** Cabe señalar, que en el “Acta de constatación policial y entrega de cadáver”³⁴, se señaló, “(...) en el cual se halla un cuerpo sin vida en posición de cúbito dorsal, con las manos flexionadas hacia el abdomen, con quemaduras en diferentes partes del cuerpo, (...), asimismo, dentro de sus pertenencias se le halló al costado lado derecho parte de un teléfono celular de color negro calcinado, con restos de estuche al parecer del celular, en el bolsillo posterior lado derecho que esta quemado hasta la mitad, se halló restos de un encendedor y papeles quemados y en el bolsillo posterior lado izquierdo se halló hojas de coca (...)”; información que no fue evaluada de manera concienzuda a fin de poder determinar el nexo causal antes referido.
- 6.22.** Asimismo, corresponde evaluar si los hechos ocurridos (el incendio producido) podrían constituir un riesgo permanente en las actividades de la impugnante y del propio trabajador, que la obliguen a adoptar las medidas de prevención a nivel integral, necesarias para prevenir los mismos. Sobre el particular, se debe considerar que la impugnante en informe oral realizado ante la autoridad de primera instancia, señaló que, en la zona en la que ocurrieron los hechos, es la primera oportunidad en la que ocurre un incendio; asimismo, si bien en otras zonas han ocurrido incendios provocados por terceros, lo cual es materia de investigación por los daños causado, en el terreno de propiedad de la impugnante no se ha evidenciado dichos actos, siendo el incendio un hecho aislado y único. Más aun teniendo en cuenta que el proyecto que se viene realizando en dicha zona es para el mejoramiento del suelo agrícola, no siendo parte de las actividades, la quema de dichos suelos. Supuestos que tampoco fueron evaluados de cara a poder acreditar el nexo causal antes referido.
- 6.23.** Lo señalado se complementa, con la revisión del “Registro de accidentes, incidentes e incidentes peligrosos de trabajo”³⁵ suscrito por el prevencionista de la impugnante y el “Registro de accidentes, incidentes e incidentes peligrosos de trabajo”³⁶ suscrito por su Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo; en las que se evidencia que, el incidente referido constituye el primer registro efectuado referente a las ocurrencias del proyecto desarrollado en el Fundo Potrero, de propiedad de la impugnante y lugar en el que ocurrieron los hechos. En tal sentido, en el caso en particular, no se evidencia que los sucesos ocurridos constituyan riesgos latentes en las actividades realizadas por la impugnante ni por el señor Loayza, que deban ser contemplados necesariamente en la matriz IPERC.

³⁴ Véase folio 26 del expediente inspectivo.

³⁵ Véase folio 98 del expediente sancionador.

³⁶ Véase folio 99 del expediente sancionador.



- 6.24.** En tal sentido, debemos tener en cuenta que, si bien la matriz de riesgos permite la identificación de los posibles peligros o riesgos existente en el desempeño de las funciones, esta se ve sobrepasada cuando los hechos derivan de agentes externos, como ha ocurrido en el presente caso. Por tanto, al no encontrarse plenamente determinado el nexo causal entre el incumplimiento de la impugnante, por no contar con la matriz de riesgos y el accidente mortal ocurrido, generado por un posible comportamiento doloso de un agente externo, no se puede asociar la responsabilidad a la impugnante por la causa del accidente de trabajo producido. En tal sentido, la sola ausencia de la estandarización de riesgos en el puesto de trabajo del señor Loayza, no permite acreditar que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador.
- 6.25.** Por lo tanto, a la luz de los fundamentos señalados y en consideración que se establece como un principio de la potestad sancionadora administrativa, el Principio de Tipicidad, entendida ésta no solo como la preexistencia de la conducta infractora en una norma con rango de Ley, sino también como una exigencia “a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador, para que deba realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”³⁷; a consideración de esta Sala, no ha quedado debidamente acreditado que la vulneración a las normas de seguridad y salud en el trabajo hayan ocasionado la muerte del trabajador. Por lo que, corresponde acoger el recurso de revisión interpuesto por la impugnante, dejando sin efecto la sanción impuesta en dicho extremo.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA CONVENCIÓN, en contra la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 23 de abril de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cusco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 230-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, por los fundamentos expuesto en la presente resolución.

SEGUNDO.- **REVOCAR EN PARTE** la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE CUS, en el extremo referente a la sanción impuesta en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta a la inspeccionada MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA CONVENCIÓN, mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 80-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO, ascendente a la suma de S/ 271,093.50 (Doscientos setenta y un mil noventa y tres con 50/100 soles).

³⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. 14va. Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 421.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA CONVENCION y a la Intendencia Regional de Cusco, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Cusco.

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal de la Primera Sala
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral