

## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### Resolución N° 033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 095-2021-SUNAFIL/IRE-HUA

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE HUÁNUCO

IMPUGNANTE : CHINA RAILWAY 20 BUREAU GROUP CORPORATION SUCURSAL DEL PERÚ

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-HUA

MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

*Sumilla:* Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por CHINA RAILWAY 20 BUREAU GROUP CORPORATION SUCURSAL DEL PERÚ en contra de la Resolución de Intendencia N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 10 de setiembre de 2021.

Lima, 10 de enero de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por CHINA RAILWAY 20 BUREAU GROUP CORPORATION SUCURSAL DEL PERÚ (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 10 de setiembre 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° 240-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 057-2021-SUNAFIL/IRE-HUA (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de cuatro (04) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo.

**1.2** Mediante Imputación de cargos N° 96-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IC del 07 de mayo de 2021, notificada el 10 de mayo de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e)

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Investigación de accidentes de trabajo/incidentes peligrosos (Incumplimiento en materia de SST que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial).



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° 0154-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IFI, 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 N° 217-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, de fecha 03 de agosto de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 880,000.00 (monto máximo de la multa en atención a la multa máxima de 200 UIT en caso de infracciones muy graves) por haber incurrido en:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no realizar evaluaciones de riesgo y controles periódicos de las condiciones de trabajo, lo que ocasionó el accidente de trabajo con resultado mortal, tipificado en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndose una sanción ascendente a S/ 220,000.00
- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no brindar condiciones de seguridad en el lugar de trabajo, lo que ocasionó el accidente de trabajo con resultado mortal, tipificado en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndose una sanción ascendente a S/ 220,000.00.
- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no realizar la supervisión efectiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndose una sanción ascendente a S/ 220,000.00.
- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar la implementación y funcionamiento activo del Comité Técnico de Coordinación en Seguridad y Salud en el Trabajo, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndose una sanción ascendente a S/ 220,000.00.

**1.4** Con fecha 25 de agosto de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 217-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución apelada carece de motivación, ya que se hace mención a que el Informe N° 003-2021/CR20G/SO presentado no cuenta con la firma de profesional alguno, lo que no es cierto ya que todos los informes presentados por su representada se encuentran debidamente suscritos por el especialista en SST.
- ii. Todo el contenido del Informe Técnico N° 004-2021/CR20G/SO, relacionado con el cumplimiento de condiciones de seguridad en el lugar de trabajo no concuerdan con lo verificado por el inspector actuante, puesto que del acta de infracción se puede apreciar que dicha berma no se encontraba construida al momento que ocurrió el accidente de trabajo mortal, mostrando que no se ha realizado la evaluación del mencionado informe, ya que con ese documento acreditan el



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

cumplimiento de condiciones de seguridad en el lugar de trabajo, adjuntando el Plan de Señalización de obra, panel fotográfico de dispositivos de señalización — seguridad vial, colocación de barreras físicas (bermas de seguridad), panel fotográfico de mantenimiento de vía, procedimiento de equipos móviles y pesados, etc., informe que no ha sido tomado en cuenta y que solicitan que se evalúe.

- iii. No se ha tomado en cuenta el Informe N° 005-2021/CR20G/SO, documento en el que acreditan el cumplimiento de las actividades de supervisión de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.
  - iv. Ha realizado una aplicación indebida del artículo 28 numeral 28.11 del RLGIT, ya que se desagrega un solo tipo de infracción como si fueran varias infracciones, es decir una infracción en 4 infracciones, sin tener en cuenta lo establecido en el artículo 248 numeral 4 del TUO de la LPAG, asimismo la vulneración del principio *Non Bis In Ídem*.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 10 de setiembre de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Huánuco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 217-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, por considerar que:
- i. El inspector ha llegado a determinar las infracciones detalladas en el acta de infracción, imputación de cargos, informe final y resolución de sub intendencia, se tiene que las mismas han sido determinadas en base al estudio de todos y cada uno de los medios de prueba presentados.
  - ii. De la revisión de la documentación presentada por el propio sujeto inspeccionado, se tiene que el Informe en mención obra de fojas 271 al 281 de autos, el mismo que efectivamente no cuenta con la firma del personal profesional encargado de la Seguridad y Salud en el Trabajo, por lo que se evidencia que el órgano resolutor ha motivado debidamente su resolución en base a lo que ha tenido a la vista.
  - iii. Se debe tener presente que las infracciones determinadas por el inspector han sido calificadas como infracciones que tienen el carácter de INSUBSANABLE, puesto que de las mismas se ha llegado a determinar que han sido por todas esas causas que se ha producido la muerte del trabajador, aunado a ello, se tiene que estos documentos (informes) pese a tener fechas anteriores a la ocurrencia del accidente no han sido presentadas dentro de las actuaciones inspectivas para que las mismas puedan ser evaluadas por el inspector y así determine si se cumple o no con las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

---

<sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 13 de setiembre de 2021.

- iv. Además de las causas plasmadas en el Informe de Investigación del Accidente Mortal emitido por el sujeto inspeccionado, también concurren otros factores de trabajo los mismos que han sido determinados por el inspector actuante ello de la revisión de la documentación presentada y de todos los archivos obrantes en el expediente de actuaciones inspectivas, las mismas que han sido plasmadas en el Acta de Infracción, resultando que la documentación presentada por el sujeto inspeccionado no genera certeza puesto que no fueron presentados en su debida oportunidad, lo que hace suponer que estos fueron emitidos luego de las actuaciones inspectivas realizadas.
- v. Conforme ha sido señalado por el inspector comisionado, no ha ejercido una supervisión técnica permanente de las labores que realizaba a fin de que se exija el cumplimiento de las normas, directivas, reglamentos en el desempeño de las tareas en condiciones de seguridad y salud óptimas.
- vi. Las conductas infractoras que se le han imputado se encuentran correctamente tipificadas en el tipo infractor antes mencionado, argumentos con los que esta Intendencia concuerda, no habiéndose vulnerado derecho alguno del sujeto inspeccionado, motivos por los que este proceso no se encuentra inmerso en causal de nulidad alguna.

**1.6** Con fecha 01 de octubre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Huánuco, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-HUA.

**1.7** La Intendencia Regional de Huánuco, admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000617-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, recibido el 13 de octubre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

## II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

**2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>3</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **Sunafil**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

**2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el

---

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, el **Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

### **III. DEL RECURSO DE REVISIÓN**

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley 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,

---

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

(...)"

<sup>5</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo  
Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

<sup>6</sup> "Decreto Supremo N° 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."

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

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 modificatorias”<sup>8</sup>.
- 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.

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE CHINA RAILWAY 20 BUREAU GROUP CORPORATION SUCURSAL DEL PERÚ**

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que CHINA RAILWAY 20 BUREAU GROUP CORPORATION SUCURSAL DEL PERÚ presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 880,000.00 por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución<sup>9</sup>.
- 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 CHINA RAILWAY 20 BUREAU GROUP CORPORATION SUCURSAL DEL PERÚ.

---

<sup>8</sup> Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14

<sup>9</sup> Iniciándose el plazo el 14 de setiembre de 2021.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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

Con fecha 01 de octubre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, señalando que:

- i. Se ha vulnerado el derecho a la prueba dado que no actuó ni valoró en el informe final de instrucción los medios probatorios aportados en el descargo de imputación.
- ii. Se ha vulnerado el derecho a la prueba, dado que en ninguna parte de su contenido admite, actúa y valora el informe N° 004-2021/CR20G/SO de fecha 20 de febrero de 2021.
- iii. No se ha valorado el informe N° 006-2021/CR20G/SO de fecha 20 de febrero de 2021, sobre implementación y funcionamiento del comité técnico de coordinación en seguridad y salud en el trabajo.
- iv. No se ha valorado el informe N° 003-2021/CR20G/SO de fecha 20 de febrero de 2021, vulnerándose en este extremo también nuestro derecho a una resolución motivada, lógica y coherente, garantía que forma parte del debido proceso.
- v. El Informe N° 005-2021/CR20G/SO de fecha 20 de febrero de 2021, solo es tomado por la Sub Intendencia de Resolución como un argumento de defensa y no es actuado ni valorado pese a que el aludido informe es un documento pertinente y útil por el cual se demuestra que se desarrolló actividades de supervisión de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.
- vi. Se habría vulnerado el derecho a la defensa que viene a ser el único medio legal por el cual mi representada tiene para resistir el poder punitivo del estado a través del Procedimiento Administrativo Sancionador, es decir la autoridad instructora, la autoridad sancionadora y la autoridad administrativa de segunda instancia ha causado indefensión la cual configura causal de indefensión frente al procedimiento.
- vii. Como podemos apreciar a mi representada se le imputa la comisión de 4 hechos y cada una de ellas implicaría la comisión de la infracción prevista en el numeral 28.11 del artículo 28 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobada mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR, sobre: "incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione accidente mortal" dicha imputación contraviene el principio razonabilidad establecida en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, dado que en el hipotético caso negado en que mi representada habría incurrido la

comisión de una infracción correspondería la sanción aplicable debe ser proporcional al incumplimiento calificado como infracción.

- viii. Existe una indebida tipificación de la infracción imputada dado que, la Ley General de Inspección del Trabajo — Ley N° 28806 y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR, no contemplan como infracciones: No realizó evaluaciones de riesgo y controles periódicos de las condiciones de trabajo (primera conducta); No brindo condiciones de seguridad en el lugar del trabajo (segunda conducta); No realizó la supervisión efectiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo (tercera conducta); No acreditó la implementación y funcionamiento activo del Comité Técnico de Coordinación en Seguridad y Salud en el Trabajo (cuarta conducta).

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

- 6.1** De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, las autoridades administrativas “deben actuar con respecto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.
- 6.2** Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente<sup>10</sup>, la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en su artículo 218<sup>11</sup>, pudiendo incluso “solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley”<sup>12</sup>.
- 6.3** Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

"Artículo 49.- Recursos administrativos

---

<sup>10</sup> “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 217. Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

(...)”

<sup>11</sup> “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso de que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”

<sup>12</sup> Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.

El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos.”

**6.4** En esa línea argumentativa, el artículo 55 del RLGIT establece que el recurso de revisión es un recurso **de carácter excepcional**, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en el punto 3.4 de la presente resolución.

**6.5** Respecto de la finalidad del recurso de revisión, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:

“La **adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto** y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal.

El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias” (énfasis añadido).

**6.6** Por ello, esta Sala se encuentra en la estricta obligación de buscar la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral y en general 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, de todas aquellas materias sujetas a su conocimiento dentro de los límites de su competencia.

### **Sobre los alcances del Accidente de Trabajo**

**6.7** 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”.

- 6.8** 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”<sup>13</sup>. 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”<sup>14</sup>.
- 6.9** 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, entendiéndolo como aquel suceso cuyas lesiones producen la muerte del trabajador.
- 6.10** Asimismo, debemos considerar que el accidente de trabajo presenta diferentes elementos, los mismos que concurren para su configuración, tales como: “a) Causa externa: Agente productor extraño a la víctima; b) Instantaneidad: Tiempo breve de duración del hecho generador; c) Lesión: El trabajador debe sufrir lesiones externas e internas como consecuencia del hecho”<sup>15</sup>.

### **Sobre las causas que dan origen al accidente de trabajo**

- 6.11** 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,

---

<sup>13</sup> Cabanellas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.

<sup>14</sup> Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239.

<sup>15</sup> Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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” (énfasis añadido).

#### **Sobre la normativa en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo**

**6.12** Sobre el particular, se corrobora que los hechos imputados a la impugnante se refieren a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo, en particular por no cumplir con la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo en materia de evaluación de riesgos y controles periódicos de las condiciones de trabajo, condiciones de seguridad en el lugar de trabajo, supervisión efectiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, e implementación y funcionamiento del Comité Técnico de Coordinación en Seguridad y Salud en el Trabajo.

**6.13** Al respecto, la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante LSST) tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales<sup>16</sup>, 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 trabajo<sup>17</sup>.

**6.14** 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

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

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

**6.15** Por su parte, el artículo 49 establece: “El empleador tiene las siguientes obligaciones:

a) Garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo; b) Desarrollar acciones permanentes con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes; c) Identificar las modificaciones que puedan darse en las condiciones de trabajo y disponer lo necesario para la adopción de medidas de prevención de los riesgos laborales; (...). Asimismo, su artículo 50 establece que, “El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales: a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar; b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador; c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro; d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo; e) Mantener políticas de protección colectiva e individual; f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores”.

**6.16** Estas obligaciones se circunscriben a que la prestación del trabajador sea segura y que, durante la relación laboral, dicha actividad no genere riesgos en su integridad física, psíquica y mental. En otras palabras, buscan lograr la eliminación o eventualmente la reducción de los actos y condiciones sub estándar.

**6.17** 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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

condiciones que protejan la vida y la salud de sus trabajadores” (énfasis añadido).

- 6.18** Cabe señalar que, 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”.
- 6.19** 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 es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador accidentado, y, del mismo modo, si es consecuencia del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo.
- 6.20** Previo al análisis de caso en concreto, es oportuno señalar que la determinación de la responsabilidad exige la concurrencia de cuatro presupuestos<sup>18</sup>: a) El daño, b) Conducta antijurídica, c) La relación de causalidad, y d) El factor de atribución. Así, debemos entender por cada uno de ellos:
- i) **El daño.** - Constituye el menoscabo, el detrimento, la afectación que un sujeto sufre en su interés jurídico tutelado; además, incide en las consecuencias que derivan de la lesión del interés; un interés jurídico que puede ser patrimonial (daño lucro cesante y daño emergente) y extrapatrimonial (daño a la persona en los casos de Responsabilidad extracontractual y daño moral en los casos de Responsabilidad Contractual).
  - ii) **Conducta 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 higiene y seguridad que le permitan ejercer sus labores sin perjudicar su salud. Es por este motivo que en principio existe la presunción de

---

<sup>18</sup> Casación N° 18190-2016 Lima

responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo que ocurren en el centro de labores”<sup>19</sup>.

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

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

- iv) **Factor de atribución.** - Referido a quien va a responder por la inejecución de las obligaciones por culpa inexcusable, culpa leve o por dolo. Así, “los factores de atribución son aquellas conductas que justifican la transmisión de los efectos económicos del daño de la víctima al responsable del mismo”<sup>20</sup>.

**6.21** 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 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

---

<sup>19</sup> Casación N° 4321-2015 Callao

<sup>20</sup> Casación Laboral N° 4258-2016-Lima



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

propuesta por esta teoría, la Corte Suprema mediante Casación 18190- 2016-LIMA contempla al deber de prevención como una obligación de medios, pues la sola ocurrencia del Accidente de Trabajo no determinará la atribución automática de la responsabilidad del empleador. En tal sentido, para que ello ocurra, deberá demostrarse que existe una relación de causalidad entre el incumplimiento de una obligación de Seguridad y Salud en el Trabajo por parte del empleador y el accidente de trabajo. En otras palabras, deberá acreditarse que el incumplimiento del empleador es consecuencia inmediata y directa de la ocurrencia del accidente de trabajo o la enfermedad profesional.

- iii) **Teoría del Riesgo Social.** - Esta teoría parte de la premisa que los accidentes de trabajo mayormente no son responsabilidad del empleador ni del trabajador, porque las consecuencias de estas deben recaer sobre la colectividad y no sobre determinada empresa. Esta teoría constituye la base de los sistemas de seguro obligatorio mediante los cuales, producido el daño al trabajador, la colectividad debe buscar su reparación, distribuyéndola entre toda la sociedad, garantizando al afectado a percibir ingresos suficientes que sustituyan los dejados de percibir a consecuencia del daño sufrido.

**6.22** En ese entendido, corresponde analizar si las infracciones imputadas presentan el nexo causal señalado, respecto al accidente de trabajo mortal investigado. Al respecto, a la luz de las actuaciones inspectivas verificamos las siguientes infracciones:

#### **Por no realizar evaluaciones de riesgo y controles periódicos de las condiciones de trabajo, lo que ocasionó el accidente de trabajo con resultado mortal**

- En el numeral 4.3 del Acta de Infracción se ha establecido que: “El sujeto inspeccionado presentó el documento contenido el IPERC, donde se identifica la actividad de carguío de material de corte de talud, vinculados con los peligros: vías de acceso en mal estado (fangosas, baches, etc.) y plataformas inestables, vinculadas a su vez con los riesgos: muertes, fracturas, lesiones serías, volcaduras, lesiones, muertes; habiendo previsto las medidas de control: Mantener el vigía su distancia adecuada con respecto al volquete, reductores de velocidad en los tramos de trabajo, capacitar al personal en manejo defensivo, colocación de bermas de contención al borde de la plataforma, medida de control ésta última que no se acreditó haber implementado, y tampoco se observa en la visualización del archivo fílmico que aportó, ni es mencionada por los testigos que presenciaron los hechos”.
- Como se ha establecido en los hechos constatados, numeral 4.5 del acta de infracción, “(...) La excavadora realizaba el carguío del material de corte de volquete el cual se encontraba ubicado próximo a 1.5 m. de la berma de la vía,

cuando a las 09:55 a.m. repentinamente inicia a ceder el terreno de la llanta posterior (Posición 3-4) lado izquierdo del volquete, el capataz, al estar próximo al punto de carguío se percata que el terreno inicia a ceder al momento de la salida del volquete (...).”

- Eso es, el comisionado ha constatado que una de las causas que coadyuvaron a la ocurrencia del accidente de trabajo, fue la no colocación de la berma de contención al borde de la plataforma. Por tanto, pese a encontrarse debidamente identificado en el IPERC, la inspeccionada no ha efectuado los controles correspondientes de las condiciones de trabajo, hecho vinculado con el accidente de trabajo mortal sufrido por el señor Juan Manuel Ccasani Huamán. Se ha establecido, pues, el nexo causal correctamente entre el incumplimiento de la norma de seguridad y salud en el trabajo y el resultado indeseado (siniestro).
- Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso, confirmándose la sanción impuesta en dicho extremo.

Por no brindar condiciones de seguridad en el lugar de trabajo, lo que ocasionó el accidente de trabajo con resultado mortal y por no realizar la supervisión efectiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo

- Sobre las infracciones señaladas, del acta de infracción no se verifica que el comisionado haya efectuado un análisis de causalidad entre dichos hechos imputados y el accidente de trabajo ocurrido. Lo que se advierte es solo la referencia o descripción hechos genéricos como son la referencia a: “no se identificaron y/o no se evaluaron las condiciones del terreno”, “factores climáticos por temporada de lluvias debilitaron el hombro de la plataforma”.
- Respecto a la imputación por no brindar condiciones de seguridad, en el numeral 2 del fundamento 4.6 del Acta de Infracción, el comisionado refiere que dicha imputación se refiere “al permitir se efectúen labores de carga de material pesado con equipo pesado en zona de plataforma inestable, sin haber construido la berma de contención y con volquetes laborando a 1 metro del hombro de la berma, pese a haber sido identificada como medida de control en la matriz IPERC”. Supuesto que también fue establecido como causa imputable en el marco de los controles periódicos de las condiciones de trabajo, lo que implica la configuración del concurso de infracciones<sup>21</sup> ante dicha conducta, esto es, la imputación es referente a la no colocación de la berma, siendo dicha conducta la que se viene imputando a título de ambas faltas. Motivo por el cual, en atención al análisis de causalidad antes señalado para la infracción analizada previamente, corresponde dejar sin efecto la sanción prevista para la presente infracción.
- Por su parte, respecto a la infracción por no realizar la supervisión efectiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Como se ha señalado en el acta de

---

<sup>21</sup> TUO de la LPAG, “Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

6. Concurso de Infracciones. - Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.”



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

infracción, se hace referencia de manera genérica a la existencia de condiciones climáticas y peligros, siendo que los mismos no fueron materia de adopción de acciones por parte de la inspeccionada. De esta manera, se verifica que no se ha efectuado un análisis de causalidad sobre la vinculación de dicha imputación y el accidente de trabajo ocurrido, limitándose el acta al relato de hechos para sostener la imputación, sin que se establezca una correcta subsunción de la conducta imputada en el tipo legal atribuido, que exige establecer el juicio de causalidad de forma motivada.

- Por consiguiente, corresponde dejar sin efecto dicha sanción imputada.

#### **Por no acreditar la implementación y funcionamiento activo del Comité Técnico de Coordinación en Seguridad y Salud en el Trabajo**

- Respecto a dicha infracción, verificamos del acta de infracción el inspector comisionado hace una invocación a los hechos constatados referente a las actuaciones de investigación realizadas, sobre las comunicaciones efectuadas con los integrantes de dicho comité y las respuestas brindadas por los mismos.
- Asimismo, se verifica en la parte final de dicha imputación, lo siguiente; “Por lo que, en atención a lo señalado líneas arriba, ante la presencia de incumplimientos del sujeto inspeccionado del deber de garantizar condiciones de seguridad y salud en el trabajo que acarrearón como consecuencia la ocurrencia de un accidente mortal de trabajo donde resultó afectado el trabajador Juan Manuel Cccasani Huamán, con fecha 20/02/2021, incurrió en responsabilidad”.
- Como se evidencia de lo señalado, el comisionado no ha efectuado un análisis de causalidad entre la implementación del Comité Técnico y el accidente ocurrido. Por lo que, al no encontrarse plenamente identificado el nexo causal, no corresponde acoger la infracción imputada por dicha infracción, dejando sin efecto la sanción impuesta en dicho extremo.

**6.23** Respecto a la alegada vulneración al derecho de defensa por no valoración de los medios probatorios aportados, debemos señalar lo siguiente:

- Sobre la no suscripción del Informe N° 003-2021/CR20G/SO de fecha 20 de febrero de 2021, se verifica que en primera instancia dicho informe fue presentado sin la debida suscripción del emisor, hecho que, con posterioridad, adjunto al recurso de apelación, nuevamente es presentado con la firma y sello correspondiente. Sin perjuicio de ello, como se ha señalado en el considerando 13 de la Resolución de

Sub Intendencia, dicha instancia ha analizado el contenido del informe referido, pese a no contar con la firma correspondiente. Supuesto que permite evidenciar no se ha vulnerado el derecho invocado por la inspeccionada.

- Asimismo, respecto al análisis de los medios probatorios aportados a lo largo del procedimiento, se evidencia que, desde la notificación de la imputación de cargos y en las actuaciones realizadas por las instancias previas, se ha permitido a la inspeccionada el ejercicio de su derecho de defensa, valorando las alegaciones y medios probatorios aportados y actuados, tutelándose de tal manera del Debido Procedimiento. Por lo que no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

### **Sobre la tipificación de las infracciones imputadas**

**6.24** Sobre el particular, la impugnante alega una incorrecta tipificación de las infracciones imputadas. Al respecto, debemos señalar que dicha tesis de defensa también fue invocada ante las instancias anteriores, por lo que, sin perjuicio de ello, en concordancia con lo expuesto en las resoluciones previas, esta Sala profundizará sobre dicho extremo.

**6.25** Al respecto, el tipo de análisis de los accidentes de trabajo puede ser multicausal y, en esa medida, es posible que la imputación por la infracción contemplada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT obedezca a más de una subsunción plausible, si el inspector actuante da cuenta del nexo de causalidad entre la falta determinada y el tipo sancionador de dicho artículo. De esa forma, dos o más incumplimientos pueden ser plenamente aptos de producir el hecho reprochado (el accidente de trabajo) y la subsunción en el citado artículo del RLGIT es autorizada por la gravedad de la afectación al interés público al que la sanción atiende: la protección de la salud y la vida de los trabajadores.

**6.26** Las causas fundamentales de un accidente pueden encontrarse en diversos niveles: conceptos erróneos, diseños inadecuados, errores de mantenimiento, de los operarios o de gestión.<sup>22</sup> La determinación de la causa del accidente puede, entonces, reportar una multiplicidad de orígenes, por lo que la multicausalidad no puede descartarse de forma apriorística.

**6.27** De esta forma, una investigación de la inspección del trabajo puede bien determinar un árbol de causas, esto es, “todos los antecedentes recopilados que han dado lugar al accidente, así como los vínculos lógicos y cronológicos que los relacionan; se trata de una representación de la red de antecedentes que han provocado directa o indirectamente la lesión”.<sup>23</sup> En el examen del inspector —que debe trasladarse al acta de infracción— los órganos del procedimiento administrativo sancionador deben ocuparse de establecer la suficiencia en la determinación de los nexos causales exigidos por el artículo 28.11 del RLGIT, para así establecer si existe algún incumplimiento, uno o más de un incumplimientos que sean suficientemente aptos para convertirse en causa del accidente de trabajo.

---

<sup>22</sup> Vid. GROENBERG, Carsten (1998). “Riesgos de los equipos”. En Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Tomo II, cap. 57, Madrid: OIT, p. 57.13.

<sup>23</sup> MONTEAU, M. “Análisis y presentación de informes: investigación de accidentes” En Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Tomo II, cap. 57, Madrid: OIT, p. 57.26.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 033-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**6.28** Asimismo, el análisis de la tipicidad del artículo 28.11 del RLGIT no permite invocar una teoría de conjunto sin sacrificarse a la racionalidad subyacente de dicha norma sancionadora. Como puede comprobarse, la citada norma despliega un reproche cualificado, cuando el comportamiento constitutivo de infracción tiene, además, un resultado dañoso determinado (“accidente de trabajo mortal”). Esto afirma al elemento disuasivo de la sanción administrativa ante un hecho especialmente grave dentro del sistema jurídico. De esta forma, si dos o más incumplimientos son causas suficientes del accidente de trabajo, podrían ser válidamente imputados de forma independiente a través del numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, si es que el inspector expresa los nexos de causalidad correspondientes de forma motivada.

**6.29** Por tanto, estando a la determinación de las conductas típicas imputadas, las mismas resultan ser válidamente atribuidas de manera independiente, sin perjuicio de que en aplicación de lo previsto en el numeral 6 del artículo 248 del TUO de la LPAG, se determine que una misma conducta califique como más de una infracción, resultando de aplicación lo previsto en dicha norma. Supuesto que ha sido desarrollado en los considerandos precedentes. Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

#### **POR TANTO**

Por las consideraciones expuestas y 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° 007-2013-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 CHINA RAILWAY 20 BUREAU GROUP CORPORATION SUCURSAL DEL PERÚ, en contra de la Resolución de Intendencia N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 10 de setiembre de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 095-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE** la Resolución de Intendencia N° 068-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, en el extremo referente a las tres (3) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo por no brindar condiciones de seguridad en el lugar de trabajo, por no realizar la supervisión efectiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y por no acreditar la



implementación y funcionamiento activo del Comité Técnico de Coordinación en seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, dejando sin efecto las multas impuestas por dichas infracciones. **CONFIRMAR** dicha Resolución en el extremo referente a la sanción impuesta por no realizar evaluaciones de riesgo y controles periódicos de las condiciones de trabajo, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT.

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

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a CHINA RAILWAY 20 BUREAU GROUP CORPORATION SUCURSAL DEL PERÚ y a la Intendencia Regional de Huánuco, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.-** Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Huánuco.

**SEXTO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**

Presidente

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**

Vocal Titular

**JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO**

Vocal Alterna

Vocal ponente: **LUIS MENDOZA**

## CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CHINA RAILWAY 20 BUREAU GROUP CORPORATION SUCURSAL DEL PERU identificado con RUC: 20603696574 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000033-2022 en fecha 25/01/2022 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.