

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 298-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	005-2021-SUNAFIL/IRE-LIM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE LIMA
IMPUGNANTE	:	BANCO AZTECA DEL PERU S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el Banco Azteca del Perú S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, de fecha 28 de mayo de 2021.

Lima, 21 de marzo de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por el Banco Azteca del Perú S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, de fecha 28 de mayo 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° 1178-2020-SUNAFIL/IRE-LIM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento en materia de seguridad y salud en el trabajo¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 138-2020-SUNAFIL/IRE-LIM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- 1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 08-2021-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IC, de fecha 15 de enero de 2021, notificado el 22 de enero de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva,

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Investigación de accidentes de trabajo/ incidentes peligrosos (submateria: incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial); Formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo; Seguro complementario de trabajo de riesgo (submateria: cobertura en salud, cobertura en invalidez – sepelio); Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER); Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (sub materia: registro de accidente de trabajo e incidentes); Equipos de protección personal.



remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final N° 43-2021-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI/IF, de fecha 12 de febrero de 2021 (en adelante, **el Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Lima, la que mediante Resolución de Sub Intendencia N° 096-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, de fecha 31 de marzo de 2021, notificada el 05 de abril de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 677,637.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no realizar capacitación de manejo defensivo de motocicleta, conforme establece en sus controles contemplados en su Matriz IPER, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 338,818.5.
- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar la entrega de equipos de protección personal, que estableció como medida de control en su Matriz IPER, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 338,818.5.

1.4 Con fecha 23 de abril de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 096-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, argumentando lo siguiente:

- i. Se concluye que las supuestas faltas son las causas del accidente de trabajo, sin mayor desarrollo argumental previo, justificándose en la afirmación de que el trabajador carecía tanto de los equipos de protección personal como de capacitaciones.
- ii. No se comprende de qué manera los supuestos incumplimientos son la causa generadora del accidente de trabajo, por lo que la autoridad inspectiva carece de cualquier desarrollo.
- iii. Se incurre en vulneración a la debida motivación, conforme lo establece el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0896-2009-PHC/TC.
- iv. En el escrito de descargo contra el Informe Final se alegó que la multa es desproporcional e irrazonable, por cuanto se incluía a todos los trabajadores de la planilla de la empresa cuando no todos estarían expuestos.
- v. Sobre el deber de formación e información, es innegable que la entrega del Manual de Manejo Seguro de Motocicleta constituye un medio de difusión de las medidas de seguridad y salud en el trabajo cuyo objetivo es que el trabajador tome conocimiento de las acciones que debe realizar a fin de mitigar o conjurar los riesgos. En ese sentido, el referido Manual supone una concretización válida y adecuada al deber de



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 298-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

información y capacitación establecido en el artículo IV del Título Preliminar de la LSST”.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, de fecha 28 de mayo de 2021², la Intendencia Regional de Huancavelica declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar que:

- i. No ha existido una falta de motivación como pretende alegar la inspeccionada, asegurándose el debido proceso. Además, respecto al derecho de defensa se ha tomado en consideración la doble dimensión del mismo, la material y la formal. De esta manera, se ha tenido en consideración lo expresado en el Acta de infracción, en tanto se realizó un análisis de los hechos así como los fundamentos esgrimidos en la resolución de primera instancia. Evidenciándose que se incurrió en dos infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- ii. Así sobre el nexo causal, la identificación de las causas que ocasionaron el accidente de trabajo, se evidencia que durante la etapa de investigación, se evidenció que si bien se realizaron algunas capacitaciones, no se ha acreditado inducciones generales y específicas las cuales debieron realizarse de manera que se encontraran relacionadas al accidente ocurrido al señor Julio César Bernal Romero.
- iii. Además, en su matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos de código F-MIPERC 01 SST Versión 2018-I, advierte como uno de los controles, cumplir el procedimiento de manejo seguro para vehículos menores, dicho procedimiento exhibió el sujeto inspeccionado con el título “Manual de manejo seguro de motocicletas en Banco Azteca”, el cual desde la fecha de inicio del trabajador afectado hasta la fecha de su accidente, no se acredita haber realizado inducción alguna.
- iv. Sobre la entrega de equipos de protección personal se acreditó que se entregaron mascarillas quirúrgicas, guantes de látex y alcohol; sin embargo, no acredita la entrega de equipos de protección personal, en atención al riesgo de accidente de trabajo por tránsito por manejo de vehículo motorizado para el puesto de jefe de Cobranza, siendo estos: guantes, cascos y chalecos con cintas reflectivas; por lo que, que carece de sustento lo alegado, lo cual además, es repetitivo y redundante.
- v. Se advierte que no se vulneraron los principios alegados por la inspeccionada, consignándose la sanción que se estimaba pertinente, de acuerdo a ley.

² Notificada a la inspeccionada el 27 de octubre de 2021.



- 1.6 Con fecha 11 de noviembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lima el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA.
- 1.7 La Intendencia Regional de Lima admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 753-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, recibido el 16 de noviembre 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° 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

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.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 298-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

del Tribunal), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.”
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias,

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

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



estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

- 3.5 En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE BANCO AZTECA DEL PERU S.A.

- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que Banco Azteca del Peru S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, que confirmó la sanción impuesta de S/ 677,637.00 por la comisión de dos infracciones MUY GRAVES en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 28 de octubre de 2021.
- 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 Banco Azteca del Perú S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 11 de octubre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, señalando que:

La resolución de Intendencia fue elaborada sin tener la competencia para ello

- i. Solicitan se declare la nulidad de la Resolución de Intendencia, por cuanto, se inaplicaron los artículos 3 y 249 del TUO de la LPAG y artículos 43 y 50 de Decreto Supremo N° 007-2013-TR, relacionado a la competencia de la autoridad para realizar actuaciones. En el caso concreto la Resolución de Intendencia fue emitida por la Intendencia Regional de Huancavelica, pese a que las actuaciones inspectivas preliminares fueron desarrolladas por la Intendencia Regional de Lima, esto es, el Acta de infracción, el Informe Final y la Resolución de Sub Intendencia, además, los hechos materia de la supuesta infracción ocurrieron en el departamento de Lima.
- ii. Por otra parte, la autoridad inspectiva no les informó la remisión del recurso de apelación a un órgano administrativo distinto, lo cual vulneró el derecho de defensa y el artículo 249 del TUO de la LPAG, en tanto la potestad sancionadora la ejerce una autoridad distinta sin competencia en función al territorio.

No se ha establecido la existencia del nexo causal

- iii. Se inaplica el artículo 94 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como se realiza la aplicación errónea del artículo 28 del RLGIT, siendo



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 298-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

normas relativas a la determinación de responsabilidad y eventual sanción o pago de indemnización con ocasión de un accidente de trabajo establecen la necesidad y existencia de un nexo de causalidad entre la actuación infractora de las normas y el daño ocasionado, lo cual ha sido señalado en la Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

- iv. Los supuestos incumplimientos no han sido causa generadora del accidente, así, la primera falta, referida a la falta de capacitación en manejo defensivo de la motocicleta no ha ocasionado el accidente, pues el choque generado por la maniobra imprevista y brusca del vehículo que invadió el carril por donde se desplazaba el trabajador accidentado ocurrió en cuestión de segundos, siendo imposible que se pueda haber evitado. En ese sentido, el vehículo lo embistió directamente y a tal velocidad que el trabajador no tuvo tiempo para reaccionar y evitar el vehículo; por lo que, la capacitación no es un mecanismo eficiente para conjurar el accidente de trabajo tal y como ocurrió. Respecto a la segunda falta, relativa a la no provisión de equipos de protección personal, tampoco ha ocasionado el accidente, porque las lesiones ocurrieron en zonas del cuerpo no protegidas por los equipos de protección personal que deben ser entregados a los trabajadores que emplean motociclistas, el accidentado sufrió una lesión grave en la zona del peroné, hueso ubicado entre la rodilla y el tobillo, lo cual no está cubierto por el casco o rodilleras, implementos de protección para el manejo de motocicletas, por lo que, aun cuando hubiese portado dichos equipos, no se habría mitigado el daño.
- v. De esta manera, queda claro que se ha inaplicado el artículo 94 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo al no haber acreditado la relación de causalidad aplicándose erróneamente el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

Se vulneró la debida motivación

- vi. Se inaplicó el artículo 3 del TUO de la LPAG y el artículo 44 de la LGIT, por cuanto la Resolución de Intendencia se encuentra plagada de supuestos de motivación inexistente o aparente, toda vez que, la autoridad no realiza un verdadero razonamiento para “desvirtuar” cada uno de los argumentos, en su lugar desestima de manera general indicando que al haberse desarrollado el procedimiento dentro del ordenamiento jurídico los desvirtúa, recurriéndose a frases sin sustento fáctico, lógico y jurídico, lo cual evidencia una falta a la debida motivación.



VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

La resolución de Intendencia fue elaborada sin tener la competencia para ello

- 6.1 La impugnante trae a colación el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, (en adelante, el TUO de la LPAG), el cual establece que “Son requisitos de validez de los actos administrativos: **1. Competencia.**- Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión. **2. Objeto o contenido.**- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación. **3. Finalidad Pública.**- Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad. **4. Motivación.**- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. **5. Procedimiento regular.**- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.”
- 6.2 Asimismo, el artículo 249 del TUO de la LPAG, prescribe “El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto”.
- 6.3 En esa línea, la impugnante manifiesta que la Resolución de Intendencia ha vulnerado el extremo referido a la competencia, invocando también los artículos 43 y 50 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR, el primero relacionado a las Intendencias Regionales, y el segundo a la descripción de las Intendencias Regionales, al respecto, es pertinente manifestar en principio que, el artículo 43 menciona que “(...) Los Intendentes Regionales resuelven en segunda instancia, el procedimiento administrativo sancionador, así como los recursos de queja por denegatoria de recurso de apelación”, en dicho sentido, tal resolución al ser emitida por un Intendente Regional, fue emitida debidamente, en tanto se trataba de resolver en segunda instancia el procedimiento administrativo sancionador.
- 6.4 En el presente caso, si bien la Resolución de Intendencia, fue emitida por una Intendencia diferente a la que realizó el procedimiento, debe tenerse en cuenta el Informe N° 00030-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, la Intendenta de la Intendencia Regional de Lima, comunica la configuración de una causal de abstención, por cuanto fue la misma autoridad quien actuó como Sub Intendente de Actuación Inspectiva, lo cual concuerda con lo establecido en el numeral 2 del artículo 99 del TUO de la LPAG. En dicho sentido, a través de la Resolución de Gerencia General N° 070-2021-SUNAFIL/GG, se dispone aceptar la causal de abstención y remitir el expediente administrativo sancionador a la Intendencia Regional de Huancavelica, a fin de que realice el trámite correspondiente, siendo un actuar válido y alineado a la normativa correspondiente.
- 6.5 Siendo así, no correspondía notificar a la impugnante, en tanto las actuaciones administrativas posteriores a la emisión de la Resolución de Intendencia, fueron seguidos por la Intendencia de origen, asimismo, es pertinente indicar que, el presente procedimiento sancionador garantizó



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 298-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

el derecho de defensa de la impugnante, toda vez que tuvo la oportunidad de presentar su escrito recursivo tanto en contra de la Resolución de Sub Intendencia, como contra la Resolución de Intendencia, en consecuencia, esta Sala estima no acoger lo argumentado en este extremo del recurso de revisión.

Sobre la existencia del nexo causal

- 6.6 En relación con lo alegado por la impugnante, el artículo 94 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante, el RLSST), establece que “Para efecto de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley, la imputación de la responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo”.
- 6.7 En este punto, es preciso traer a colación al principio de tipicidad, el cual es un principio que rige la potestad sancionadora de las autoridades administrativas, previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que señala lo siguiente: “4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. (...)”.
- 6.8 Bajo las consideraciones expuestas líneas arriba, debe precisarse que, para la configuración del tipo sancionador previsto en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, se requiere la concurrencia de los siguientes presupuestos: i) que el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo *haya ocasionado* el accidente de trabajo; y ii) que —como consecuencia de lo anterior— *se hayan producido daños* en el cuerpo o la salud del trabajador que requieran asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal. Es decir, el incumplimiento, el accidente y los daños a la salud e indemnidad del trabajador deben ser determinados a propósito del nexo de causalidad establecido por el inspector de trabajo.
- 6.9 Así, en examen del expediente, se observa que, sobre la materia relacionada a la formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, en el Acta de infracción el inspector comisionado consignó lo siguiente “Si bien, el sujeto inspeccionado exhibe registros de capacitación de los periodos julio, agosto, octubre y noviembre de 2020 respecto al trabajador Sr. Julio Cesar Bernal Romero en relación a medidas preventivas sobre COVID-19 en el trabajo,



así como, registros de capacitación virtuales a) MODULO I: programa de SST, con los temas “que es la seguridad y salud en el trabajo, normativa legal aplicable a SST, Política de SST, reglamento interno de SST, comité de SST, obligaciones del empleador, deberes y obligaciones de los trabajadores”, b) MODULO II: COVID-19, con los temas “datos del coronavirus, síntomas y propagación medidas preventivas en el trabajo y en casa, actividades para promover conductas saludables y responsable”; sin embargo, al término de las actuaciones inspectivas de investigación desarrolladas, el sujeto inspeccionado no acreditó las inducciones generales y específicas que debió impartir en fecha previa al 04 de marzo de 2019, en que ocurrió el accidente al trabajador Julio Cesar Bernan Romero. Al respecto es pertinente citar el Glosario de términos contenido en el Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR, que define a la **Inducción General** como: “Capacitación al trabajador sobre temas generales como política, beneficios, servicios, facilidades, normas, prácticas y el conocimiento del ambiente laboral del empleador, efectuada antes de asumir su puesto”, a su vez, respecto a la **Inducción específica** se define como: “Capacitación que brinda al trabajador la información y el conocimiento necesario que lo prepara para su labor específica”.

- 6.10 Asimismo, señala, “respecto de realizar las inducciones correspondientes a los procedimientos de trabajo específicos establecidos como controles en su matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos de código F-MIPERC-01 SST versión 2018-I, con fecha de actualización febrero 2018 *vigente* a la fecha del accidente, en atención al riesgo de accidente de tránsito por manejo de vehículo motorizado para el puesto de trabajo de Jefe de Cobranza, siendo estos controles **cumplir procedimiento de manejo seguro de vehículos menores**, procedimiento que exhibió el inspeccionado con el título “manual de manejo seguro de motocicletas en Banco Azteca”, el cual desde la fecha de ingreso del trabajador afectado, el día 31/07/2018 (verificado en su constancia de alta del T-Registro) hasta la fecha del accidente, el sujeto inspeccionado no acredita haber realizado las inducciones respectivas. Del mismo modo durante el periodo comprendido entre la fecha de inicio de actividades, 31/07/2018 hasta la fecha del accidente, 04/03/2019, el sujeto inspeccionado no acredita haber realizado capacitaciones respecto de los peligros y riesgos existentes en el puesto de trabajo de Jefe de Cobranza y otros temas relacionados a la prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo” (énfasis añadido).
- 6.11 Sobre lo señalado, cabe mencionar que, la falta de capacitación en manejo defensivo de moto, fue señalada como una de las causas básicas, factor de trabajo del accidente ocurrido el 04 de marzo de 2019 al trabajador Julio César Bernal Romero, lo cual si bien fue identificado por el personal inspectivo, no se comprende de qué manera la capacitación en manejo defensivo pudo haber evitado la ocurrencia del accidente, máxime si el accidente se debió a que un vehículo de un tercero se aproximó a la moto del trabajador accidentado, ocasionando no sólo el accidente sino la amputación de su pierna como consecuencia del mismo. Así, el pretender indicar que en la matriz se tenía como control cumplir con el procedimiento de manejo a seguir de vehículos menores, si bien no se acreditó que se cumplió con ello, no se señaló en el Acta de infracción ni en el trámite del procedimiento sancionador, porque ello se encontraría directamente vinculado al accidente ocurrido, ni se desarrolla cómo es que esta infracción calzaría en el tipo del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT; por lo que corresponde revocar este extremo del recurso de revisión.
- 6.12 A ello se suma que, si bien el inspector de trabajo a cargo ha efectuado el análisis de las causas del accidente de trabajo, no se ha recabado el Informe o Atestado Policial que contenga el análisis, descripción y conclusión respecto a los factores, infracciones a la normatividad de tránsito y demás, que coadyuvan a esclarecer la comisión de infracción administrativas en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 298-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.13 En lo correspondiente a la materia **entrega de equipos de protección personal**, en el Acta de infracción se dejó constancia de que el sujeto inspeccionado acredita la entrega de equipos de protección personal durante los periodos agosto, octubre y noviembre de 2020 para prevenir el contagio del COVID-19 a tal efecto, proporciona mascarillas quirúrgicas, guantes de látex y alcohol. No acredita la entrega de equipos de protección personal, respecto a los controles establecidos en su matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos de código F-MIPERC-01 SST versión 2018-I, de fecha de actualización febrero 2018, en atención al riesgo de accidente de tránsito por manejo de vehículo motorizado para el puesto de trabajo de Jefe de Cobranza, siendo estos controles el uso de equipos de protección personal (guantes, casco y chaleco con cintas reflectivas) (énfasis añadido).
- 6.14 Sobre el considerando precedente, no se advierte de qué manera la entrega de equipos de protección personal fue causa del accidente ocurrido al señor Bernal, máxime si de la revisión del Acta de infracción, se debe tener en cuenta que la determinación del nexo causal como elementos de responsabilidad de la impugnante, no se encuentra plenamente acreditado, toda vez que no se evidencia elementos fehacientes que permitan determinar que el accidente del trabajador se dio como consecuencia de dicho incumplimiento. Como es de verse, el inspector comisionado efectuó una presunción sin mayor motivación del nexo causal entre el incumplimiento referido y el accidente de trabajo.
- 6.15 Por lo tanto, a la luz de los fundamentos señalados, en este extremo, 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”⁹; a consideración de esta Sala, no ha quedado debidamente acreditado que la entrega de los equipos de protección personal haya sido causa del accidente de trabajo ocurrido al señor Julio Bernal Romero. Por lo que, corresponde revocar este extremo de lo alegado en el recurso de revisión.

Sobre el deber de motivación de las resoluciones administrativas

- 6.16 Estando a lo señalado en los considerandos precedentes, esta Sala considera inoficioso pronunciarse por los demás argumentos del recurso de revisión.

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

⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. 14va. Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 421



aprobado por el 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** el recurso de revisión interpuesto por el Banco Azteca del Perú S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, emitida por la Intendencia Regional de Huancavelica dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 005-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 040-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, en todos sus extremos, dejando sin efecto las multas impuestas.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución al Banco Azteca del Perú S.A. y a la Intendencia Regional de Lima, para sus efectos y fines pertinentes.

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

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

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal titular

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: **JESSICA PIZARRO**