



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	078-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA
IMPUGNANTE	:	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE JAEN
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE JAEN en contra de la Resolución de Intendencia N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 14 de octubre de 2021.

Lima, 25 de abril de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE JAEN (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 14 de octubre 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° 1105-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo¹ (en adelante, **SST**), que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 219-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de cuatro (04) infracciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Identificación de peligros y evaluación de riesgos (Sub materia: Prevención de riesgos), Formación e información sobre SST, Gestión Interna de SST (Sub materia: Registro de accidente de trabajo e incidentes), Investigación de accidentes de trabajo/incidentes peligrosos (Sub materia: Incumplimiento en materia de SST que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial).



1.2 Que, mediante Imputación de cargos N° 085-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, de fecha 09 de marzo de 2021, notificado al Procurador Público el 15 de junio 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) 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° 257-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, de fecha 25 de junio 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 Cajamarca, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 348-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 12 de agosto de 2021, notificada al procurador público el 16 de agosto de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 295,883.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la Seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con la normativa respecto a las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada acerca de los riesgos del puesto de trabajo y sobre las medidas preventivas aplicables, constituyendo causa del accidente de trabajo del recurrente Cesar Peña Jiménez, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 135,536.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la Seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar haber llevado a cabo la evaluación de riesgos y los controles periódicos de las condiciones de trabajo del puesto de trabajo del recurrente Cesar Peña Jiménez, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 135,536.00.
- Una (01) infracción **GRAVE** a la Seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con la normativa, al no acreditar contar con el registro de accidentes de trabajo actualizado, con la información mínima exigida en la normativa legal vigente, tipificada en el numeral 27.6 del artículo 27 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,751.00.
- Una (01) infracción **GRAVE** a la Seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con la normativa, al no llevar a cabo la investigación con la determinación de las causas del accidente objeto de investigación, tipificada en el numeral 27.2 del artículo 27 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,751.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no acreditar el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,309.00.

1.4 Con fecha 06 de setiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 348-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, argumentando lo siguiente:



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- i. Se le imputa la comisión de infracciones previstas en el artículo 27° del numeral 2 y 6 y del artículo 28° numeral 10 del RLGIT, que hacen referencia de modo genérico a conductas infractoras de entidades públicas. Al respecto, no encuentra con arreglo a ley cómo es que un solo hecho, de un caso fortuito ocasionado con un agente de serenazgo, podría ser tipificado en cinco posibles infracciones, pues lo correcto es que, a la comisión de una infracción, ésta debe estar debidamente tipificada en un solo dispositivo normativo y de manera clara y contundente.
 - ii. Se ha vulnerado el principio de razonabilidad, toda vez que los fundamentos con lo que se imputa una presunta responsabilidad carecen de elementos de convicción suficientes para determinar responsabilidad administrativa y asimismo no se han evaluado individualmente los criterios para la aplicación de sanción.
 - iii. Estamos ante un caso de fuerza mayor, toda vez que las lesiones suscitadas obedecen a un hecho desafortunado como es la caída de los agraviados de la moto de serenazgo que los ha dejado desprotegidos y sin posibilidad de huir del lugar.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 14 de octubre de 2021², la Intendencia Regional de Cajamarca declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. Contrario a lo que señala la inspeccionada, el accidente de trabajo en perjuicio del trabajador afectado no se produjo por un caso fortuito, siendo que por las propias funciones que desempeñaba el mismo (apoya al ciudadano y a la Policía Nacional del Perú en casos de comisión de delitos, falta, actos de violencia flagrantes y accidentes), se encontraba expuesto a diversos peligros relacionados a las labores que desempeñaba.
 - ii. El inspector ha logrado determinar la relación de causalidad de las conductas infractoras, al señalar que el incumplimiento de la normativa de parte del sujeto inspeccionado respecto a las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada al trabajador afectado acerca de los riesgos del puesto de trabajo y sobre las medidas preventivas aplicables, constituyendo causa del accidente de trabajo del recurrente Cesar Peña Jiménez y no acreditar haber llevado a cabo la evaluación de riesgos y los controles periódicos de las condiciones de trabajo del puesto de trabajo del recurrente Cesar Peña Jiménez.

² Notificada al procurador público el 16 de noviembre de 2021, véase folio 47 del expediente sancionador.



- iii. Las infracciones cometidas son netamente independientes, ya que ni una de ellas se desencadena por la otra omisión cometida por la inspeccionada; por lo que han contribuido a la ocurrencia del accidente de trabajo acaecido el 15 de setiembre de 2019.
- iv. Cabe señalar que la infracción materia de sanción se encuentra acorde al tipo legal, con expresión de la normativa vulnerada, en atención al Principio de Tipicidad y Legalidad, por lo que la resolución de primera instancia se encuentra debidamente motivada.

1.6 Con fecha 29 de noviembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ.

1.7 La Intendencia Regional de Cajamarca admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 712-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, recibido el 01 de diciembre 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

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."

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

Artículo 15.- Instancia Administrativa



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio 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 una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de

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

⁷Decreto 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.”



SUNAFIL, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.

3.4 Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RLGIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste 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 LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE JAEN

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE JAEN presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ que confirmó la sanción impuesta de S/ 295,883.00 por la comisión, entre otras, de tres infracciones MUY GRAVES, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT y numeral 46.7 del artículo 46 del citado cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 17 de noviembre 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 la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE JAEN.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 29 de noviembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, señalando los siguientes alegatos:

- Se le imputa la comisión de infracciones previstas en el artículo 27 del numeral 2 y 6, y del artículo 28 numeral 10 del RLGIT, que hace referencia de modo genérico a conductas infractoras de entidades públicas. Al respecto, no encontramos con arreglo a ley como es que un solo hecho, de un caso fortuito ocasionado con un agente de serenazgo, podría ser tipificado en cinco posibles infracciones, pues lo correcto es que, a la comisión de una infracción, ésta debe estar debidamente tipificada en un solo dispositivo normativo y de manera clara y contundente. Hacer lo contrario supone, lo que aquí se ha realizado: encuadrar la presunta infracción como el incumplimiento de la normativa de parte del sujeto inspeccionado, de manera genérica utilizando el mismo dispositivo legal y con los



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

mismos artículos e incisos, sin explicar por qué su conducta se subsume dentro de la tipificación de varias infracciones limitándose únicamente a señalar los dispositivos legales presuntamente infraccionados; vulnerando de ese modo, el principio de tipicidad.

- En la hipótesis negada que se atribuya alguna responsabilidad en la imputación de infracciones, considera un exceso de punición que se sancione con una multa ascendente a S/ 295,883.00 por haber presuntamente incurrido en las infracciones descritas, toda vez que los fundamentos con lo que se imputa una presunta responsabilidad carecen de elementos de convicción suficiente para determinar responsabilidad administrativa y asimismo no se han evaluado individualmente los criterios para la aplicación de sanción.
- El agraviado al comunicar al patrullero integrado, en el cual está dirigido por un policía han cumplido con el procedimiento establecido en las normas administrativas.
- Respecto al daño sufrido por hechos vandálicos y delincuenciales, es preciso señalar que en el caso se está ante un caso fortuito o fuerza mayor que es irresistible ante cualquier procedimiento o plan de precaución. Estamos ante un caso de fuerza mayor, toda vez que las lesiones suscitadas obedecen a un hecho desafortunado como es la caída de los agraviados de la moto de serenazgo que los ha dejado desprotegidos y sin posibilidad de huir del lugar.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

6.1 Revisado el recurso de revisión interpuesto, es oportuno señalar que esta Sala solo es competente para evaluar las infracciones sancionadas como MUY GRAVES; por lo que, estando a los actuados, se evidencia que la resolución impugnada comprende infracciones GRAVES, así como infracciones MUY GRAVES, siendo materia de análisis sólo esta última. Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar la imposición de las sanciones graves, son argumentos respecto de los cuales esta Sala no tiene competencia para pronunciarse, toda vez que respecto a las mismas ya se ha agotado la vía administrativa.

Sobre la tipificación de las infracciones imputadas

6.2 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.

6.3 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 28.10



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.

- 6.4** Las causas fundamentales de un accidente pueden encontrarse en diversos niveles: conceptos erróneos, diseños inadecuados, errores de mantenimiento, de los operarios o de gestión.⁸ 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.
- 6.5** 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”.⁹ 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 numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, para así establecer si existe algún incumplimiento, uno o más de un incumplimiento que sea suficientemente apto para convertirse en causa del accidente de trabajo.
- 6.6** Asimismo, el análisis de la tipicidad del artículo 28 del numeral 28.10 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”). 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 28.10 del artículo 28 del RLGIT si el inspector expresa los nexos de causalidad correspondientes.
- 6.7** Cabe señalar que, la configuración del tipo legal previsto en el artículo 28, numeral 28.10 del RLGIT, requiere la concurrencia de las siguientes condiciones: i) el incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo y ii) que se produzca la muerte o cause daño en el cuerpo o la salud del trabajador, requiriendo asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico.
- 6.8** Por tanto, habiéndose determinado que resulta válido tipificar más de una conducta en el tipo legal antes señalado, no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

⁸ 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.

⁹ 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° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Sobre los alcances del Accidente de Trabajo

- 6.9** Sin perjuicio de los alcances sobre el tipo legal esbozados en los fundamentos precedentes, corresponde analizar la correcta subsunción de los hechos imputados en el tipo legal previsto en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- 6.10** Al respecto, debemos tener en cuenta que el “Glosario de Términos” del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante, **RLSST**), define al accidente de trabajo como: “Todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, y aun fuera del lugar y horas de trabajo”.
- 6.11** Del mismo modo, la doctrina sostiene que “el suceso anormal, resultante de una fuerza imprevista y repentina, sobrevenido por el hecho del trabajo o con ocasión de éste, y que determina en el organismo lesiones o alteraciones funcionales permanentes o pasajeras”¹⁰. 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”¹¹.
- 6.12** De lo señalado, podemos colegir que se denomina accidente de trabajo a aquel que se produce dentro del ámbito laboral, por el hecho o en ocasión del trabajo, tratándose normalmente de un hecho accidental, súbito e imprevisto, que produce daños en la salud del trabajador incapacitándolo para cumplir con su trabajo habitual de forma temporal o permanente. Pudiendo clasificarse en accidente leve, accidente incapacitante (total temporal, parcial permanente, total permanente) o accidente mortal.
- 6.13** Asimismo, debemos considerar que el accidente de trabajo presenta diferentes elementos, los mismos que concurren para su configuración, tales como: “a) Causa externa: Agente productor extraño a la víctima; b) Instantaneidad: Tiempo breve de duración del hecho generador; c) Lesión: El trabajador debe sufrir lesiones externas e internas como consecuencia del hecho”¹².

¹⁰ Cabanellas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.

¹¹ Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239.

¹² Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.



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

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

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

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

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

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

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

6.15 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 formación e información en SST y la no identificación de peligros y evaluación de riesgos, las mismas que son atribuidas como causa del accidente de trabajo padecido por el señor Cesar Peña Jiménez, el día 15 de setiembre de 2019.

6.16 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 laborales¹³, 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 trabajo¹⁴.

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

¹³ 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.

¹⁴ 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

- 6.18** Asimismo, la norma mencionada en el párrafo anterior, en su artículo 21 prescribe que, “Las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se aplican en el siguiente orden de prioridad: a) Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual; b) Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas; c) Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control; d) Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador; e) En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta”.
- 6.19** 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”.

6.20 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.

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

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

6.22 Así, de acuerdo a lo previsto en el artículo 53 de la LSST, se impone 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”.

6.23 Cabe señalar que, el Principio de Responsabilidad es entendido como la asunción de las “implicancias, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él, conforme a las normas vigentes”¹⁵, señalándose de manera expresa que:

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

Asimismo, las empresas usuarias de empresas de servicios temporales y complementarios responden directamente por las infracciones por el

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones”¹⁶.

6.24 En consideración a las disposiciones legales antes acotadas, resulta necesario acreditar si la causa determinante de accidente de trabajo es consecuencia directa de la labor desempeñada por la trabajadora accidentada, y, del mismo modo, si es consecuencia del incumplimiento por parte del empleador de las normas SST.

6.25 En ese entendido, corresponde analizar si las infracciones imputadas presentan el nexo causal¹⁷ señalado, respecto al accidente de trabajo investigado. Al respecto, como se ha señalado, las actuaciones inspectivas se desarrollaron con el fin de investigar el accidente de trabajo del señor Cesar Peña Jiménez, trabajador de la inspeccionada, ocurrido el día 15 de setiembre de 2019, estableciéndose como hechos verificados los siguientes:

- El día 15 de setiembre de 2019 aproximadamente 03:30 a.m., el denunciante se encontraba de turno, siendo avisado por sus compañeros de serenazgo de turno del sector Morro Solar, que dos motocicletas, una roja y otra negra, estaban arrebatando las pertenencias de los transeúntes de la Av. Pakamuros. A la altura de la referida avenida, cerca del Hospital Jaén, el trabajador accidentado vio una motocicleta roja con dos sujetos abordó en actitud sospechosa. Luego de alcanzar a la moto roja y pedir que se estacione, hicieron caso omiso, por lo que decidió seguirlos dirigiéndose por la calle Tahuantinsuyo. Acto seguido comunicó a la unidad móvil (patrulleros) conformado por serenazgo y la policía, continuaron persiguiendo a los sospechosos hasta el parque Miraflores, como no llegaba la movilidad solo pasaron por la vivienda donde los sujetos ingresaron, al seguir media cuadra, cayeron de la moto, siendo agredidas por un promedio de seis personas, quienes comenzaron a insultarles y agredirles con piedras, palos y fierros en la mano. En ese instante, empezaron a tirarles piedras y una de ellas cayó en la frente del denunciante.
- El día 30 de enero del 2020, la comisionada se constituyó a la Municipalidad Provincial de Jaén, donde fueron atendidos por la Sub Gerente de RRHH, quien manifestó, entre otras cosas, que respecto al accidente de trabajo del señor Cesar Peña Jiménez, manifestó que se encuentra a nivel fiscalía e indicó que en el año 2019 no se implementó el IPER, ni el Reglamento de SST. Asimismo, el Sub Gerente de serenazgo y vigilancia señaló que el personal de serenazgo se encuentra sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, quien antes de ingresar a laborar reciben una charla de inducción en seguridad ciudadana prevención del delito mediante patrullaje integrado,

¹⁶ Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁷ Concepto desarrollado por esta Sala en reiterados pronunciamientos, contenidos en la Resolución 066 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución 046 -2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución 033 -2022- SUNAFIL/TFL-Primera Sala.



agrega que dichas capacitaciones se brindan entre 5 a 6 días, antes del inicio de labores. Hecho corroborado por el denunciante, quien manifestó haber sido capacitado en “Como intervenir en casos de flagrancia” y “Arresto ciudadano”.

- Se verifica que presento siete hojas de matriz IPER, corroborándose que pertenecen a la Sub Gerencia de gestión de residuos y limpieza pública y no a la Sub Gerencia de serenazgo y vigilancia, la misma que no contaba con IPER a la fecha del accidente.
- El sujeto inspeccionado no acreditó haber contado con ningún documento que acredite las capacitaciones señaladas de acuerdo a la normativa de seguridad y salud en el trabajo y si bien presentó el Oficio N° 018-2019-MPJ/GSC, donde consta que solicita al Jefe de División de Policías—Jaén, capacitación para el personal de serenazgo, respecto a técnica de intervención y desenvolvimiento en patrullaje integrado, no consta en los documentos presentado que el señor Cesar Peña Jiménez haya recibido dichas capacitaciones.

6.26 Respecto, al deber de formación e información. Debemos señalar que, la LSST reconoce como un principio a la información y capacitación, entendida como la obligación que tiene el empleador de brindar a los trabajadores y a sus organizaciones sindicales “una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia”¹⁸. Así, a través de la obligación de garantizar la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de todo aquel que se encuentre dentro del centro de labores, que el empleador debe de adoptar una serie de medidas de prevención de acuerdo al orden de prioridad preestablecido por Ley, entendiéndose a la capacitación como una medida administrativa de prevención destinada a aislar el peligro y riesgo a través de la conducta segura del trabajador.

6.27 Asimismo, los artículos 27, 27-A y 29 del RLSST¹⁹ establecen el contenido, la oportunidad y los alcances que los programas de capacitación deben desarrollar, estableciéndose

¹⁸ Artículo IV del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁹ Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Decreto Supremo N° 005-2012-TR

Artículo 27.- El empleador, en cumplimiento del deber de prevención y del artículo 27 de la Ley, garantiza que los trabajadores sean capacitados en materia de prevención.

La formación debe estar centrada:

- a) En el puesto y ambiente de trabajo específico o en la función que cada trabajador desempeña, cualquiera que sea la naturaleza del vínculo, modalidad o duración de su contrato.
- b) En los cambios en las funciones que desempeñe, cuando éstos se produzcan.
- c) En los cambios en las tecnologías o en los equipos de trabajo, cuando éstos se produzcan.
- d) En las medidas que permitan la adaptación a la evolución de los riesgos y la prevención de nuevos riesgos.
- e) En la actualización periódica de los conocimientos.

La Autoridad Administrativa de Trabajo brinda servicios gratuitos de formación en seguridad y salud en el trabajo; estas capacitaciones son consideradas como válidas para efectos del cumplimiento del deber de capacitación a que alude el artículo 27 de la Ley.

Las capacitaciones deben ser presenciales atendiendo a los temas dispuestos en el plan anual de capacitaciones aprobado por el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Artículo 27-A.- Las capacitaciones presenciales señaladas en el artículo 27, son aquellas que se realizan:

- a) Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración.
- b) Cuando se produzcan cambios en la función, puesto de trabajo o en la tipología de la tarea; o, en la tecnología.

En los demás casos, el/la empleador/a puede hacer uso de los diferentes medios de transmisión de conocimientos, los cuales deben ser oportunos, adecuados y efectivos.

Artículo 29.- Los programas de capacitación deben:

- a) Hacerse extensivos a todos los trabajadores, atendiendo de manera específica a los riesgos existentes en el trabajo.
- b) Ser impartidos por profesionales competentes y con experiencia en la materia.
- c) Ofrecer, cuando proceda, una formación inicial y cursos de actualización a intervalos adecuados.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

adicionalmente en el Glosario de Términos del RLSST, que se entiende por capacitación a la actividad “que consiste en transmitir conocimientos teóricos y prácticos para el desarrollo de competencias, capacidades y destrezas acerca del proceso de trabajo, la prevención de los riesgos, la seguridad y salud”.

6.28 En el caso en particular, se verifica que durante las actuaciones inspectivas y el presente procedimiento administrativo sancionador, la inspeccionada, si bien no ha presentado documento que acredite haber efectuado capacitación en materia de SST; sin embargo, se debe tener en cuenta que, atendiendo a la declaración asimilada del denunciante, la impugnante realizó capacitaciones referentes a: “Como intervenir en casos de flagrancia” y “Arresto ciudadano”, temas vinculados a los hechos ocurridos en la fecha del accidente. Asimismo, cabe señalar que no se verifica que la comisionada haya determinado fehacientemente el nexo causal de la infracción analizada y el accidente de trabajo, así como tampoco ha desvirtuado la insuficiencia de las capacitaciones señaladas, como medida de eliminación o mitigación de los riesgos en el ejercicio funcional del trabajador accidentado. En ese entendido, en estricta aplicación del Principio de verdad material²⁰ y de presunción de veracidad²¹, y atendiendo a los hechos constatados y señalados por la inspectora comisionada en el acta de infracción, corresponde dejar sin efecto la infracción tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por no realizar formación e información sobre riesgos del puesto de trabajo.

d) Ser evaluados por parte de los participantes en función a su grado de comprensión y su utilidad en la labor de prevención de riesgos.

e) Ser revisados periódicamente, con la participación del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo, y ser modificados, de ser necesario, para garantizar su pertinencia y eficacia.

f) Contar con materiales y documentos idóneos.

g) Adecuarse al tamaño de la organización y a la naturaleza de sus actividades y riesgos.

En el caso del Sector Público las acciones de capacitación se realizan en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1025, sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Reglamento.

²⁰ TUO de la LPAG, “Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...) 1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.”

²¹ TUO de la LPAG, “Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...) 1.7. Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.



6.29 Respecto a la infracción por no contar con la Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), como ha sido constatado por el comisionado, a la fecha de ocurrido los hechos la impugnante no contaba con matriz IPER. En ese entendido, a la fecha de ocurrido el accidente de trabajo, la impugnante no tenía identificado los peligros y los riesgos del puesto de trabajo, motivo por el cual no pudo efectuar las medidas de control necesarias para evitar o mitigar los mismos. Así las cosas, en el presente caso, al no contar con el IPER el denunciante no pudo adoptar las acciones necesarias respecto a los riesgos de su puesto de trabajo. En ese sentido, queda evidenciado que durante las actuaciones inspectivas se ha establecido el nexo causal entre la infracción imputada y el accidente de trabajo ocurrido el 15 de setiembre de 2019. Por tanto, acreditado dicho nexo causal, corresponde confirmar la infracción imputada tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por no acreditar haber llevado a cabo la evaluación de riesgos y los controles periódicos de las condiciones de trabajo del puesto de trabajo.

Sobre el caso fortuito o fuerza mayor

6.30 La impugnante alega que el accidente de trabajo obedece a un caso fortuito. Al respecto, de acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, constituye condición eximente de la responsabilidad por infracciones el caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada²²

6.31 En similar sentido, el punto 7.1.5.2 de la versión 02 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII – “Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo”, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL (en adelante, **la Directiva**), señala respecto del caso fortuito o fuerza mayor lo siguiente: “(...) Respecto al literal a), caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada; deben estar referidas a hechos producidos antes de la primera actuación inspectiva en la cual participe el administrado, debiendo ser acreditado con documento públicos de fecha cierta, salvo que sean hechos de conocimiento público”

6.32 Asimismo, el profesor Morón Urbina define al “caso fortuito” como: “...un proceso causal que no es obra de la naturaleza sino del hombre, habiendo, por lo demás, un resultado imprevisible e inevitable. En el caso fortuito existe, por lo tanto, obra del hombre y presenta un nexo causal entre la acción de éste y el resultado; no obstante, es un proceso que no resulta previsible. En todo sentido, se caracteriza por su imprevisibilidad, inevitabilidad y, sobre todo, por la ausencia de relación entre la voluntad del agente y el resultado”²³

6.33 Partiendo de ello, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, adicionalmente, que este reviste de las características de extraordinario, imprevisible e irresistible²⁴.

²² TUO de la LPAG

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada”.

²³ MORON URBINA, Juan Carlos (2019). “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.” Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 Edición. Tomo II. Página 517

²⁴ Respecto a estas características, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, siguiendo al citado autor, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.34 En el caso en concreto, el accidente de trabajo ocurrido, se ha generado como efecto del ejercicio funcional del denunciante, el mismo que atendiendo a la características y funciones del puesto de trabajo, era obligación de la impugnante identificar los peligros y riesgos del mismo, así como efectuar los controles correspondientes. Cabe señalar que, si bien el accidente de trabajo ha ocurrido en circunstancias de posibles actos de agresión, por parte de terceros, en contra del denunciante, las infracciones imputadas obedecen a los incumplimientos atribuidos a la impugnante en materia de SST.

6.35 Por tanto, a consideración de esta Sala, el accidente sufrido no puede ser calificado como un caso fortuito, toda vez que la posibilidad de su ocurrencia debió ser prevista como parte de los riesgos a los que se encuentra expuesto el trabajador al desplazarse fuera del centro de trabajo de la impugnante como parte del ejercicio de las funciones particulares que realiza. Así, el riesgo de caída -como parte del desplazamiento de un trabajador- no es un resultado "imprevisible e inevitable", sino que, por el contrario, obliga al empleador a adoptar las medidas de protección adecuadas para reducir al mínimo tal riesgo²⁵; situación que no logró acreditarse en el presente caso. En tal sentido, lo alegado por la impugnante no lo exime de responsabilidad. Por lo que no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

Sobre el principio de razonabilidad

6.36 El principio de razonabilidad está recogido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG²⁶. Este principio busca limitar la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio

oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él. (DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La responsabilidad extracontractual. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 336 - 341)

Partiendo de ello, el mencionado académico señala: para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario" (p. 339).

²⁵ Así, a consideración de esta Sala, la impugnante pudo identificar el riesgo de ocurrencia de accidentes durante el desplazamiento fuera del centro de trabajo, identificarlos y establecer medidas de control para reducir el riesgo del mismo.

²⁶ 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:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; b) La probabilidad de detección de la infracción; c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; d) El perjuicio económico causado; e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.



de la potestad sancionadora. Conforme con la doctrina, el principio de razonabilidad aporta parámetros cualitativos que coadyuvan a velar para que, toda norma que regule infracciones y sanciones administrativas, atienda en lo posible a criterios objetivos, de forma tal que se reduzca el riesgo del llamado “exceso de punición”, acotándose al máximo la discrecionalidad y eventual actuar arbitrario de la Administración Pública²⁷. Dichos criterios objetivos deben reflejar (no sólo implícitamente sino de manera clara y demostrada) razonabilidad y proporcionalidad en dos niveles o momentos: tanto en la tipificación legal de las infracciones y sanciones, como en la determinación y aplicación de estas últimas a casos concretos.

6.37 De acuerdo con Juan Carlos Morón²⁸, el llamado “exceso de punición” resulta uno de los vicios más comunes en los que se incurre en dicho ejercicio, y está vinculado a la elección de la sanción aplicable a los administrados. Al efecto, el autor explica que lo determinante del vicio es “(...) la necesidad de una adecuada proporcionalidad o razonabilidad entre la medida elegida para sancionar y el reproche que objetivamente amerita la conducta incurrida”.

6.38 Cassagne²⁹, en una línea similar, explica que la proporcionalidad se aprecia: “entre la pena (sanción) prevista en la norma y la conducta del agente, sobre la base de la regla de la razonabilidad cuya valoración debe responder a la realización del bien jurídico tutelado y significado social”. Por su parte, Comadira³⁰ señala que el exceso de punición se produce cuando “en la norma o el acto disciplinario se contienen sanciones aplicables o aplicadas que, en relación con las tesis orientadoras pertinentes, resultan desproporcionadas con las conductas sancionables o sancionadas, respectivamente”.

6.39 De este modo, existe exceso de punición cuando la sanción impuesta a un administrado no guarda proporcionalidad con el objetivo de la norma represiva que sustentó el dictado del precepto como la emisión del acto administrativo sancionador (desvío de poder). Aun cuando el ilícito constituyera un actuar punible, la sanción debe ser razonable, en función de los elementos subjetivos de la comisión y los efectos producidos. En este sentido, el exceso de punición es un típico ejemplo de la falta de proporcionalidad entre el contenido del acto sancionador y su finalidad.

6.40 Afirmando en este principio, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido que una decisión sancionadora razonable supone, cuando menos:

a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.

b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los “antecedentes del servidor”, como ordena la ley en este caso.

(...)

²⁷ Ocampo Vásquez, Fernando. (2011) “EL Principio de Razonabilidad como límite a la tipificación reglamentaria de los Organismos Reguladores”. En *Ius et veritas* núm. 42, pág. 2

²⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Ley 27444. Sexta Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2007. pag. 646.

²⁹ CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Séptima Edición actualizada. Buenos Aires, 2002. p. 12

³⁰ Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Loc. cit*



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

c) Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso”³¹.

6.41 En este punto, es importante señalar que, de acuerdo con lo expresado en el artículo 1 de la LGIT, la finalidad de la Inspección de Trabajo es vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, entre otros. Entonces, para cumplir dicha finalidad, la Inspección de Trabajo sigue de oficio, ciertas actuaciones inspectivas de investigación, las mismas que se desarrollan, entre otros, mediante requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, cuyo fin instrumental es recabar toda la documentación posible, solicitada por los inspectores de trabajo, relacionada con las materias objeto de inspección, con la finalidad de comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo. Es por ello que, la Inspección de Trabajo no agota su enfoque en una perspectiva punitiva; sino que, de forma complementaria, debe procurar brindar oportunidades para reconducir las conductas de los sujetos inspeccionados, orientado al ejercicio de vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, propio de la función inspectiva.

6.42 En ese entendido, atendiendo a la especial importancia del cumplimiento de las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo, y principalmente al hecho que la impugnante no contaba con la matriz IPER, es que la sanción impuesta, en atención a lo previsto en el numeral 48.1-C del artículo 48 del RLGIT³², ha sido determinada al amparo de la normativa nacional vigente. Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

Sobre la medida inspectiva de requerimiento

6.43 De la verificación de la resolución impugnada, se advierte que se ha sancionado a la impugnante por la comisión de faltas graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en los numerales 27.2 y 27.6 del artículo 27 del RLGIT, así como faltas muy graves previstas en el numeral 28.10 del artículo 28. Asimismo, por la comisión de la infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

³¹ Exp. No. 2192-2004-AA/TC.

³² Numeral 48.1-C del artículo 48 del RLGIT, que prescribe “tratándose de las infracciones tipificadas en los numerales 25.16 y 25.17 del artículo 25; el numeral 28.10 y 28.11 del artículo 28, cuando cause muerte o incapacidad parcial o total permanente; y los numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14 del artículo 46 del presente Reglamento, únicamente para el cálculo de la multa a imponerse, se considera como trabajadores afectados al total de trabajadores de la empresa”



- 6.44** Al respecto, de autos se observa que la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 19 de noviembre de 2020,³³ contenía los siguientes mandatos: “1. Realizar la investigación del accidente de trabajo ocurrido el día 1 de octubre de 2019, a su trabajador Cesar Peña Jiménez; ii) Implementar su registro de accidentes de trabajo que contenga la investigación del accidente de trabajo ocurrido el día 15 de octubre de 2019, en el cual resultó afectado el trabajador Cesar Peña Jiménez; la determinación de las causas del accidente y las medidas correctivas adoptadas; además de la información mínima que debe contener, conforme lo establece la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR, debiendo exhibir para tal efecto dicho registro . Otorgando para dicho efecto, un plazo de diez (10) días hábiles para la adopción de las medidas requeridas, bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento.
- 6.45** Así, como se puede verificar del Acta de Infracción, el incumplimiento de la medida de requerimiento antes referida fue imputada a título de “falta grave”. Es decir, para efectos del análisis del recurso de revisión (enfocado en la infracción a la labor inspectiva), es ineludible la apreciación sobre la comisión o subsanación de los incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo, calificados por el RLGIT como “faltas graves”.
- 6.46** Al respecto, debemos tener en cuenta que en los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no se distinguen siempre a aquellos casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”. Por el contrario, es habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren imputaciones que contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” y alguna o algunas más de distinto grado. Ante este tipo de plataformas impugnatorias, el Tribunal de Fiscalización Laboral se encuentra obligado a distinguir lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.
- 6.47** En ciertos casos —como el que es objeto de la presente resolución—el recurso de revisión propone el análisis de infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT,³⁴ pero las materias objeto de la medida de requerimiento son calificadas por la normativa como faltas “graves” o “leves”, lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material de este Tribunal.
- 6.48** De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas por inejecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la proporcionalidad y razonabilidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia.
- 6.49** En tal sentido, considerando que respecto a las infracciones que son materia de solicitud de subsanación en la medida inspectiva de requerimiento, calificadas como infracciones

³³ Folio 295 del expediente inspectivo.

³⁴ “Artículo 46.- Infracciones muy graves a la labor inspectiva
Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos:
(...)”

46.7 No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo”.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

graves en el acta de infracción, se ha agotado la vía administrativa, esto es, han causado estado³⁵, corresponde no acoger dicho extremo del recurso.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

Finalmente es pertinente indicar a modo de información que las multas subsistentes en el presente procedimiento administrativo sancionador serían las siguientes:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación	Multa impuesta
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No acreditar haber llevado a cabo la evaluación de riesgos y los controles periódicos de las condiciones de trabajo del puesto de trabajo del recurrente Cesar Peña Jiménez.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE	S/ 135,536.00
2	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplió con la normativa, al no acreditar contar con el registro de accidente de trabajo actualizado, con la información mínima exigida en la normativa legal vigente.	Numeral 27.6 del artículo 27 del RLGIT GRAVE	S/ 6,751.00
3	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplió con la normativa, al no llevar a cabo la investigación con la determinación de las causas del accidente objeto de investigación.	Numeral 27.2 del artículo 27 del RLGIT GRAVE	S/ 6,751.00

³⁵ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. "Las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo. Las llamadas resoluciones "que causan estado". En: *Ius et Veritas*. Año 9, N° 16. Lima, junio, 1998, pp. 209- 210, señala que: "(...) acto administrativo que "causa estado" es aquél que agota o pone fin a la vía administrativa porque fija de manera definitiva la voluntad de la Administración, constituye la manifestación final de la acción administrativa respecto de la cual no es posible la interposición de otro recurso impugnativo, (...) por lo que únicamente podría ser objeto de cuestionamiento ante el Poder Judicial.



4	Labor Inspectiva	No acreditar el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE	S/ 11,309.00
---	------------------	--	--	--------------

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 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 la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE JAEN, en contra de la Resolución de Intendencia N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 078-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, en el extremo referente a la infracción tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por no cumplir con las obligaciones en materia de formación e información sobre riesgos del puesto de trabajo y sobre las medidas preventivas aplicables, dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción. **CONFIRMAR** dicha Resolución en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar haber llevado a cabo la evaluación de riesgos y los controles periódicos de las condiciones de trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT y la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del citado cuerpo normativo.

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

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 402-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: LUIS MENDOZA