



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 464-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

<b>EXPEDIENTE SANCIONADOR</b>	<b>:</b>	<b>331-2020-SUNAFIL/IRE-CAL</b>
<b>PROCEDENCIA</b>	<b>:</b>	<b>INTENDENCIA REGIONAL DEL CALLAO</b>
<b>IMPUGNANTE</b>	<b>:</b>	<b>ALICORP S.A.A.</b>
<b>ACTO IMPUGNADO</b>	<b>:</b>	<b>RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-CAL</b>
<b>MATERIA</b>	<b>:</b>	<b>SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO</b>

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por ALICORP S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 30 de noviembre de 2021.

Lima, 16 de mayo de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por ALICORP S.A.A. (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 30 de noviembre 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° 2735-2020-SUNAFIL/IRE-CAL, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 284-2020-SUNAFIL/IRE-CAL (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de tres (03) infracciones muy graves de seguridad y salud en el trabajo.

**1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 014-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IC, de fecha 18 de enero de 2021, notificado el 20 de enero de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles

---

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión Interna de Seguridad y Salud en el Trabajo (Sub materia: Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, Registro de Accidentes de Trabajo e Incidentes), Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPERC) (submateria: Prevención de riesgos), Formación e Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (Submateria Todas), Condiciones de seguridad en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinarias (Sub materia: Condiciones de Seguridad).



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° 084-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/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 del Callao, la que mediante Resolución de Sub Intendencia N° 775-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 18 de octubre de 2021, notificada el 20 de octubre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 33,927.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar haber realizado de forma adecuada la identificación de peligros ni la evaluación de riesgos (IPER), lo cual no ha permitido que se puedan aplicar las medidas de control según el orden de prioridad, a fin de prevenir que el riesgo se concrete y conlleve a generar lesión o daño al trabajador Luis Alberto Gamarra Hernández, antes de la ocurrencia del accidente, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,309.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar haber otorgado formación e información en seguridad y salud en el trabajo y capacitación específica, respecto de los peligros y riesgos del puesto de trabajo a los que estaba expuesto el trabajador afectado Luis Alberto Gamarra Hernández, antes de la ocurrencia del accidente, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,309.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar contar con el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo conforme a ley, no contenía los estándares de seguridad y salud en el trabajo referido a los “Estándares de Seguridad en las Operaciones de Proceso de Mantenimiento y Reparaciones de Maquinaria Planta Galletera”, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,309.00

**1.4** Con fecha 03 de noviembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 775-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Sostiene que, la entidad de trabajo tiene un criterio erróneo al considerar que no se cumplió con evaluar el riesgo de la actividad desarrollada respecto del atrapamiento con consecuencia de mutilación, la empresa cumplió con todas las normas de seguridad y salud en el trabajo en todo aspecto.
- ii. Así, sostiene que la resolución es nula al considerar que la empresa sí cuenta con un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo conforme a Ley, manteniendo la estructura mínima que exige el artículo 74 del Decreto Supremo N° 005-2012-TR. Adicionalmente, cuenta con “Anexos RISST” para cada planta industrial con la finalidad de no sobrecargar tanta información en un solo documento y para que los trabajadores reciban los estándares de seguridad “específicos” en los procesos que laboran.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 464-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- iii. Respecto de la pretendida falta de formación e información de seguridad y salud en el trabajo, respecto de la capacitación específica al trabajador, sostiene que sí cumplió con realizar las capacitaciones respecto de sus funciones, tanto así que en las comparecencias presentaron medios probatorios que sustentan su posición, vulnerándose su derecho al debido procedimiento al no haber sido debidamente considerados.
  - iv. Añaden que la resolución es nula en tanto el inspector debió de considerar el hecho de que el trabajador recibió una carta de reflexión por acto sub estándar con riesgo de atrapamiento en manos de fecha 22 de noviembre de 2019, por lo que se le recordó las medidas de seguridad para la intervención del equipo (bloqueo), en tanto el trabajador fue encontrado realizando la intervención de equipos sin haber aplicado el procedimiento de bloqueo eléctrico y mecánico.
  - v. Adicionalmente, la resolución es nula por vulnerar los principios que regulan el debido procedimiento inspectivo conforme al TUO de la LPAG, al incurrirse en una serie de vicios que han acarreado su nulidad. Sostienen que se ha vulnerado el derecho a la defensa, no se ha respetado el principio de presunción de licitud, verdad material, razonabilidad y proporcionalidad.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 30 de noviembre de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia Regional del Callao declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. La impugnante presenta nuevamente los mismos argumentos que fueron rebatidos por la instancia anterior, por lo que se debe precisar que "...la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo es clara respecto a la obligación de la inspeccionada de realizar las evaluaciones de riesgos por todos los puestos de trabajo, con las medidas de control efectivas según el orden de prioridad correspondientes; por lo que no existe una interpretación errónea de la ley" (fundamento 3.6).
  - ii. Por ello, la Intendencia concuerda con el análisis y conclusión efectuado por la autoridad inspectiva, acogida a su vez por la autoridad instructora y sancionadora, respecto de que al no haberse efectuado una correcta evaluación de riesgos, el "...empleador no pudo establecer las medidas de control según el orden de prioridad para controlar el peligro, que trajo como consecuencia el accidente acaecido el 21 de diciembre de 2019", no habiéndose identificado el atrapamiento con consecuencia de "mutilación" por accionamiento de las partes conformantes de la máquina (engranajes, piñones y cadenas), por lo que no implementó las medidas de control efectivas según el orden de prioridad establecido en el artículo 21 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

---

<sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 02 de diciembre de 2021. Véase a folio 107 del expediente sancionador.



- iii. Respecto de la formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, el literal 3 del sexto hecho constatado del Acta de infracción detalla las capacitaciones recibidas por el trabajador accidentado, sin embargo, no acredita a quienes se les dirigió. Las capacitaciones de trabajo con riesgos (2019) y capacitación en primeros auxilios (2020) ofrecidos al trabajador accidentado no resultan ser idóneos a lo requerido por la autoridad inspectiva, que le solicitó “Acreditar capacitaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, respecto a la actividad que realizaba el Sr. Luis Gamarra Hernández, en cumplimiento de sus funciones, conforme a ley” (fundamento 3.15).
- iv. Por ello, las capacitaciones remitidas pertenecen a inducciones de carácter general en seguridad y salud en el trabajo, lo cual es genérico e insuficiente para las labores que se encontraba realizando el trabajador bajo el puesto de mecánico el día de la ocurrencia del accidente.
- v. A este hecho, la Intendencia identifica que las capacitaciones remitidas datan del año 2019 y 2020, no cumpliéndose con lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que dispone que los trabajadores reciban cuatro (4) capacitaciones al año como mínimo. Por ello, en tanto no se aprecian capacitaciones acerca del proceso de trabajo, la prevención de riesgos, la seguridad y salud en las actividades propias del trabajador, no se logra desvirtuar la infracción incurrida.
- vi. Finalmente, del incumplimiento contenido en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, conforme se aprecia del literal 2 del sexto hecho constatado del Acta de Infracción, en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo no se han desarrollado los estándares de seguridad y salud en las operaciones (Estándares de Seguridad en las Operaciones de Proceso de Mantenimiento y Reparaciones de Maquinaria en Planta Galletera), figurando en el mismo: “7.4 Estándares Específicos de Seguridad en cada Área Operativa, art 069.- ‘Los estándares de seguridad específicos de cada planta, área, puesto de trabajo y tareas que realizan los trabajadores se encuentran descritos en los procedimientos, instructivos de trabajo y Reglas Específicas que se encuentran publicadas en nuestro Sistema de Administración de Documentos (SMAD)’ “.
- vii. Frente a los alegatos de contar con el desarrollo de estas actividades en otros documentos, se ha revisado el documento denominado “Anexos RISST”, no encontrándose tal contenido.
- viii. Respecto de la “Carta de Reflexión”, sostiene que, al margen de la conducta subestándar allí contenida, de acuerdo a los principios de responsabilidad y causalidad, la responsabilidad recae en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción, en este caso el empleador.
- ix. Finalmente, respecto de los principios invocados presuntamente vulnerados, identifica que no se ha presentado tal vulneración.

**1.6** Con fecha 10 de diciembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional del Callao el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-CAL.

**1.7** La Intendencia Regional del Callao admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-001190-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, recibido el 13 de diciembre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 464-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>3</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el**

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano 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."

<sup>5</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

<sup>6</sup>"Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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



**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, modificado 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 RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias<sup>8</sup>.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

---

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

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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 464-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**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 ALICORP S.A.A.**

**4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que ALICORP S.A.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, que confirmó la sanción impuesta de S/ 33,927.00 por la comisión de tres (03) 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 día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 03 de diciembre 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 ALICORP S.A.A.

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

Con fecha 10 de diciembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, en términos similares al recurso de apelación, señalando lo siguiente:

- i. Sostiene que se ha vulnerado el derecho a la debida motivación, expresamente reconocido en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, así como el derecho a un debido procedimiento. Hace referencia al artículo 44 inciso a) de la LGIT y el artículo 3, numeral 4 del TUO de la LPAG (debido procedimiento con garantía del ejercicio del derecho de defensa, derecho a una debida motivación y al principio de verdad material), así como de los artículos 3 y 6 del TUO de la LPAG.
- ii. Así, la Intendencia tenía el deber de evaluar las pruebas y los argumentos de defensa más relevantes presentados por la impugnante, omitiendo analizar los tres principales argumentos de defensa expuestos durante todo el procedimiento:
  - La resolución es errónea al considerar que la impugnante no cumplió con acreditar la constitución de un comité de seguridad y salud en el trabajo.
  - La resolución es errónea al no considerar que hubo dilatación del procedimiento por los incumplimientos por parte del sindicato, es decir este último puso trabas en la constitución de un comité de seguridad y salud en el trabajo.
  - La resolución es errónea al considerar que el acta no cumple con la información mínima

- iii. La resolución impugnada omite todo pronunciamiento sobre la vulneración de los derechos de defensa y debida motivación ocasionados por la resolución de primera instancia.
- iv. Adicionalmente se ha vulnerado el principio de verdad material, reconocida en el artículo IV, numeral 1.11 del Título Preliminar del TUO de la LPAG, al no haber verificados los hechos que sirvieron de motivo para las decisiones impuestas. Así, refiere que las instancias anteriores no han evaluado la nulidad de la resolución de primera instancia respecto de: i) la evaluación del riesgo de la actividad desarrollada respecto del atrapamiento con consecuencia de mutilación, ii) la afirmación de no contar con reglamento de seguridad y salud en el trabajo, iii) la afirmación de no otorgar la suficiente formación e información de seguridad y salud en el trabajo, respecto de la capacitación específica, iv) la valoración de la carta de reflexión por acto subestándar con riesgo de atrapamiento del mismo trabajador, ocurrido el 19 de noviembre de 2019, v) la vulneración a los principios del debido procedimiento inspectivo conforme al TUO de la LPAG, vi) no valorar correctamente los medios probatorios presentados, así como vi) no respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad reconocidos por el TUO de la LPAG.
- v. En igual sentido, sostiene que no se ha respetado el principio de presunción de licitud, e imparcialidad.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### De las conductas sancionadas bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT

- 6.1 Para la configuración del tipo sancionador previsto en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT (en tanto refieren a un resultado especialmente dañoso), 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.
- 6.2 Entonces, la estructura lógica del tipo sancionador del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT lleva a considerar que se ha establecido la siguiente estructura lógica: existe un incumplimiento del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo (“p”), que es objeto de una sanción especial en tanto que, por dicha acción u omisión, se produce la ocurrencia de un accidente (“q”). Además, un segundo nexo causal se produce, y es que el accidente acontecido genera daños en la salud del trabajador (“r”). Es decir, la estructura lógica que permite subsumir un hecho en esta norma sancionadora se puede graficar de la siguiente manera:  $(p \rightarrow q) \wedge (q \rightarrow r)$ .
- 6.3 En consecuencia, cuando se invoca esta norma sancionadora, todas las premisas indicadas en el párrafo anterior deben ser determinadas en el acta de infracción levantada tras la investigación que despliega la inspección del trabajo, con una expresión adecuada del nexo causal relevante a efectos de su determinación, con referencia al numeral 28.10 del artículo 28 de la RLGIT (que se refiere al origen del daño sufrido por la persona que sufrió las consecuencias del incumplimiento).



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 464-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.4** De esta forma, cuando en un expediente sancionador se observe que se ha imputado responsabilidad a un empleador (directo o indirecto) por más de un incumplimiento causante de un accidente que ocasione el daño mencionado —subsumiéndose esto en el tipo sancionador del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT— las autoridades del procedimiento sancionador deberán establecer que el nexo de causalidad se encuentre explicado de forma suficiente (así sea de forma sintética), atendiendo a la garantía de motivación.
- 6.5** Así, si el inspector ha propuesto una o más sanciones a través del referido numeral 28.10, será indispensable que la autoridad instructora, la Sub Intendencia de Resolución y la Intendencia Regional competentes, establezcan si respecto de cada una de esos incumplimientos, el Acta de Infracción ha cumplido con determinar el nexo causal en los términos expresados en el considerando anterior. Bajo ese examen, se establecerá si una o más de las imputaciones de responsabilidad, por el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT han cumplido con establecer el nexo de causalidad, lo que determinará su validez o invalidez a través del análisis singular de cada imputación.
- 6.6** Así, en examen del expediente, se observa la subsunción del incumplimiento a las normas de seguridad y salud en el trabajo por no haber realizado una adecuada identificación de peligros y riesgos (IPER), por no haber otorgado formación e información en seguridad y salud en el trabajo y capacitación específica, así como no acreditar contar con el reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo conforme a Ley como causa del accidente de trabajo, ocurrido el 21 de diciembre de 2019, dentro del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Al respecto, debe dejarse establecido que el incumplimiento materia del presente procedimiento ha sido analizado en la fiscalización realizada. Así, de acuerdo con el literal B) del punto 4.12 de la sección IV “Hechos Constatados” del Acta de Infracción se detalla el análisis de causalidad efectuado por la autoridad inspectiva, el cual es compartido por las instancias anteriores según el siguiente análisis:

**Figura N° 01**  
**Acta de Infracción**

<b>DESCRIPCIÓN DEL ACCIDENTE:</b>	
Forma de accidente	: Atrapamiento.
Agente causante	: Máquina de Laminado Línea 1 – 2do. Piso.
Parte del cuerpo lesionado	: Dedos de mano izquierda
Naturaleza de la lesión	: Amputación completa V dedo, lesiones proximales en el II y IV dedo, en el III dedo compromiso vascular, en el dedo I lesiones múltiples.
<b>C) CAUSAS DEL ACCIDENTE DE TRABAJO:</b>	
<u>Causas Inmediatas:</u>	
- <b>Acto Subestándar:</b>	
- No seguir el "Procedimiento Permiso de Trabajo y Bloqueo Eléctrico" ALI-P-SI-IM-004, el mecánico no coordina con el personal Eléctrico el bloqueo eléctrico antes de intervenir la faja oscilante.	
- Incumplimiento de la segunda regla de la "Reglas Mandatorias para la Seguridad en las Operaciones" e incumplimiento de los "Principios fundamentales de Comportamiento Seguro/Distracción/mente no en la tarea por parte del Operador quien activa la faja oscilante.	
- <b>Condición subestándar:</b>	
- No se evidenció condición sub estándar que contribuya al accidente.	
<u>Causas Básicas:</u>	
- <b>Factores Personales:</b>	
- Exceso de confianza por parte del mecánico por no solicitar al técnico electricista el bloqueo eléctrico del equipo de acuerdo al procedimiento.	
- <b>Factores de Trabajo:</b>	
- No identificar y evaluar el riesgo respecto de atrapamiento con consecuencia de "mutilación"	
- No establecer los estándares de seguridad en las operaciones de mantenimiento y reparaciones de maquinaria en Panta Galletera.	
- Falta de formación de peligro y riesgos de la labor desarrollada de mantenimiento y reparaciones de maquinaria en Panta Galletera.	

**6.7** Es importante recordar que la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (en adelante **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<sup>9</sup>

**6.8** En estricta relación con éste premisa, la LSST también define al Principio de Responsabilidad, 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"<sup>10</sup>, 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

<sup>9</sup> Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 22.- El trabajo es un deber y un derecho. Es la base del bienestar social y un medio de realización de la persona

<sup>10</sup> 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° 464-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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 incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones”<sup>11</sup>

- 6.9** 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, el empleador debe de adoptar una serie de medidas de prevención<sup>12</sup> de acuerdo con el orden de prioridad preestablecido por Ley<sup>13</sup>. Esta gestión de los riesgos se realiza a través de la **evaluación de los riesgos**, según lo dispuesto por el artículo 57 de la LSST y el artículo 77 de su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR. (énfasis añadido)

---

<sup>11</sup> Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

<sup>12</sup> Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

Artículo 50. Medidas de prevención facultadas al empleador

El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales:

- Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.
- 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.
- 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.
- 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.
- Mantener políticas de protección colectiva e individual.
- Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores.

<sup>13</sup> Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

Artículo 21. Las medidas de prevención y protección del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

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:

- 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.
- Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas.
- Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control.
- 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.
- En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta.

**6.10** Por ello, esta Sala concuerda con el análisis efectuado a la matriz IPERC de la impugnante, obrante en el Informe Final de Instrucción, a folios 34 y siguientes del expediente sancionador. En dicho documento, se identifica como fuente del peligro a “máquinas en movimiento” y como consecuencia de este (consecuencia de la exposición al peligro – daño) únicamente a “golpes”. Esta asignación de consecuencias impactó en la calificación del riesgo, al consignarse como aceptable la evaluación del mismo luego de su comparación con las medidas de control propuestas (consignándose como aceptable), lo cual:

“...no es concordante con lo acontecido (amputación del dedo de mano izquierda); razón por la que el IPER presentado por el sujeto inspeccionado no contiene la evaluación del riesgo identificado, no pudiéndose observar cómo ha obtenido dicha calificación. Es decir, que al no haber realizado una evaluación de riesgo considerando las consecuencias de mutilación, ello no ha permitido que la empresa inspeccionada aplicar las medidas de control según el orden de prioridad para garantizar la seguridad y salud en del (*sic*) trabajador afectado, por lo que la inspeccionada no cumplió con la acción preventiva” (fundamento 18)

**6.11** Esta postura fue amparada tanto por la autoridad que impuso la sanción, como por la Intendencia Regional, que sostuvo entre los considerandos 3.6 a 3.10 de la resolución impugnada la importancia de una correcta evaluación y valoración de los riesgos, a fin de poder establecer medidas de control que garanticen la seguridad y salud de los trabajadores y en general de todo aquel individuo que pueda estar cerca a dichas áreas.

**6.12** Por ello, no se presenta en este extremo una pretendida falta de motivación o valoración por parte de las instancias previas, ni una afectación al principio/derecho de inocencia. Por el contrario, de los actuados se observa una adecuada valoración de las pruebas (Matriz IPERC) y alegatos ofrecidos por la impugnante.

**6.13** Respecto de la infracción por no haber otorgado **formación e información en seguridad y salud en el trabajo y capacitación específica, respecto de los peligros y riesgos del puesto de trabajo** a los que estaba expuesto el trabajador Luis Alberto Gamarra Hernández, es importante señalar que la LSST reconoce también 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”<sup>14</sup>(énfasis añadido)

**6.14** Así, mediante el reglamento de la LSST (Decreto Supremo N° 005-2012-TR) se desarrollan y complementan los alcances de la Ley, por lo que junto con las características que la capacitación debe de tener –a la luz del Principio de información y capacitación referido previamente– los artículos 27, 27-A y 29 del reglamento de la LSST<sup>15</sup> establece el contenido, la oportunidad<sup>15</sup> y los alcances que los programas de

<sup>14</sup> Artículo IV del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

<sup>15</sup> 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:



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 464-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

capacitación deben desarrollar, estableciéndose adicionalmente en el Glosario de Términos del reglamento de la LSST, 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.”

**6.15** Por ello, tanto la autoridad de primera instancia como la Intendencia han analizado la documentación presentada por la impugnante, destacándose en los fundamentos 3.14 y 3.15 de la resolución objeto del presente recurso el análisis de las capacitaciones de “Primeros Auxilios” de abril de 2017 (obrante a folio 11 del expediente inspectivo), “Trabajos con riesgo” de febrero de 2019 (obrante a folios 12 del expediente inspectivo); concluyéndose por parte de la Intendencia que lo exhibido por la impugnante es “genérico e insuficiente para las labores que se encontraba realizando el trabajador bajo el puesto de mecánico el día de la ocurrencia del accidente, esto es, mantenimiento y reparación de la máquina laminadora de galleta...”, posición que esta Sala comparte, toda vez que la capacitación debe de centrarse en las actividades y el

- 
- 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.
- 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.

puesto que el trabajador va a desempeñarse, debido a la función que ésta tiene como medida de control dentro de gestión de riesgos en la empresa. Por el contrario, la presencia del registro de capacitación de “Procedimientos Permisos de Trabajo y Bloqueo Eléctrico” de febrero de 2020 (obrante a folios 21 del expediente inspectivo) no enerva la responsabilidad de la impugnante, por la fecha de realización de la misma.

- 6.16** Respecto de las charlas de cinco minutos, es importante señalar que esta Sala, a través de la Resolución N° 017-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala hizo suyo el argumento propuesto por la Intendencia de Lima Metropolitana<sup>16</sup> respecto de la validez de las mismas, al reconocer que las charlas de cinco minutos son parte del programa de capacitación<sup>17</sup>, pero no pueden constituir el único formato de transmisión de conocimientos dentro de una organización, ni pueden ser equipadas a una jornada de capacitación cuyo contenido no puede ser resumido ni desglosado en un número indeterminado de charlas de cinco minutos.
- 6.17** Por ello, tampoco se presenta en este extremo una pretendida falta de motivación o valoración por parte de las instancias previas, ni una vulneración a los principios invocados en lo referente a las capacitaciones.
- 6.18** Finalmente, respecto del incumplimiento por **no acreditar contar con el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo conforme a Ley**, por no contener los estándares de seguridad y salud en el trabajo (“Estándares de seguridad en las Operaciones del Proceso de Mantenimiento y Reparaciones de la Maquinaria Planta Galletera”, si bien existe un incumplimiento por parte de la impugnante en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, la determinación del nexo causal como elemento de la responsabilidad de la impugnante, no se encuentra plenamente acreditada; toda vez que no se evidencian elementos fehacientes que permitan determinar que el accidente de trabajo del señor Gamarra, se produjo como consecuencia del incumplimiento advertido por el inspector de trabajo (énfasis añadido).
- 6.19** Por el contrario, se evidencia que el inspector comisionado efectúa una presunción sin mayor motivación del nexo causal entre el incumplimiento referido y el accidente de trabajo ocurrido, señalando una fórmula genérica sin mayor sustento, conforme se aprecia de lo descrito en los hechos constatados del Acta de Infracción.
- 6.20** Así, en el Acta de Infracción se señala como un factor de trabajo comprendido como una causa básica para la ocurrencia del accidente el “No establecer los estándares de seguridad en las operaciones de mantenimiento y reparaciones de maquinaria en Planta Galletera”, en el punto 4.7 de los Hechos Constatados se sostiene que:

“...con respecto a la materia de inspección, Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, de fecha es necesario indicar que la inspeccionada si bien exhibe Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST) de fecha 17/06/2014, habiendo sido validado por el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, éste no se encuentra conforme a lo normado por la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 y su reglamento el DS N° 005-2012-TR, toda

<sup>16</sup> Mediante Resolución de Intendencia N° 022-2021-SUNAFIL/ILM, del 13 de enero de 2021.

<sup>17</sup> Como tal, responden a las necesidades de la organización –actuando como parte de las medidas de control del tipo administrativo– por lo que su planificación e implementación debe de responder a los objetivos de la misma.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 464-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

vez que en el documento alcanzado y denominado Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo no cumple con haber desarrollado los estándares de seguridad y salud en las operaciones ('Estándares de Seguridad en las Operaciones de Proceso de mantenimiento y reparaciones de maquinaria en Planta Galletera'), señalando en el punto 7.4 Estándares Específicos de Seguridad en cada Área Operativa, art 069° 'Los estándares de seguridad específicos de cada planta, área, puesto de trabajo y tareas que realizan los trabajadores se encuentran descritos en los procedimientos, instructivos de trabajo y Reglas Específicas que se encuentran publicados en nuestro Sistema de Administración de Documentos (SMAD)'

Cuando del Anexo 1-C de los descargos presentado por la impugnante el 26 de enero de 2021, obrante a folios 25 del expediente sancionador, se encuentra el Anexo del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo denominado "Estándares de Seguridad y Salud en las Operaciones de la Planta Galletera", en donde la impugnante sí desarrolla los estándares de seguridad en las operaciones.

- 6.21** Por tanto, al no encontrarse plenamente determinado el nexo causal entre el incumplimiento de la impugnante, por no desarrollar los estándares de seguridad y salud en las operaciones de Proceso de mantenimiento y reparaciones de maquinaria en Planta Galletera, y el accidente de trabajo ocurrido, no se puede asociar la responsabilidad a la impugnante por la causa del accidente de trabajo producido en este extremo.
- 6.22** Es así que, a la luz de los fundamentos señalados y en consideración de que se establece como un principio de la potestad sancionadora administrativa, el Principio de Tipicidad, entendido éste no sólo 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"<sup>18</sup>; a consideración de esta Sala, no ha quedado debidamente acreditado que la vulneración a lo dispuesto por el empleador haya ocasionado el accidente de trabajo.
- 6.23** Es por ello que el incumplimiento a la normativa en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, en el que ha incurrido la impugnante no puede ser subsumido en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Por consiguiente, corresponde acoger el recurso de revisión en este extremo, dejando sin efecto la sanción impuesta por el extremo referido

---

<sup>18</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. 14va Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 421

## **Respecto de la presunta vulneración a los principios de Presunción de Licitud, Verdad Material, Razonabilidad y Debido Procedimiento**

**6.24** Respecto de los principios vulnerados, esta Sala se ha pronunciado en extenso respecto del contenido del Debido Procedimiento y sus alcances con los principios antes señalados, pudiéndose identificar a los considerandos 6.11 a 6.24 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 14 de junio de 2021, cuyo contenido se transcribe a continuación:

6.11 Sobre el particular, debemos señalar que en el procedimiento administrativo se debe observar las reglas que lo informan y regulan, entre ellas la del debido procedimiento. Conforme ha precisado el Tribunal Constitucional Peruano, dicha obligación radica en la Constitución Política del Perú, que en su artículo 139 establece como un derecho de la función jurisdiccional, aplicable en sede administrativa, la “observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”<sup>19</sup>.

6.12 Asimismo, el TUO de la LPAG es clara en señalar en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, comprendiéndose entre estos el derecho “a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten”.

6.13 La misma norma consagrada dicho derecho como un elemento de validez del acto administrativo, de modo que su ausencia determinaría su nulidad<sup>20</sup>, así como también lo consagra como uno de los principios rectores de toda actuación administrativa<sup>21</sup>.

6.14 De lo señalado, se desprende que la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio,

---

<sup>19</sup> Fundamento 12 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4944-2011-AA, “el derecho al debido proceso previsto por el artículo 139.9° de la Constitución Política del Perú, aplicable no sólo a nivel judicial sino también en sede administrativa e incluso entre particulares, supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos y conflictos entre privados, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectarlos”.

<sup>20</sup> TUO de la LPAG, Artículo 10: “Son vicio del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14. (...)”

<sup>21</sup> TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo II.- Contenido: 1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. 2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley. 3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 464-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

la producción de actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados”<sup>22</sup>.

6.15 Así, el principio del debido procedimiento se constituye como garante de una serie de derechos procesales de los administrados, dentro de los cuales se encuentra el derecho a ofrecer y producir pruebas, y que las mismas sean debidamente valoradas por la Administración. Como lo señala Ariano Deho, “el derecho a la prueba no se agota en la admisión y en la práctica de los medios probatorios. Se tiene, además, derecho a la valoración de la prueba”<sup>23</sup>.

#### **6.25 Siendo necesaria la referencia al principio/derecho de la presunción de inocencia:**

6.18 En ese entendido, uno de estos derechos fundamentales en materia sancionadora, es el derecho a la presunción de inocencia, regulado en el literal e), inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política<sup>24</sup>. Este derecho, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG bajo la denominación de presunción de licitud<sup>25</sup>, proscribe que se sancione a una persona en tanto su responsabilidad sobre el hecho imputado no haya sido debidamente acreditada, más allá de toda duda razonable<sup>26</sup>.

6.19 Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala que el derecho a la presunción de inocencia lleva también consigo una regla probatoria, por lo “que no pueda trasladarse la carga de la prueba quien precisamente soporta la imputación, pues eso significaría que lo que se sanciona no es lo que está probado en el proceso o procedimiento, sino lo que el imputado, en este caso, no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia”<sup>27</sup>.

6.20 Así, “la carga de la prueba del hecho objeto de sanción corresponde a la Administración, no al administrado. No cabe en este punto ninguna clase de

---

<sup>22</sup> Juan Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo I (Lima: Grijley, 2019), 83.

<sup>23</sup> Eugenia Ariano Deho, Problemas del Proceso Civil (Lima: Jurista, 2003), 196.

<sup>24</sup> Constitución Política del Perú, artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...) 24. A la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia: (...) e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

<sup>25</sup> TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (...) 9. Presunción de licitud. – Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

<sup>26</sup> En el fundamento 3 de la STC recaída en el Expediente 08811-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional señaló que el derecho a la presunción de inocencia “obliga al órgano jurisdiccional a realizar una actividad probatoria suficiente que permita desvirtuar el estado de inocente del que goza todo imputado, pues éste no puede ser condenado sólo sobre la base de simples presunciones”

<sup>27</sup> Fundamento 45 de la STC recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC.

“matiz”. No es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”<sup>28</sup>.

6.21 El TUO de la LPAG recoge esta regla probatoria al disponer que la carga de la prueba se rige por el denominado “principio de impulso de oficio”, en virtud del cual es a la autoridad a quien corresponde “dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”<sup>29</sup>. A decir de Morón Urbina, “el principio de impulso de oficio impone a la Administración la obligación de verificar y probar los hechos que se imputan o que han de servir de base a la resolución del procedimiento, así como la obligación de proceder a la realización de la actividad probatoria misma cuando lo requiera el procedimiento”<sup>30</sup>.

6.22 En tal sentido, el estándar de valoración de la prueba es definido por el Principio de Presunción de Licitud, en virtud del cual solo puede sancionarse a los administrados cuando cuenten con evidencia que acredite la comisión de la infracción que se les imputa.

**6.26** Concluyéndose en el fundamento 6.24 de la citada resolución que “resulta de vital importancia que la administración cuente con evidencia que demuestre que la inspeccionada cometió la infracción que se le imputa, teniendo en cuenta que el nivel de probanza de la acusación es que ésta se encuentre probada **más allá de toda duda razonable**” (énfasis añadido).

**6.27** Por ello, a consideración de esta Sala, no se ha producido un supuesto de vulneración de los principios invocados; por el contrario, se está frente a un supuesto de incumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral en los extremos referidos a la matriz IPERC y a la formación y capacitación del trabajador.

#### **Respecto de la Carta de Reflexión**

**6.28** La impugnante sostiene que la Carta de Reflexión, del 22 de noviembre de 2019 (previo al accidente del trabajador Gamarra Hernández), obrante a folios 33 del expediente sancionador no ha sido debidamente valorada por las instancias anteriores, en cuanto a su contenido frente a las imputaciones que han sido objeto de sanción.

**6.29** Tal afirmación no es correcta, toda vez que los fundamentos 3.24 y 3.25 de la Resolución de Intendencia se efectúa un análisis que esta Sala comparte: “...al margen de la conducta desarrollada por el trabajador, y sea que ésta haya podido – o no constituirse en un acto subestándar o inseguro; lo cierto es que en dicha oportunidad, se verificó la existencia de una condición insegura que propició la ocurrencia del accidente, la cual, se encuentra relacionada a las causas básicas, factores de trabajo,

<sup>28</sup> Miguel Carmona Ruano, “Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia”, Jueces para la democracia N° 9 (1990): 24.

<sup>29</sup> TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (...) 1.3. Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

<sup>30</sup> Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento..., Tomo II, 18.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 464-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

siendo esta causal atribuible a la inspeccionada, ya que como empleadora es quien debe garantizar la seguridad y salud de los trabajadores”.

**6.30** Así, la pretendida ruptura del nexo causal que pretende sostener la impugnante buscando señalar que al trabajador como causante del accidente de trabajo no es acorde a derecho.

#### **VII. INFORMACIÓN ADICIONAL**

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

<b>N°</b>	<b>Materia</b>	<b>Conducta infractora</b>	<b>Tipificación legal y clasificación</b>	<b>Multa impuesta</b>
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No haber realizado de forma adecuada la identificación de peligros ni la evaluación de riesgos (IPER), lo cual no ha permitido que se puedan aplicar las medidas de control según el orden de prioridad, a fin de prevenir que el riesgo se concrete y conlleve a generar lesión o daño al trabajador Luis Alberto Gamarra Hernández, antes de la ocurrencia del accidente.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR  <b>MUY GRAVE</b>	S/ 11,309.00
2	Seguridad y Salud en el Trabajo	No acreditar haber otorgado formación e información en seguridad y salud en el trabajo y capacitación específica, respecto de los peligros y riesgos del puesto de trabajo a los que estaba expuesto el trabajador afectado Luis Alberto Gamarra Hernández, antes de la ocurrencia del accidente.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR  <b>MUY GRAVE</b>	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 de Procedimiento Administrativo General 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 EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por ALICORP S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, emitida por la Intendencia Regional del Callao dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 331-2020-SUNAFIL/IRE-CAL, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.** - **REVOCAR EN PARTE** la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, en el extremo referente a la infracción muy grave de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar contar con el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo conforme a ley, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, dejando sin efecto la multa. **CONFIRMAR** dicha resolución en los extremos referentes a las infracciones muy graves por la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), y respecto a la formación e información en seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

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

**CUARTO.** - Notificar la presente resolución a ALICORP S.A.A., y a la Intendencia Regional del Callao, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.** - Remitir los actuados a la Intendencia Regional del Callao.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**

Presidente

**DESIREÉ BIANCA ORSINI WISOTZKI**

Vocal titular

**JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO**

Vocal Alternativa

<b>Vocal Ponente: JESSICA PIZARRO</b>
---------------------------------------