



# El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL"

Jueves 18 de agosto de 2022

## PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXI / N° 1179

1

### SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

#### TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

##### Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 3199-2020-SUNAFIL/ILM  
PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA  
IMPUGNANTE : COMPAÑIA MINERA ARES S.A.C.  
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1658-2021-SUNAFIL/ILM

##### MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **COMPAÑIA MINERA ARES S.A.C.**, contra de la Resolución de Intendencia N° 1658-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 22 de octubre de 2021. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.15, 6.18, 6.19, 6.20 y 6.21** de la presente resolución, referidos a la tipificación de las infracciones reguladas en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT.

Lima, 02 de agosto de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por **COMPAÑIA MINERA ARES S.A.C.** (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 1658-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 22 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° 143-2018-SUNAFIL/INSSI, 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 (en adelante, **SST**)<sup>1</sup>. Las actuaciones inspectivas culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 140-2018-SUNAFIL/INSSI (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de SST, por no contar con Identificación de peligros y evaluación de riesgos, condiciones de seguridad, sistema de gestión de seguridad y salud en el Trabajo (Supervisión efectiva) y formación e información en SST, incumplimientos considerados como causas del accidente de trabajo de naturaleza mortal, padecido por el señor James Alan Machaca Quispe, el 27 de marzo de 2018.

**1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 1263-2020-SUNAFIL/ILM/A11 de fecha 08 de setiembre de 2020, notificada el 12 de octubre de 2020, se dio inicio a la etapa instructoria, 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° 0308-2021-SUNAFIL/ILM/A11 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 de Lima Metropolitana, la que mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 315-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3 de fecha 31 de marzo de 2021, notificada el 5 de abril de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 1,120,500.00; sin embargo, en aplicación del tope de multa prescrito en el artículo 39 de la LGIT, el monto considerado es de S/ 830,000.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (1) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con sus obligaciones relacionadas a la Identificación de los Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), conforme se detalla en el numeral 24 de la resolución de sanción; lo que constituye causa del accidente de trabajo mortal (27 de marzo de 2018), resultando afectado el trabajador James Alan Machaca Quispe, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 207,500.00.

- Una (1) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con sus obligaciones relacionadas con las condiciones de seguridad, conforme se detalla en el numeral 36 de la resolución de sanción; lo que constituye causa del accidente de trabajo mortal (27 de marzo de 2018), resultando afectado el trabajador James Alan Machaca Quispe, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 207,500.00.

- Una (1) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con sus obligaciones relacionadas con la supervisión efectiva, conforme se detalla en el numeral 46 de la resolución de sanción; lo que constituye causa del accidente de trabajo mortal (27 de marzo de 2018), resultando afectado el trabajador James Alan Machaca Quispe, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 207,500.00.

- Una (1) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con sus obligaciones relacionadas a la formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, conforme se detalla en el numeral 57 de la resolución de sanción; lo que constituye causa del accidente de trabajo mortal (27 de marzo de 2018); resultando afectado el trabajador James Alan Machaca Quispe, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 207,500.00.

**1.4** Con fecha 23 de abril de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 315-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3, argumentando lo siguiente:

i. Sin autorización alguna el trabajador accidentado retiró el tapón y bajó por la chimenea sin siquiera usar el arnés de seguridad, que es parte de las medidas de control para estos casos.

ii. Los trabajadores Eulalio Alejo y Alan Machaca eran las únicas personas presentes y debidamente capacitadas para cumplir con la labor asignada. Como tales, tienen la obligación de cumplir todas las medidas de seguridad que les fueron comunicadas, actuar de modo diligente y salvaguardar su seguridad y salud.

iii. SUNAFIL tiene como objetivo identificar incumplimientos de seguridad y salud en el trabajo y determinar si estos realmente originaron el accidente, por lo que, para que la motivación sea completa y suficiente se deberá demostrar que el incumplimiento originó el accidente a través de medios probatorios suficientes que permitan imputar la responsabilidad de la empresa.

iv. El inspector de trabajo y no el sujeto inspeccionado tiene la carga de la prueba de acreditar que un incumplimiento de seguridad y salud en el trabajo detectado generó un accidente.

v. La resolución apelada vulnera el principio de irretroactividad al aplicar criterios emitidos por la SUNAFIL con posterioridad a la ocurrencia del accidente.

vi. La Imputación de Cargos contraviene el principio de concurso de infracciones, que ha sido omitido al aplicar el criterio dispuesto por el Memorando Circular No. 001-2019-SUNAFIL/INII, que no ordena al inspector individualizar cada infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo como una infracción muy grave tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

vii. Sin fundamento alguno, los inspectores decidieron no emitir medida de requerimiento y se limitaron a afirmar que la supuesta infracción tiene carácter insubsanable, sin real motivación.

viii. Durante la investigación se acreditó que el señor Machaca recibió capacitaciones sobre las labores que realizaba.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 1658-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 22 de octubre de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Aun cuando las acciones efectuadas por el señor James Alan Machaca Quispe fueron realizadas luego de culminar el trabajo de enmaderamiento ordenado y que no existió autorización alguna para realizar el retiro de la comba que se había quedado en el buzón de izaje, no se debe perder de vista que el suceso ocurrido al trabajador accidentado, con consecuencias mortales posteriores, fue realizado inmediatamente después de concluido el trabajo que acababan de realizar y sin el cual no hubiera acaecido el accidente fatal; por lo que, en este escenario, corresponde tener en consideración lo establecido en el artículo 49 literal a) de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

ii. Se tuvo a la vista el IPERC de línea base que presentó la inspeccionada en la etapa de investigación, del cual efectivamente se advierte que solo se hizo la identificación de peligros y evaluación de riesgos en la tarea de operación de winche eléctrico de arrastre, pero no respecto de la tarea que desarrolló el trabajador accidentado el día del accidente relacionado con la elaboración de base y la instalación del equipo winche eléctrico de arrastre.

iii. La autoridad sancionadora no imputó que se debió contemplar en el IPERC de línea base la rotura del tampón del buzón de izaje en la tarea de operación de winche eléctrico de arrastre, sino evaluar los peligros y riesgos de que los materiales o herramientas de trabajo se queden en el buzón de izaje, al ser parte de las tareas de instalación que desarrollaron el maestro perforista y su ayudante el día del evento con consecuencias fatales, con el objeto de adoptar medidas de control para evitar justamente la ocurrencia de actos subestándares.

iv. No puede atribuirse únicamente responsabilidad al trabajador afectado como si el accidente hubiese ocurrido solo por su negligencia; por el contrario, esta falencia detectada en la matriz IPERC de línea base llevó a determinar a la autoridad inspectiva que fue una de las causas básicas—factores de trabajo que ha producido el accidente, pues no se previó el peligro en el traslado e instalación del equipo winche eléctrico de arrastre.

v. No se puede sostener que la ausencia de condiciones de seguridad en el lugar de trabajo es responsabilidad de los trabajadores y que por ende se haya realizado una acción temeraria en contra de lo establecido en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo; por el contrario, se advierte con vista al registro de accidentes de trabajo de la inspeccionada que se ha considerado esta omisión de carteles de seguridad, como una de las causas inmediatas. Condición Sub Estándar: No se cumplió con la señalización pertinente respecto al peligro existente. Por ende, se debe desestimar lo peticionado por la inspeccionada respecto de esta infracción.

vi. Se advierte que, efectivamente la inspeccionada incurrió en la infracción imputada, al haber quedado consignado en el registro de accidentes de trabajo que este hecho fue causa del accidente de trabajo, al haberse establecido en las causas básicas—factores de trabajo; «Supervisión deficiente: ya que no se identificó en el IPERC continuo el peligro de "espacios abiertos / trabajo en altura", con los riesgos de "caída en alturas, contusiones, heridas, fracturas, fatalidad».

vii. La inspeccionada no ha demostrado, con pruebas adicionales, que las capacitaciones a las que alude hayan contenido los riesgos de las funciones específicas desarrolladas el día del accidente y las medidas preventivas y de protección aplicables.

viii. Debe mencionarse que las infracciones sancionadas no han sido cometidas con dolo; por lo que, la imputación efectuada contra la inspeccionada ha sido a título de culpa o imprudencia, de modo que el hecho de que la autoridad sancionadora no haya hecho expresa mención a este aspecto no quiere decir que se haya imputado responsabilidad objetiva.

ix. Si bien la propuesta de sanción contenida en la Imputación de Cargos N° 1263-2020-SUNAFIL/ILM/A11 es mucho mayor que la señalada en el Acta de Infracción, ello de ningún modo afecta algún derecho o garantía del administrado al interior del procedimiento sancionador, toda vez que se tratan de propuestas de multas que están sujetas a evaluación hasta la emisión de la resolución sancionadora.

x. Se aprecia que las cuatro conductas infractoras que han sido tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT fueron sancionadas por separado por el inferior en grado, bajo la consideración de que son netamente independientes una de la otra, por lo que no se aplicó el concurso de infracciones en el caso que se analiza.

xi. No correspondía que se emita medida inspectiva de requerimiento en tanto el daño producido al trabajador accidentado, puesto que, se tornó de imposible reversión ante el deceso del mismo.

**1.6** Con fecha 15 de noviembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1658-2021-SUNAFIL/ILM. Solicitando informe oral. Asimismo, con fecha 22 de diciembre de 2021 presentó un téngase presente.

**1.7** La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000064-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 13 de enero de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

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

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

**2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

## III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

**3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante 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 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.

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 COMPAÑÍA MINERA ARES S.A.C.**

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que COMPAÑÍA MINERA ARES S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1658-2021-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 830,000.00, por la comisión de cuatro (04) infracciones MUY GRAVES, 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 26 de octubre de 2021.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por COMPAÑÍA MINERA ARES S.A.C.

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

5.1. Con fecha 15 de noviembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1658-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- Inaplicación del artículo 103 de la Constitución Política del Perú y el artículo 230 de la LPAG: se ha inaplicado el principio de irretroactividad. Toda vez que, aplicó el Memorando circular N° 001-2019-SUNAFIL/INI, emitido el 2 de enero de 2019. Solicitando se declare el archivo del presente procedimiento, debido a que existe una causal de nulidad por contravenir a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, contenido en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG.

- Inaplicación del artículo 248.4 del TUO de la LPAG: se ha inobservado el principio de tipicidad y razonabilidad en la imputación de conductas infractoras. Debido a que la Intendencia y las instancias anteriores cometen una arbitrariedad al pretender imputarnos cuatro tipos infractores cuando solo correspondería uno.

- No se tomó en consideración que las conductas desplegadas configuran una sola infracción continuada, lo que implica que se debió imputar y sancionar por una única infracción, y no como sucedió en el presente caso. Vulnerando el principio de razonabilidad desde su inicio.

- Inaplicación del numeral 10 del artículo 248 de la LPAG: se ha inaplicado el principio de culpabilidad en el procedimiento sancionador y se presume la responsabilidad objetiva.

- El accidente fue producto de un acto subestándar y factores personales del trabajador, situaciones que no pueden ser atribuidas a la Empresa en tanto se configuran directa y lamentablemente por las conductas del trabajador.

- Inaplicación de los artículos 248.6 del TUO de la LPAG y 48-A del Reglamento de la LGIT: se vulneró el principio de concurso de infracciones. A fin de poder aplicar el criterio del Memorando Circular No. 001-2019-SUNAFIL/INI, se hubiese tenido que acreditar que no existió un concurso de infracciones, hecho que no ocurrió en el presente caso.

- Inaplicación de las normas referentes al debido procedimiento en el procedimiento inspectivo.

- La resolución de Intendencia no fue debidamente motivada. Resulta cuestionable que se pretenda alegar un incumplimiento de normas de seguridad y salud en el trabajo, por cuanto ni en la Resolución de Sub Intendencia ni en la Resolución de Intendencia, la Autoridad inspectiva ha analizado o pronunciado sobre el análisis e información que sustenta o no el cumplimiento de respectivas obligaciones.

- En opinión de la Autoridad de Trabajo se está considerando un peligro el actuar temerario de un trabajador, actuar que no puede ser contemplado en el IPER por no ser propio de las labores del puesto de trabajo y sobre el cual la Intendencia no ha podido justificar por qué debería ser incluido. La empresa realizó una adecuada identificación de peligros y riesgos en el IPERC.

- Tampoco se ha acreditado que la Empresa no haya cumplido con señalar el espacio al momento en el que se produjo el accidente y, por ende, se haya configurado una condición subestándar.

- Se cumplieron las condiciones de seguridad: cuando se realizaba la labor, el espacio fue señalado y la conducta que originó el accidente no era parte de la labor del trabajador.

- Es necesario observar que la ruptura de condición de seguridad fue producto de una acción temeraria del trabajador accidentado.

- La conducta del trabajador no provino de una orden, por lo que no se puede atribuir responsabilidad por la supervisión efectiva de todas las conductas de un tercero.

- La Empresa cumplió con formar e informar al trabajador, pero la decisión por la que se produjo el accidente solo puede serle imputada al trabajador.

5.2. Con fecha 22 de diciembre de 2021, la impugnante presentó un escrito de téngase presente, señalando lo siguiente:

- Mantener la multa en forma individualizada no solo contravendría los criterios emitidos por el TFL, sino también el principio de razonabilidad.

- Los presuntos incumplimientos deberán imputarse como una única infracción y no de manera individual, conforme el artículo 28.10 del RLGIT. Caso contrario, se estarían contraviniendo derechos y principios de todo sujeto administrado.

#### **VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

##### **Sobre el Principio de Irretroactividad**

6.1 De acuerdo con la recepción legal del principio de irretroactividad (numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG), "[s]on aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición".

6.2 Teniéndose establecidos estos alcances, corresponde analizar lo resuelto por la Intendencia de Lima Metropolitana en el marco de lo expuesto por la impugnante, a la luz de los expedientes administrativos (inspectivo y sancionador) y el recurso de revisión interpuesto contra la resolución impugnada.

6.3 Al respecto, la impugnante alega que se vulneró el principio de irretroactividad al haberse sustentado la Imputación de Cargos N° 1263-2020-SUNAFIL/ILM/A1, con el Memorándum Circular N° 001-2019-SUNAFIL/INI, por el que se considerarían las infracciones muy graves a la seguridad y salud en el trabajo que causen un accidente de trabajo, de manera independiente siempre que no se aprecie el concurso de infracciones.

6.4 Es de precisar que, el memorándum circular no es una norma que regula una nueva infracción más gravosa, o que plantea una nueva interpretación más gravosa a las normas de seguridad y salud en el trabajo; es simplemente un documento aclarativo, que no está generando o modificando las características típicas de la infracción regulada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, solo se refiere a la aplicación correcta del concurso de infracciones, cuando se verifiquen infracciones a la normativa de seguridad y salud en el trabajo que hayan causado un accidente de trabajo; ya que, independientemente de la existencia del memorándum circular mencionado, el procedimiento administrativo sancionador se rige bajo los principios establecidos en el TUO de la LPAG. Por tanto, en el presente caso, al hacerse un análisis de las infracciones verificadas durante el procedimiento inspectivo, se verifica que no se está frente a un supuesto de concurso de infracciones al tratarse de varios hechos generadores de infracciones independientes.

6.5 Por lo tanto, no se ha producido la vulneración al principio de irretroactividad; en cuanto al supuesto mal cálculo del monto de las sanciones impuestas al administrado, ello no es un supuesto de irretroactividad, ya que no refiere a la relación de normas en el tiempo, no se trata de nueva normativa ni de la nueva interpretación a la norma ni la imposición de una sanción más gravosa, respecto a la emisión de una norma posterior.

6.6 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

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

6.7 La impugnante alega una indebida tipificación de las infracciones imputadas en el presente procedimiento administrativo, toda vez que se sanciona de manera independiente por cada conducta subsumida en el tipo sancionador contenido en el inciso 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

6.8 Sobre el particular, el principio de tipicidad es un principio que rige la potestad sancionadora de las autoridades

administrativas, previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que establece: "Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda (...)".

**6.9** Respecto a este principio, Morón Urbina<sup>9</sup> refiere que: "Dicha exigencia se sustenta en la necesidad de preservar la autonomía de los administrados, representada por la capacidad de elegir y ejecutar libremente sus actividades sociales y económicas con la garantía y seguridad de ser lícitas, y no ser pasibles de sanciones inadvertidas previamente. Con una tipificación exhaustiva no solo los administrados tienen mejor posibilidad de decidir suficientemente informados sobre la regularidad de su actuación, sino que también estarán menos expuestos a autoridades administrativas con amplia discrecionalidad para determinar aquello que es lícito o típico. Por el contrario, la ausencia de tipificación o una tipificación no exhaustiva, conlleva inseguridad jurídica para el ciudadano y mayor exposición a arbitrariedades administrativas".

**6.10** De tal forma, se entiende que mediante el principio de tipicidad se pretende garantizar al administrado comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo sanción en una determinada disposición legal, siendo pertinente señalar que Morón Urbina también señala que: "(...) Cuando acude a fórmulas demasiado generales, por el recelo a no incluir supuestos reprochables, se propicia la posibilidad de sobre incluir conductas menores o simplemente que no deberían ser sancionables. Por el contrario, cuando se acuden a fórmulas más específicas y detalladas, se asume el riesgo de reprochar menos supuestos de los debidos, por ser igualmente indebidos (...)".<sup>10</sup> Por su parte Alejandro Nieto<sup>11</sup>, señaló que: "la necesidad de "permitir al operador jurídico un margen de actuación a la hora de determinar la infracción y la sanción concretas, pero no tanto como para permitirle que "cree" figuras de infracción supliendo las imprecisiones de la norma".

**6.11** Previo al análisis de lo señalado, es oportuno hacer referencia a que en el presente caso se ha imputado la comisión de infracciones contempladas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, norma vigente al momento de la inspección de los hechos y cuando se produjo la emisión del acta de infracción. Debemos señalar que, atendiendo a la modificación del tipo legal antes referido, efectuado por el Decreto Supremo N° 008-2020-TR, publicado el 10 de febrero de 2020, que separa al supuesto de la consecuencia mortal del incumplimiento, trasladándolo al numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, el presente análisis debe ser entendido para efectos de ambos tipos infractores, siendo los textos vigentes los siguientes:

"28.10 El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que cause daño al cuerpo o a la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal."<sup>12</sup>

"28.11 El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo mortal."

**6.12** Sobre el particular, 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".

**6.13** Asimismo, el accidente de trabajo puede ser conceptualizado como el resultado de un mal funcionamiento del sistema de trabajo en la empresa, constituyendo el mismo una consecuencia no deseada del funcionamiento del sistema, vinculada con la integridad corporal del elemento humano del sistema. En ese entendido, el accidente se produce debido a una multicausalidad de hechos y no producto de una sola causalidad, ni mucho menos como parte del azar.

**6.14** Es oportuno hacer referencia, que el modelo de causalidad de los accidentes, establece que los accidentes son considerados como el resultado de una combinación de fallos activos y condiciones latentes, entendiéndose por estas últimas a los "estados patógenos del sistema sociotécnico que permanecen sin efecto hasta la aparición de condiciones particulares en la situación de trabajo. Las causas latentes permiten entonces que sobrevenga un suceso"<sup>13</sup>.

**6.15** En ese entendido, debemos señalar que 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 los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT obedezca a más de una subsunción plausible, si el inspector actuante da cuenta del nexo de causalidad entre la falta determinada y el tipo sancionador de dichos artículos. De esa forma, dos o más incumplimientos pueden ser plenamente aptos de producir el hecho reprochado (el accidente de trabajo) y la subsunción en cualquiera de los citados numerales del artículo 28 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.

**6.16** Cabe señalar que, las causas fundamentales de un accidente pueden encontrarse en diversos niveles: conceptos erróneos, diseños inadecuados, errores de mantenimiento, de los operarios o de gestión.<sup>14</sup> La determinación de la causa del accidente puede, entonces, reportar una multiplicidad de orígenes, por lo que la multicausalidad no puede descartarse de forma apriorística.

**6.17** A decir de Feyer y Williamson, los factores causales son múltiples y variables en importancia intrínseca y temporal, de manera que "el acuerdo suele ser general respecto a que los accidentes se deben a múltiples causas"<sup>15</sup>

**6.18** De esta forma, una investigación de la inspección del trabajo puede bien determinar un árbol de causas, esto es, "todos los antecedentes recopilados que han dado lugar al accidente, así como los vínculos lógicos y cronológicos que los relacionan; se trata de una representación de la red de antecedentes que han provocado directa o indirectamente la lesión".<sup>16</sup> En el examen de la inspección del trabajo —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 en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, para así establecer si existe uno o más de un incumplimiento que sea suficientemente apto para convertirse en causa del accidente de trabajo y, por lo tanto, punible bajo el tipo sancionador correspondiente.

**6.19** Como puede comprobarse, las citadas normas despliegan 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 "que ocasiona" consecuencias especialmente graves 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 de los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, según corresponda, si el inspector expresa los nexos de causalidad correspondientes.

**6.20** Cabe señalar que, para la configuración de los tipos sancionadores previstos en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT —en tanto refieren a un resultado especialmente dañoso— se requiere de la concurrencia de los siguientes presupuestos:

i) Para ambos supuestos: Que el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo haya ocasionado el accidente de trabajo; y,

ii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.10 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) se haya producido daños en el cuerpo o la salud del trabajador que requieran asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal.

iii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.11 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) el accidente produzca el fallecimiento del trabajador.

**6.21** Así, cuando se invoca alguna de estas normas sancionadoras, todas las premisas indicadas anteriormente deberían ser correctamente determinadas en el acta de infracción, con una expresión adecuada del nexo causal. En ese entendido, podemos establecer los siguientes criterios:

i) El nexo causal es el elemento gravitante para determinar la responsabilidad del empleador en los tipos sancionadores previstos en los artículos 28.10 y 28.11; en ese sentido se entiende por nexo causal a la relación causal o causalidad entre la infracción cometida y el accidente sucedido, siendo el evento trágico consecuencia de la inobservancia o incumplimiento de la normativa laboral.

ii) Respecto al examen del nexo causal, los tipos infractores materia de análisis, llevan a evaluar los actuados en la fiscalización a partir de la determinación del carácter causal de la infracción respecto a cada uno de los incumplimientos detectados en los que este factor causal se encuentre presente. Así, cada uno de los incumplimientos sancionados bajo los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, deben ser susceptibles de producir el accidente o contribuir a que este se desencadene, conforme con lo determinado en la fiscalización y conforme con las condiciones establecidas en ambos tipos normativos. De manera que, si la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo ocasiona un accidente,

esta podrá dar lugar a una o a más de una sanción, siendo analizadas de manera independiente cada una de ellas respecto de su carácter causal sobre el accidente ocurrido. Por tanto, corresponderá que, por cada vez donde ese juicio causal se vea satisfecho, se aplique una sanción.

**6.22** En el caso en particular, se verifica que a la impugnante se le ha imputado cuatro infracciones, por no cumplir con la normativa de seguridad y salud que ocasionaron el accidente de trabajo del señor James Alan Machaca Quispe, en específico, por no cumplir con sus obligaciones relacionadas a la Identificación de los Peligros y Evaluación de Riesgos (en adelante, **IPER**), por no cumplir con sus obligaciones relacionadas con las condiciones de seguridad, por no cumplir con sus obligaciones relacionadas con la supervisión efectiva, y, por no cumplir con sus obligaciones relacionadas a la formación e Información sobre seguridad y salud en el trabajo. 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.

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

**6.23** Sin perjuicio de los alcances sobre el tipo legal esbozados en los fundamentos precedentes, corresponde analizar la correcta subsumición de los hechos imputados en el tipo legal previsto en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

**6.24** Al respecto, debemos tener en cuenta el "Glosario de Términos" del **RLSST** antes citado, que 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".

**6.25** Del mismo modo, la doctrina sostiene que "el suceso anormal, resultante de una fuerza imprevista y repentina, sobrevenido por el hecho del trabajo o con ocasión de éste, y que determina en el organismo lesiones o alteraciones funcionales permanentes o pasajeras"<sup>17</sup>. Además, se señala que "si bien se mira, el término 'por consecuencia' indica una causalidad inmediata, en cuanto que el trabajo produce directamente la fuerza lesiva. El término 'con ocasión' es más amplio, porque indica una causalidad mediata, en la medida que hay nexos causal, no sólo cuando el trabajo produce directamente la fuerza lesiva, sino también cuando sin provocarla da lugar a que ésta se produzca"<sup>18</sup>.

**6.26** 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.

**6.27** Asimismo, debemos considerar que el accidente de trabajo presenta diferentes elementos, los mismos que concurren para su configuración, tales como: "a) Causa externa: Agente productor extraño a la víctima; b) Instantaneidad: Tiempo breve de duración del hecho generador; c) Lesión: El trabajador debe sufrir lesiones externas e internas como consecuencia del hecho"<sup>19</sup>.

**6.28** 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**

**6.29** 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 **IPER**, condiciones de seguridad, supervisión efectiva y relacionadas a la formación e Información sobre seguridad y salud en el trabajo, las mismas que son atribuidas como causa del accidente de trabajo padecido por el señor James Alan Machaca Quispe, el 27 de marzo de 2018.

**6.30** Al respecto, la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **LSST**) tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales<sup>20</sup>, a fin de prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo o sobrevengan durante el trabajo. En tal sentido, es el empleador quien garantiza en las instalaciones del centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar tanto de los trabajadores, así como de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo<sup>21</sup>.

**6.31** 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 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.

**6.32** 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".

**6.33** 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, sustituirlos 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".

**6.34** 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.

**6.35** 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).

**6.36** Así, de acuerdo a lo previsto en el artículo 53 de la LSST, se confiere al empleador el deber de prevención, el mismo que también se encuentra dentro del concepto de empleador diligente, a fin de evitar poner en peligro la vida o la salud de sus trabajadores. Dicho artículo debe ser leído de manera conjunta con el artículo 94 del RLSST, que establece: “para efecto de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley, la imputación de responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo”.

**6.37** 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”<sup>22</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 cometan 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 incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones”<sup>23</sup>.

**6.38** 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 el trabajador accidentado, y, del mismo modo, si es consecuencia del incumplimiento por parte del empleador de las normas SST.

**6.39** En ese entendido, corresponde analizar si las infracciones imputadas presentan el nexo causal<sup>24</sup> 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 James Alan Machaca Quispe, trabajador de la inspeccionada, ocurrido el 27 de marzo de 2018.

**6.40** Sobre el particular, respecto a la infracción en materia de SST relacionado al incumplimiento de las condiciones de seguridad<sup>25</sup> en el lugar de trabajo. Debemos señalar que:

- Corresponde a los empleadores establecer las condiciones de seguridad necesarias a fin de mitigar los posibles peligros y riesgos en el centro de trabajo. En ese sentido, el inspector comisionado corroboró que: “la empresa exhibe su reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo—reglamento de seguridad y salud ocupacional, con cargo de entrega al trabajador accidentado, en la que se precisa en su numeral 14 del artículo 55, que se utilizarán cubiertas para cerrar aberturas y agujeros en las superficies de desplazamiento, tales como, pisos, plataformas y calzadas. Estas cubiertas deberán ser capaces de soportar la carga potencial de una o más personas (según se requiera). La cubierta deberá cubrir totalmente la abertura y/o agujero, y estar asegurada para evitar su desplazamiento accidental con un cartel que diga PELIGRO ABERTURA CUBIERTA—NO RETIRAR (Sic); hecho que no se cumplió a la fecha del accidente tal como se señala en el Acta de supervisión no programada por accidente mortal, de fecha 30 de marzo de 2018, efectuada por Osinermin, precisándose asimismo, que en la diligencia de fecha 06 de agosto de 2018, se verificó que a la fecha no se ha implementado tampoco dicha señalización; por tanto, se concluye la existencia de una condición insegura, que contribuyó a la ocurrencia del accidente de trabajo. Este hecho afectó al trabajador James Alan Machaca Quispe.”

- De los actuados se corroboró que las tablas de intermedio del camino central de personal tenían topes delimitantes, pero no contaban con clavos para asegurar o fijar. Asimismo, los comisionados corroboraron que el ambiente de trabajo no

tenía las señalizaciones respecto a los peligros existentes, así como tampoco adoptaron las medidas necesarias para evitar los riesgos por posible desplazamiento de las maderas que conforman el camino central, las mismas que no se encontraban fijadas, ni tampoco se colocaron líneas de vida considerando el trabajo en altura.

- Por lo tanto, se verifica que ha sido acreditado, en las actuaciones inspectivas que, la impugnante no cumplió con establecer las condiciones de seguridad en el centro de trabajo, en específico en el área de trabajo del trabajador accidentado, incumplimiento que ocasionó el accidente de trabajo investigado. En ese sentido, queda evidenciado que se ha establecido el nexo causal entre la infracción imputada y el accidente de trabajo ocurrido. Por tanto, acreditado dicho nexo causal, corresponde confirmar la infracción imputada tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por el incumplimiento de las condiciones de seguridad.

**6.41** Respecto a la infracción por la Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), debemos tener en cuenta lo siguiente:

- Como han señalado los inspectores comisionados en el numeral 4.6 del acta de infracción, la impugnante contaba con IPER para las labores del maestro perforista y ayudante perforista, sin embargo, el mismo no contemplaba todos los peligros relacionados con las labores de “Operación de Winche”, constatando lo siguiente:

“Que, de lo verificado se tiene que la empresa inspeccionada si bien exhibe la identificación de peligros y evaluación de riesgos—IPER línea base, se aprecia que dentro del IPER se identificó en las labores del maestro perforista y ayudante perforista los peligros en las tareas de “Operación de winche eléctrico de arrastre”, donde se identificó el peligro de “Espacios abiertos/ trabajo en altura”, con los riesgos de “Caida de alturas, contusiones, heridas, fracturas, fatalidad”, señalándose como controles de ingeniería: “Espacios vacíos tapados con tablas, fijas, uso de ganchos de fierro desde 1 m antes del compartimiento de izaje, sistema de anclaje con cable de acero para arnés”, como control administrativo “Check List, IPERC continuo, capacitación en IPERC, estándar y PETS operativos, actitud segura” y el uso de los siguientes EPP “Uso de EPP estándar, uso de arnés de seguridad”; pero, no se identificó los peligros en las labores del maestro perforista y ayudante perforista, respecto de las tareas de elaboración de base—plataforma para la instalación del winche eléctrico de arrastre, no se identifica tampoco los peligros en el traslado e instalación del equipo winche eléctrico de arrastre, hecho que no permitió evaluar los riesgos correctamente, en las labores efectuadas por el trabajador James Alan Machaca Quispe, más aún si se tiene que del IPER línea base que para otras tareas que se efectúan en Espacios abiertos/ trabajo en altura, se establecieron los controles de uso de arnés de seguridad a pesar de que los espacios vacíos estén tapados con tablas, controles que no estaban implementados ni precisados para las labores efectuadas el momento del accidente de trabajo mortal del señor James Alan Machaca Quispe, ocurrido con fecha 27 de marzo de 2018; hecho que guardaría relación directa con la ocurrencia del accidente, ya que no se pudo tomar las medidas preventivas del caso. Este hecho afectó al trabajador James Alan Machaca Quispe.”

- Sobre el particular, debemos tener en cuenta que el artículo 36 de la LSST, dispone: “Sin perjuicio de la responsabilidad de cada empleador respecto de la salud y la seguridad de los trabajadores a quienes emplea y habida cuenta de la necesidad de que los trabajadores participen en materia de salud y seguridad en el trabajo, los servicios de salud en el trabajo aseguran que las funciones siguientes sean adecuadas y apropiadas para los riesgos de la empresa para la salud en el trabajo: a) **Identificación y evaluación de los riesgos que puedan afectar a la salud en el lugar de trabajo**” (énfasis añadido).

- Por su parte, el artículo 77 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, el RLSST), dispone que: “La **evaluación inicial de riesgos debe realizarse en cada puesto de trabajo del empleador**, por personal competente, en consulta con los trabajadores y sus representantes ante el Comité o Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo. Esta evaluación debe considerar las condiciones de trabajo existentes o previstas, así como la posibilidad de que el trabajador que lo ocupe, por sus características personales o estado de salud conocido, sea especialmente sensible a alguna de dichas condiciones. Adicionalmente, la evaluación inicial debe: a) **Identificar la legislación vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo**; b) **Identificar los peligros y evaluar los riesgos existentes o posibles en materia de seguridad y salud que guarden relación con el medio ambiente de trabajo o con la organización del trabajo**; c) **Determinar si los controles previstos o existentes son adecuados para eliminar los peligros o controlar riesgos**; d) **Analizar los datos recopilados**

en relación con la vigilancia de la salud de los trabajadores” (énfasis añadido).

- Asimismo, el literal g) del artículo 26 del RLSST dispone: “El empleador está obligado a: Adoptar disposiciones efectivas para identificar y eliminar los peligros y los riesgos relacionados con el trabajo y promover la seguridad y salud en el trabajo”. A su vez, el artículo 82 del RLSST dispone que el empleador debe identificar los peligros y evaluar los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores en forma periódica, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la LSST, además las medidas de prevención y protección deben aplicarse de conformidad con el artículo 50 de la ley.

- En tal sentido, correspondía a la impugnante realizar un correcto estudio de los riesgos del lugar de prestación de los servicios, verificando también, que adopte las medidas necesarias que pudieran eliminar los peligros y los riesgos relacionados con el trabajo y así garantizar la seguridad y salud en el puesto de trabajo. Asimismo, pudiendo aplicar las medidas de control necesarias para eliminar o mitigar los riesgos.

- En consecuencia, ante la deficiencia de la matriz de riesgos, de acuerdo a lo corroborado por los comisionados, el trabajador accidentado se encontraba en indefensión acerca del ejercicio de sus funciones en dicho entorno. Lo que permite colegir que las circunstancias en las que ocurrió el accidente, no pudieron ser controladas ante la ausencia de la información necesaria, por medio del IPER. Por tanto, se evidencia que la impugnante incumplió con su obligación de efectuar una correcta identificación de los peligros, evaluación de sus riesgos y adopción de las medidas de control.

- Cabe señalar que, a lo alegado por la impugnante en su recurso, referente a no contemplar conductas temerarias en el IPER. Debemos precisar que lo requerido no se vincula a lo señalado por la impugnante, sino a la correcta determinación de los peligros y riesgos, como fueron señalados previamente, en específico a las tareas de elaboración de base-plataforma para la instalación del winche eléctrico de arrastre, a los peligros en el traslado e instalación del equipo winche eléctrico de arrastre, así como tampoco las medidas de control para trabajo en altura, como es el uso de arnés de seguridad, supuestos que no se verifican de la matriz IPER de la impugnante.

- Por lo tanto, queda evidenciado que durante las actuaciones inspectivas se ha establecido el nexo causal entre la infracción imputada y el accidente de trabajo ocurrido el 27 de marzo de 2018. Por tanto, acreditado dicho nexo causal, corresponde confirmar la infracción imputada tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por no cumplir con sus obligaciones relacionadas al IPER.

**6.42** Respecto a la infracción por no realizar supervisión efectiva. De las actuaciones podemos verificar lo siguiente:

- Los comisionados determinaron: “De las investigaciones efectuadas se tiene que la empresa no efectuó una correcta supervisión efectiva, ya que no se identificó en el IPER continuo el peligro de “espacios abiertos/ trabajo en altura”, con los riesgos de “Caída de alturas, contusiones, heridas, fracturas, fatality”, no estableciendo por tanto la supervisión controles adecuados para las labores desempeñadas por los trabajadores el día del accidente; por tanto, se concluye que no existió una correcta supervisión efectiva. Este hecho afectó al trabajador James Alan Machaca Quispe”.

- Al respecto, como se verifica de los actuados, para la imputación efectuada por dicha infracción, la conducta atribuida es por no efectuar la identificación en el IPER sobre los peligros vinculados a las actividades desempeñadas por el trabajador accidentado, así como la falta de la determinación en el mismo de los controles adecuados. Esto es, se verifica que la misma conducta ha sido calificada en la infracción antes desarrollada, referente a la Identificación y evaluación de riesgos – IPER; no verificándose, al respecto, que la presente imputación contenga elementos diferenciadores de la conducta imputada en dicha infracción.

- Por lo tanto, en aplicación del artículo 248 del TUO de la LPAG<sup>26</sup>, al verificarse que la misma conducta está siendo atribuida en la infracción antes desarrollada, corresponde calificar dicha conducta como una sola, pues se evidencia un razonamiento circular entre dichas infracciones, sustentado en el mismo juicio causal.

- En ese entendido, la infracción por supervisión deficiente fue imputada bajo la tipificación del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, pero al no haberse acreditado correctamente el nexo causal entre el incumplimiento referido y el accidente acontecido, no corresponde la imputación de responsabilidad por esta causa en específico. Por tanto, la sanción por no efectuar una correcta supervisión efectiva no se acoge, por sustentarse en un razonamiento que, más bien, remite al comportamiento reprochado ya por la falta de identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), dejándose así sin efecto la sanción tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, referente a la supervisión efectiva.

**6.43** Respecto al incumplimiento en el deber de formación e información del trabajador accidentado. Debemos señalar lo

siguiente:

- De los actuados se verifica que los comisionados verificaron que: “la empresa materia de inspección exhibe el “Procedimiento: Operación de winche eléctrico de arrastre”-ARPMIN09-15, pero no acredita que se haya brindado la capacitación del mismo a favor del trabajador accidentado, más aún cabe precisar que si bien dicho PETS, se señala en el punto 4.11 “Desinstalación y traslado de winche”, es de verse que no contempla estándares de seguridad para cuando esta labor se efectúe al lado de un espacios abiertos/trabajo en altura, que contemple el riesgo de caídas, labor que se efectuó a la fecha del accidente de trabajo; por lo que, al no existir estándares adecuados se puede apreciar que no se brindó una correcta formación e información-capacitación adecuada-en seguridad y salud en el trabajo, a favor del trabajador James Alan Machaca Quispe”.

- Al respecto, debemos indicar 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”<sup>27</sup>. 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.

- Asimismo, los artículos 27, 27-A y 29 del RLSST<sup>28</sup> establecen el contenido, la oportunidad y los alcances que los programas de capacitación deben desarrollar, estableciéndose 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”. Asimismo, se debe tener en cuenta que las capacitaciones deben realizarse desde un enfoque tanto teórico como práctico y específico a las funciones del puesto de trabajo de cada trabajador<sup>29</sup>.

- De lo señalado, se verifica que la capacitación específica requerida es sobre el “Procedimiento: Operación de winche eléctrico de arrastre”, pues si la impugnante ha efectuado diversas capacitaciones, tal como lo ha señalado a lo largo del procedimiento y recalado en su recurso de revisión, sin embargo, no se verifica que respecto a dicho procedimiento haya realizado la capacitación correspondiente. Por lo tanto, se advierte que, al no haberse efectuado una correcta capacitación al trabajador accidentado, no contaba con los elementos y conocimientos necesarios para el desempeño de sus funciones y los riesgos de la misma, así como los que corresponden a su área de trabajo, incumplimientos que contribuyeron a que el accidente de trabajo se produzca.

- Por lo tanto, queda evidenciado que durante las actuaciones inspectivas se ha establecido el nexo causal entre la infracción imputada y el accidente de trabajo ocurrido el 27 de marzo de 2018. Por tanto, acreditado dicho nexo causal, corresponde confirmar la infracción imputada tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por no cumplir con el deber de formación e información del trabajador accidentado.

**6.44** Cabe señalar que, respecto a lo alegado por la impugnante, respecto a que el accidente de trabajo se produjo por responsabilidad imputable al trabajador. Debemos señalar que, sin perjuicio del comportamiento del trabajador en el desarrollo del accidente de trabajo, de los actuados se ha logrado acreditar la responsabilidad incurrida por la impugnante en las infracciones advertidas, las mismas que han sido correctamente imputadas. El acto subestandar que ha cometido el trabajador al momento del accidente no se presenta pues, ni como un eximente ni atenuante, ni como una causa que suficientemente deshaga las causas determinadas en la fiscalización.

**6.45** Por lo tanto, atendiendo a lo desarrollado previamente, no corresponde acoger dichos extremos del recurso.

#### **Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo sancionador**

**6.46** Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

“Principio del debido procedimiento.-Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, **los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; 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.**

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).

**6.47** El Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos**. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

**6.48** En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia como la Resolución impugnada han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestas por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

**6.49** Asimismo, conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA7TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) *coherencia interna*, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) *justificación de las premisas externas*, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) *la suficiencia*, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) *la congruencia*, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.

**6.50** Del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el Procedimiento Sancionador, se puede observar que estos 4 elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador. Cabe señalar que, lo señalado no se encuentra en contradicción a lo señalado por la Sala previamente referente a la infracción por incumplimiento con el deber de supervisión efectiva, pues lo señalado constituye el criterio desarrollado por esta instancia, en torno a dicha infracción.

**6.51** Por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger dicho extremo del recurso de revisión.

**6.52** Respecto al extremo alegado por la impugnante, referente a que no se ha valorado el hecho de que estamos ante infracciones continuadas. Debemos señalar que, la Resolución N° 110-2019-SUNAFIL, de fecha 15 de marzo de 2019, que aprueba los criterios normativos adoptados por el “Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL”, entre los principales criterios aprobados señaló:

“3. Infracción continuada: es aquella que se configura cuando se realizan distintas conductas (pluralidad de acciones), siendo cada una de ellas una acción independiente; pero, se considera como una única infracción siempre que conformen un proceso unitario y homogéneo de acción. En este caso, el plazo de prescripción se computa desde que se llevó a cabo la última acción constitutiva de infracción.”

**6.53** Para determinar la existencia de una infracción continuada, es necesario que el conjunto de acciones que constituyen la infracción administrativa infrinjan los mismos preceptos administrativos. Es decir, para que se pueda aplicar el principio de continuidad de infracciones es necesario que exista “identidad normativa” de los preceptos lesionados por el conjunto de comportamientos.

**6.54** En el caso en particular, no nos encontramos ante una infracción continuada, toda vez que cada uno de los comportamientos imputados, presentan una fundamentación normativa diferente, así como las conductas incurridas por la impugnante son diversas. Por lo que, no se advierte que las mismas constituyan un proceso unitario y homogéneo de acción. En tal sentido, no corresponde amparar dicho extremo del recurso.

**Sobre la vulneración del Principio de Culpabilidad**

**6.55** El principio de culpabilidad se encuentra regulado en el numeral 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que establece: “la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.”

**6.56** A decir de Morón Urbina<sup>30</sup>, la infracción administrativa se caracteriza por ser una acción u omisión típica e imputable a su autor a título de culpa o dolo. El elemento subjetivo formaría parte de la propia infracción. La acción típica sería antijurídica cuando ha sido realizada por su autor de forma culposa o dolosa, sin la intervención de circunstancias que eliminen la responsabilidad.

**6.57** Dicho autor también hace mención a que “(...) las personas jurídicas responderán por su capacidad de cometer infracciones partiendo de la culpabilidad por defectos de organización. Aquí la falta de cuidado se evidencia por no haber tomado las medidas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades de conformidad con la normativa, las que hubiesen evitado la producción de infracciones. Al no adoptarlas, nos encontramos en el supuesto de déficit organizacional que acarrea la comisión de la infracción y, por ende, la imposición de una sanción.”

**6.58** En ese sentido, tanto la LSST como el RLSST han establecido ciertos principios sobre los que se estructura la seguridad y salud en el trabajo. Por el Principio de Prevención, es el empleador quien 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<sup>31</sup>. Por otro lado, por el Principio de Responsabilidad, es el empleador el que asume las implicancias económicas, 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>32</sup>. Como consecuencia de ello, si se considera que es el empleador el obligado a prevenir los riesgos laborales, garantizando el establecimiento de medios y condiciones que protejan la vida, salud y bienestar de sus dependientes, resulta razonable que se le impute al mismo las consecuencias legales, jurídicas y económicas que afecten la vida, salud e integridad de quienes tenía el deber de proteger<sup>33</sup>. Por tanto, resulta clara que la responsabilidad subjetiva en este caso es atribuible al empleador, a título de culpa, imprudencia o negligencia, en tanto no efectuó todas las medidas necesarias para evitar que los incumplimientos a las normas en seguridad y salud en el trabajo se constituyan en causas del accidente de trabajo, por lo que la inspeccionada debe asumir las consecuencias que sobrevengan.

**6.59** Tampoco debemos dejar de lado lo señalado por Víctor Sebastián Baca Oneto, respecto de la culpabilidad: “Generalmente, cuando se exige «culpabilidad», la doctrina y la jurisprudencia se refieren a la exigencia de dolo o cuando menos culpa para poder sancionar una conducta ilícita, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo. La culpabilidad sería el reproche que se dirige a una persona porque debió actuar de modo distinto a como lo hizo, para lo cual debió tener la posibilidad de actuar de otro modo (es decir, no puede castigarse por no haber realizado un comportamiento imposible). Mientras que en el ámbito civil es perfectamente posible establecer una responsabilidad objetiva por daños, la exigencia de culpabilidad para sancionar una infracción deriva de que en este caso está implícito un «juicio de reproche», que sólo sería posible si el autor podía haber actuado de otra manera.”<sup>34</sup>

**6.60** Otro aspecto importante a considerar, por el mismo autor en el referido artículo, es: “¿Qué hacer con las personas jurídicas? Aquí hay dos problemas que deben solucionarse. En primer lugar, por qué responde la persona jurídica por los actos de sus dependientes y, en segundo lugar, si la responsabilidad de las personas jurídicas es objetiva o requiere de dolo o negligencia. Sobre la primera cuestión, las personas jurídicas no responden como meros «responsables» de la infracción, sino como autores, pues se les considera «autores jurídicos» de la infracción (pese a que el autor material sea la persona que es titular de uno de sus órganos). Y su responsabilidad será objetiva o subjetiva dependiendo de la infracción: cuando se trate de infracciones «objetivas» (de mera inobservancia), responderán objetivamente, como lo haría una persona natural (o incurrirán en negligencia sólo por el hecho de incumplir la norma, como dirían otros). Sin embargo, cuando se trate de infracciones que no sean de mero inobservancia, es necesario que satisfagan los requerimientos del principio de culpabilidad, también como exigencia de dolo o negligencia.

**6.61** En el presente caso, se ha determinado que la inspeccionada no acreditó haber adoptado las medidas





preventivas en su centro de trabajo incurriendo en infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que ocasionaron el accidente de trabajo del señor James Alan Machaca Quispe. Por lo tanto, incumplió su deber de prevención, por lo que estaríamos frente a una responsabilidad subjetiva por ausencia del comportamiento diligente consistente en ejecutar las prestaciones derivadas de dicho deber jurídico. En tal sentido, no corresponde acoger dicho extremo del recurso de revisión.

**Sobre el Principio de Razonabilidad**

**6.62** Debido a que la impugnante ha invocado el principio de razonabilidad, esta Sala considera apropiado verificar si la sanción obtenida por las instancias inferiores se construye al citado principio rector.

**6.63** Sobre el particular, el principio de razonabilidad<sup>35</sup> es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y resulta una exigencia en todas las actuaciones que desempeña la Administración Pública.

**6.64** En esa línea, López González, expresa lo siguiente<sup>36</sup>:

“En la tensión permanente entre Poder y Libertad que protagoniza el desenvolvimiento del Derecho Público y por ello también el del Derecho Administrativo, el Estado de Derecho a través de la consagración que formula el principio de legalidad y de la garantía y protección de los derechos fundamentales, exige un uso jurídico proporcionado del poder, a fin de satisfacer los intereses generales con la menos e indispensable restricción de las libertades” (énfasis añadido)<sup>37</sup>.

**6.65** De ahí que el principio de razonabilidad fue concebido más bien como un mecanismo destinado a controlar el ejercicio de potestades públicas al momento de imponer obligaciones a los particulares, en virtud de una causa justificada, y solamente en la medida necesaria para obtener el fin que justifica dicha causa<sup>38</sup>.

**6.66** De acuerdo a lo expuesto, y conforme a las atribuciones que orientan a este Tribunal respecto a las infracciones calificadas como muy graves, se observa la imposición de tres (03) multas administrativas; supuesto que ha sido corroborado en la presente resolución, al determinarse que la impugnante ha incurrido en las infracciones imputadas.

**6.67** Ahora bien, se debe señalar que las multas impuestas han sido determinadas, conforme al cuadro de sanciones establecidos en el numeral 48.1 del artículo 48 del RLGIT, cuyo tenor ha sido diseñado en función a la dimensión del infractor, la gravedad de la falta y el número de trabajadores afectados.

**6.68** Por tanto, de los actuados se verifica la observancia del principio de razonabilidad al momento de imponer la presente multa administrativa, obediendo la misma, a los parámetros legalmente establecidos por el ordenamiento de inspección de trabajo, siendo la medida punible más idónea y de menor afectación para la inconducta verificada en autos y de acuerdo a la dimensión empresarial de la impugnante. Por consiguiente, corresponde a la impugnante asumir la sanción económica impuesta, no resultando amparable dicho extremo del recurso de revisión.

**Sobre el concurso de infracciones**

**6.69** Sobre el particular, la impugnante alega que tratándose del mismo hecho no corresponde imponer varias sanciones. Al respecto, el artículo 248 del TUO de la LPAG, establece:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

**6.70** Además, el artículo 48-A del RLGIT, referido al concurso de infracciones, establece que cuando una misma acción u omisión del empleador constituya más de una infracción prevista por dicho reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad.

**6.71** De acuerdo con Jiménez Alemán<sup>39</sup>, la redacción del dispositivo legal antes mencionado hace alusión al concurso ideal de infracciones y su redacción permite la aplicación de un concurso ideal homogéneo y heterogéneo. Por definición, el concurso ideal se produce cuando un hecho involucra la comisión de dos o más ilícitos, es decir, un solo hecho genera una tipicidad múltiple. En este tipo de concurso, la clave es entender que estamos frente a un solo desvalor de acción, el cual tiene como correlato un desvalor de resultado múltiple. El autor menciona que el concurso ideal heterogéneo consiste

cuando una misma conducta es abarcada por distintos tipos penales, mientras que el concurso ideal homogéneo, en la violación repetida de una misma norma legal a través de una sola acción.

**6.72** A fin de aplicar este principio, se debe tener como referencia el criterio de unidad natural de la acción, por medio de la cual lo decisivo para calificar como unidad a la pluralidad de manifestaciones de voluntad externa será que las distintas manifestaciones de voluntad se encuentren conducidas por una resolución de voluntad unitaria y enlazadas por una conexión temporal y espacial, tal que se sienta por un espectador imparcial como una unidad<sup>40</sup>.

**6.73** Como puede comprobarse de la lectura atenta del presente expediente y atendiendo a lo desarrollado en la presente resolución, las infracciones subsistentes corresponden a distintos comportamientos sancionados a la impugnante. Así las cosas, el primer hecho es no contar con las condiciones de SST, el segundo por no cumplir con sus obligaciones relacionadas a la Identificación de los Peligros y Evaluación de Riesgos, y la última por no cumplir con sus obligaciones relacionadas a la formación e Información sobre seguridad y salud en el trabajo, lo que implica la determinación de conductas diferentes. Por lo que no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

**Sobre la solicitud de informe oral**

**6.74** Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; 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.

**6.75** Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

“No resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe”.

**6.76** En similar sentido, mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, se ha determinado:

“28. Por tanto, si bien los administrados pueden solicitar una audiencia ante las Salas del Tribunal de Fiscalización Laboral, dicho elemento no es indispensable ni necesario para la ejecución de las competencias que el ordenamiento jurídico le ha asignado a la instancia de revisión.

29. Así, tomando en cuenta casos anteriores tales como los analizados en las Resoluciones N° 002-2021, 019-2021, 126-2021, 210-2021 y 401-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, este Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya una vulneración de los derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos”.

**6.77** Por consiguiente, esta Sala considera que cuenta con elementos suficientes para resolver el caso, pudiendo prescindir del informe oral.

**VII. INFORMACIÓN ADICIONAL**

7.1. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador serían las que corresponden a las siguientes infracciones:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con sus obligaciones relacionadas a la Identificación de los Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), conforme se detalla en el numeral 24 de la resolución de sanción; lo que constituye causa del accidente de trabajo mortal (27 de marzo de 2018); resultando afectado el trabajador James Alan Machaca Quispe	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE



Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
2	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con sus obligaciones relacionadas con las condiciones de seguridad, conforme se detalla en el numeral 36 de la resolución de sanción; lo que constituye causa del accidente de trabajo mortal (27 de marzo de 2018); resultando afectado el trabajador James Alan Machaca Quispe.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE
3	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con sus obligaciones relacionadas a la formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, conforme se detalla en el numeral 57 de la resolución de sanción; lo que constituye causa del accidente de trabajo mortal (27 de marzo de 2018); resultando afectado el trabajador James Alan Machaca Quispe.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE

7.2. Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

#### VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

8.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

8.2. En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a la tipificación de las infracciones reguladas en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos 6.15, 6.18, 6.19, 6.20 y 6.21 de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

#### 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° 010-2022-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 COMPAÑIA MINERA ARES S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1658-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3199-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE** la Resolución de Intendencia N° 1658-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción muy grave, por no cumplir con las obligaciones relacionadas con la supervisión efectiva, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción. **CONFIRMAR** dicha Resolución, en los demás extremos que contiene.

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

**CUARTO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos

en los fundamentos 6.15, 6.18, 6.19, 6.20 y 6.21 de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**QUINTO.- PRECISAR** que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**SEXTO.-** Notificar la presente resolución a COMPAÑIA MINERA ARES S.A.C., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

**SÉPTIMO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**OCTAVO.-** Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Laboral

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

KATTY ANGELICA CABALLERO SEGA  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión Interna de SST (Sub materia: Registro de accidentes de trabajo e incidentes); Accidente de trabajo que cause muerte o invalidez permanente total o parcial.

2 Notificada a la impugnante el 25 de octubre de 2021, véase folio 139 del expediente sancionador.

3 "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 1. Creación y finalidad

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

4 "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

5 "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras (...)

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

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

6 "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL. Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

7 "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

- 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, artículo 14
- <sup>9</sup> Morón Urbina, J. (2019). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", décima cuarta edición, Editorial Gaceta Jurídica S.A., Lima-Perú, pág. 421.
- <sup>10</sup> *Ibid.*, p. 423
- <sup>11</sup> Nieto, A. (1994). "Derecho Administrativo Sancionador", segunda edición ampliada, Editorial Tecnos, pág. 297
- <sup>12</sup> El texto vigente, aplicable al presente caso, establecía: "Artículo 28 del RLGIT.-Infracciones muy graves de seguridad y salud en el trabajo  
"Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos:  
(...) 28.10 El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que produce la muerte del trabajador o cause daño en el cuerpo o en la salud del trabajador que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal".
- <sup>13</sup> Institut pour une Culture de sécurité Industrielle – ICSI. (2015). "FHOS: análisis en profundidad de los sucesos". Grupo de trabajo Mejora del proceso de análisis de incidentes". Disponible en <https://www.icsi.eu.org/docs/documents/21/icsi-2015-04.pdf>. Página XVIII.
- <sup>14</sup> Vid. GROENBERG, Carsten (1998). "Riesgos de los equipos". En Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Tomo II, cap. 57, Madrid: OIT, p. 57.13.
- <sup>15</sup> Feyer, Anne-Marie y Williamson, Ann (1998). Factores humanos en los modelos de accidentes. En Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y OIT, p. 56.11.
- <sup>16</sup> MONTEAU, M. "Análisis y presentación de informes: investigación de accidentes" En Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Tomo II, cap. 57, Madrid: OIT, p. 57.26.
- <sup>17</sup> Cabanellas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.
- <sup>18</sup> Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239.
- <sup>19</sup> Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.
- <sup>20</sup> Ley N° 29783, Artículo 1. Objeto de la Ley: La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país. Para ello, cuenta con el deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, quienes, a través del diálogo social, velan por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia.
- <sup>21</sup> Ley N° 29783, I. Principio de Prevención: El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral.
- <sup>22</sup> Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.
- <sup>23</sup> Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.
- <sup>24</sup> 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.
- <sup>25</sup> RLSST, Glosario de términos, "Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo: Son aquellos elementos, agentes o factores que tienen influencia en la generación de riesgos que afectan la seguridad y salud de los trabajadores. Quedan específicamente incluidos en esta definición:  
- Las características generales de los locales, instalaciones, equipos, productos y demás elementos materiales existentes en el centro de trabajo.  
- La naturaleza, intensidades, concentraciones o niveles de presencia de los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia.  
- Los procedimientos, métodos de trabajo y tecnologías establecidas para la utilización o procesamiento de los agentes citados en el apartado anterior, que influyen en la generación de riesgos para los trabajadores.  
- La organización y ordenamiento de las labores y las relaciones laborales, incluidos los factores ergonómicos y psicosociales."
- <sup>26</sup> TUO de la LPAG, "Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)  
6. Concurso de Infracciones.-Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes".
- <sup>27</sup> Artículo IV del Título Preliminar de la LSST
- <sup>28</sup> RLSST, 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.  
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.
- <sup>29</sup> Artículo 52 – Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo:  
"El empleador transmite a los trabajadores, de manera adecuada y efectiva, la información y los conocimientos necesarios en relación con los riesgos en el centro de trabajo y en el puesto o función específica, así como las medidas de protección y prevención aplicables a tales riesgos", concordante con el artículo 27 del RLSST: "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 de trabajo específico o en la función que cada trabajador desempeña, cualquiera que sea la naturaleza del vínculo, modalidad o duración de su contrato (...)."
- <sup>30</sup> MORON URBINA, Juan Carlos (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Lima: Gaceta Jurídica, Tomo II.
- <sup>31</sup> Título Preliminar de LSST. – 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.
- <sup>32</sup> Título Preliminar de LSST. – II. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD El empleador asume las implicancias económicas, 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>33</sup> Acuña Arréstegui, María Elena (2017). Los límites de la responsabilidad del empleador en el pago de indemnización por daños y perjuicios por accidente de trabajo (Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social). PUCP, Lima. Págs 11 y 12. En: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/8404>.
- <sup>34</sup> ¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano, del Sr. Víctor Sebastián Baca Oneto, fojas 8.
- <sup>35</sup> En términos generales, existe una similitud entre los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2192-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 15.
- <sup>36</sup> López González, José Ignacio. El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo, Universidad de Sevilla, 1998, pág. 108.
- <sup>37</sup> El subrayado no es del original.
- <sup>38</sup> Aldunate Lizana, Eduardo. Acerca de la vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales en Chile, 2008, pág. 264.
- <sup>39</sup> Jiménez Alemán, J. A. (2018). Notas acerca del concurso de infracciones en el Derecho Administrativo Sancionador: caso peruano. Derecho & Sociedad, (50), 57-58. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/20374>.
- <sup>40</sup> Ídem, 21.

 **Normas Legales  
Actualizadas**

Utilice estas normas  
con la certeza de que  
están vigentes.

MANTENTE  
ACTUALIZADO CON  
LAS **NORMAS LEGALES**  
VIGENTES



INGRESA INGRESA A NORMAS LEGALES ACTUALIZADAS

<https://diariooficial.elperuano.pe/normas/normasactualizadas>



DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO

Preguntas y comentarios:  
[normasactualizadas@editoraperu.com.pe](mailto:normasactualizadas@editoraperu.com.pe)