



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 5054-2020-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : CONSORCIO DE INGENIEROS EJECUTORES MINEROS S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 141-2022-SUNAFIL/ILM

: SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el CONSORCIO DE INGENIEROS EJECUTORES MINEROS S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 141-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de enero de 2022.

Lima, 23 de enero de 2023

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por el CONSORCIO DE INGENIEROS EJECUTORES MINEROS S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 141-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de enero de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 360-2019-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**)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 244-2019-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 seguridad y salud en el trabajo,

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Identificación de peligros y Evaluación de riesgos "IPER"; Condiciones de seguridad: en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinaria (Condiciones seguridad); Formación e información sobre SST; Sistema de gestión SST en las empresas (Controles periódicos de las condiciones de trabajo y de las actividades de los trabajadores, Documentos que exigen las disposiciones relacionadas con la SST); Gestión interna de SST (Registro de accidente de trabajo e incidentes); Accidentes de trabajo/incidentes (Incumpliminetos) en materia de SST que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial.



y; una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva a consecuencia del accidente de trabajo mortal de fecha 15 de setiembre de 2019, siendo afectado el señor Ronald Canaza Aliaga, trabajador de la empresa COMISERGE SRLTDA., contratista del CONSORCIO DE INGENIEROS EJECUTORES MINEROS S.A.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 1902-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 28 de octubre de 2020, notificada el 23 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 500-2021-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 05 de marzo 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 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 413-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 21 de mayo de 2021, notificada el 24 de mayo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 85,995.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con la vigilancia a la empresa contratista SAN FRANCISCO CONTRAT MINEROS Y SERVI GRA (COMISERGE), respecto del cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, incumplimiento que fue causa del accidente de trabajo mortal en perjuicio del trabajador Ronald Canaza Aliaga, ocurrido con fecha 15 de setiembre de 2019, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 76,545.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no asistir a la comparecencia programada para el día 15 de octubre de 2019, a las 11:00 horas, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,450.00.

1.4 Con fecha 11 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 413-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3, argumentando lo siguiente:

- i. El accidente fatal fue consecuencia del actuar negligente del extrabajador, a pesar de tener conocimiento al respecto, ya que se encontraba capacitado, habiéndose cumplido con realizar todas las acciones posibles y dentro de su marco de deberes que le corresponde como titular respecto a la protección y prevención de las normas de seguridad y salud en el trabajo, por lo que no se puede acreditar que se haya realizado una deficiente vigilancia de dichas normas.
- ii. En ningún momento se ha realizado el requerimiento de comparecencia para el 15 de octubre de 2019, si bien se señala en el acta que la notificación del requerimiento de comparecencia para el 03 de octubre de 2019, fue realizada en el centro de labores donde ocurrió el accidente (Unidad Minera Las Águilas, distrito de Ocuwiri, provincia de Lampa, departamento de Puno), no fue realizada en su oficina principal, donde se encuentra su acervo documentario.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 141-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de enero de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. El actuar negligente del trabajador Ronald Canaza Aliaga que señala el inspeccionado, carece de asidero, en tanto ello no lo exime de responsabilidad, por el incumplimiento del inspeccionado detectado por los Inspectores comisionados; en tanto, la falta de cumplimiento de su obligación de vigilar el cumplimiento de los temas de seguridad y salud en el trabajo por parte de su contratista, fue una de las causas del accidente de trabajo mortal ocurrido el 15 de setiembre de 2019, tipificada como infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
 - ii. De la revisión de actuados se advierte que lo determinado por la autoridad de primera instancia, coincide con el análisis y las conclusiones de la autoridad instructora señaladas en el Informe final que refleja los hechos constatados por los Inspectores comisionados, conforme se advierte del Acta de Infracción, habiendo tomado en cuenta los argumentos expuestos por el inspeccionado; en tal sentido, se evidencia que el inspeccionado no acreditó el cumplimiento de su obligación relacionada a la vigilancia y el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte de su empresa contratista.
 - iii. El inspeccionado fue debidamente notificado con el requerimiento para comparecer a la diligencia inspectiva fijada para el día 15 de octubre de 2019, a las 11:00 horas, a realizarse en las instalaciones de la SUNAFIL, conforme se observa de la citación que obra a fojas 102 del expediente investigador, donde se aprecia que fue notificada el 03 de octubre de 2019, en el domicilio del centro de trabajo del inspeccionado, precisado en la Orden de Inspección, lo cual se encuentra con arreglo a ley, toda vez que la función inspectiva se ejerce en las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, conforme a lo establecido en el artículo 4 de la LGIT.
- 1.6** Con fecha 11 de febrero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 141-2022-SUNAFIL/ILM.
- 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-001133-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 08 de abril de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

² Notificada a la impugnante el 31 de enero de 2022. Ver folio 61 del expediente sancionador.



II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante,

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶Decreto Supremo N° 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."

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

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

TUO de la LPAG), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁸.
- 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.

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14



IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DEL CONSORCIO DE INGENIEROS EJECUTORES MINEROS S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que el CONSORCIO DE INGENIEROS EJECUTORES MINEROS S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 141-2022-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 85,995.00 por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES, previstas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT y en el numeral 46.10 del artículo 46 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 01 de febrero de 2022.
- 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 el CONSORCIO DE INGENIEROS EJECUTORES MINEROS S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 11 de febrero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 141-2022-SUNAFIL/ILM, en base a los siguientes argumentos:

- i. El accidentado ingresó a la labor después de su hora de refrigerio (a las 14:10 horas), quien lo realizó a sabiendas que debía esperar el tiempo suficiente para que actúe la compresora en disipar el gas ocasionado por el disparo, realizándolo voluntariamente sin la autorización del Supervisor designado, por lo que no se pudo registrar el IPERC a fin de realizar una nueva identificación de peligros y evaluación de riesgos, tal como lo señala el RSSO y el Programa Escrito de Trabajo Seguro (PETs) de perforación y voladura de UM LAS ÁGUILAS.
- ii. Por lo tanto, la causa del accidente fatal ha sido ocasionado únicamente por el actuar negligente del trabajador, no teniendo CIEMSA responsabilidad porque fue una decisión del trabajador quien tenía conocimiento por las capacitaciones impartidas por CIEMSA (quien asumía el contrato principal), a fin de poner en práctica el protocolo anteriormente descrito para el ingreso de la labor después de cada disparo, por lo que no se puede imputar a CIEMSA la responsabilidad por el accionar indolente de un trabajador capacitado para esta clase de labores.
- iii. La autoridad administrativa no ha acreditado que exista un vínculo entre la causa del accidente fatal con el deber de vigilancia de CIEMSA como empresa principal, por cuanto sólo se basa en lo descrito en el ACTA DE INFRACCIÓN.
- iv. No se puede acreditar que CIEMSA realizó una deficiente vigilancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo de las tareas realizadas por COMISERGE, tal como el inspector de Trabajo pretende describir como hecho infractor en el ACTA DE INFRACCIÓN.
- v. En el caso de la inasistencia a la comparecencia citada para el 15 de octubre de 2019 a las 11 horas, la notificación realizada con fecha 03 de octubre de 2019 en la en la visita de inspección en el centro de labores donde ocurrió el accidente (Unidad Minera Las Águilas, distrito de Ocuwiri, provincia de Lampa, departamento de Puno), dicha notificación no se ha realizado de acuerdo a la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, sobre reglas para el ejercicio de la función inspectiva aprobado por la resolución de superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL.
- vi. Se ha violentado el Principio de Legalidad contenido en el Inciso 1.1 del artículo IV de la norma antes citada, que establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho: son por estas razones por la cual



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

conceptuamos que LA RESOLUCIÓN no cuenta con el sustento que la haga legal ni procedente.

- vii. No se ha cumplido con la motivación debida del acto administrativo.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Del precedente de observancia obligatoria y las conductas sancionadas bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT

- 6.1** El artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG dispone que aquellos actos administrativos que resuelven casos particulares, “...interpretando de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria...”, constituyendo fuente de Derecho, de conformidad con el numeral 2.8 del artículo V de la norma en mención.
- 6.2** De igual forma, el Reglamento del Tribunal, mediante los artículos 3, 22 y 23, señala que constituye una competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral – a través de su Sala Plena– el establecimiento de precedentes de observancia obligatoria, bajo los criterios establecidos por el TUO de la LPAG (interpretación de modo expreso y con carácter general), obligatorio para las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo cuando así se precise expresamente, y siempre que una norma con rango de ley o decreto supremo no establezca lo contrario, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, salvo que el Tribunal expresamente disponga su vigencia diferida.
- 6.3** Así, mediante Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 18 de agosto en el diario oficial El Peruano, se resolvió establecer como precedentes administrativos de observancia obligatoria los fundamentos 6.15, 6.18, 6.19, 6.20 y 6.21, bajo los siguientes alcances:

“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.



6.18 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”.¹⁶ 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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”.

- 6.4** Así, en examen del expediente, se observa la subsunción del incumplimiento a las normas de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con garantizar la vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo, debido a serias deficiencias en la gestión de seguridad de la contratista COMISERGE SRLTDA, dentro del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Al respecto, debe dejarse establecido que el incumplimiento materia del presente procedimiento, ha sido analizada en la fiscalización realizada por los inspectores comisionados.

Sobre los alcances del Accidente de Trabajo

- 6.5** 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”.
- 6.6** 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”⁹. Además, se señala que “si bien se mira, el término ‘por consecuencia’ indica

⁹ Cabanellas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.



una causalidad inmediata, en cuanto que el trabajo produce directamente la fuerza lesiva. El término 'con ocasión' es más amplio, porque indica una causalidad mediata, en la medida que hay nexo causal, no sólo cuando el trabajo produce directamente la fuerza lesiva, sino también cuando sin provocarla da lugar a que ésta se produzca"¹⁰.

- 6.7** 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.
- 6.8** 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".¹¹

Sobre las causas que dan origen al accidente de trabajo

- 6.9** El RLSST establece las causas que dan origen a los accidentes de trabajo; así, el Glosario de términos considera como causas que dan origen a los accidentes de trabajo las siguientes:

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

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

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

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

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

¹⁰ Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239

¹¹ Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Sobre la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo

- 6.10** 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 vigilancia a la empresa contratista SAN FRANCISCO CONTRAT MINEROS Y SERVI GRA (COMISERGE), respecto del cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo.
- 6.11** 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 laborales¹², 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 trabajo¹³.
- 6.12** 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;** (...) g) Garantizar, oportuna y apropiadamente, capacitación y entrenamiento en seguridad y salud en el centro y puesto de trabajo o función específica, tal como se señala a continuación: 1. Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración. 2. Durante el desempeño de la labor. 3. Cuando se produzcan cambios en la función o puesto de trabajo o en la tecnología” (énfasis añadido).
- 6.13** Estas obligaciones procuran que la prestación del trabajador sea segura y que, durante la relación laboral, dicha actividad no suponga que los riesgos a su integridad física, psíquica y mental no sean gestionados en la forma prescrita por la ley. Es así como la normativa

¹² 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.

¹³ 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.



busca lograr la eliminación o eventualmente la reducción de los actos y condiciones sub estándar.

- 6.14** En ese entendido, la Corte Suprema de Justicia del Perú en la 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 dentro del ámbito del centro de trabajo el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida y la salud de sus trabajadores” (énfasis añadido).

Sobre el tipo infractor contenido en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT

- 6.15** El tipo infractor imputado a la impugnante dispone: **“Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: 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”**. En tal sentido, para que se configure dicho tipo infractor, se requiere la concurrencia de dos condiciones: i) **Que, se haya incumplido disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, que hayan sido causa del accidente de trabajo; y ii) Que, dicho accidente laboral cause daño al cuerpo o a la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, lo que debe ser debidamente acreditado con el certificado o informe médico legal** (énfasis añadido).
- 6.16** Al respecto, procederemos a analizar, si, en las actuaciones generadas en el expediente inspectivo, se ha acreditado que la causa determinante del accidente de trabajo es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador accidentado, y, del mismo modo, es consecuencia del incumplimiento por parte de la impugnante de las normas de seguridad y salud en el trabajo.
- 6.17** 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. La determinación de la causa del accidente puede, entonces, reportar una multiplicidad de orígenes, por lo que la multicausalidad no puede destacarse de forma apriorística.
- 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 relaciona; se trata de una representación de la red de antecedentes que han provocado directa o indirectamente la lesión”**.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.19** 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”.
- 6.20** Dicho esto, corresponde analizar si la infracción imputada presenta el nexo causal¹⁴ señalado, respecto al accidente de trabajo investigado.
- 6.21** Es oportuno señalar que la determinación de la responsabilidad exige la concurrencia de cuatro presupuestos¹⁵: a) El daño, b) Conducta antijurídica, c) La relación de causalidad, y d) El factor de atribución. Así, debemos entender por cada uno de ellos:
- i) El daño.** - Constituye el menoscabo, el detrimento, la afectación que un sujeto sufre en su interés jurídico tutelado; además, incide en las consecuencias que derivan de la lesión del interés; un interés jurídico que puede ser patrimonial (daño lucro cesante y daño emergente) y extrapatrimonial (daño a la persona en los casos de Responsabilidad extracontractual y daño moral en los casos de Responsabilidad Contractual).
 - ii) Conducta antijurídica.** - Es el hecho contrario a la Ley, al orden público y a las buenas costumbres. Así, “la conducta antijurídica puede definirse como todo aquel proceder contrario al ordenamiento jurídico, y en general, contrario al derecho. En ese contexto, en la responsabilidad civil por accidentes de trabajo la antijuridicidad es típica, porque implica el incumplimiento de una obligación inherente al contrato de trabajo, como es el brindar al trabajador las condiciones de higiene y seguridad que le permitan ejercer sus labores sin perjudicar su salud. Es por este motivo que en principio existe la presunción de responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo que ocurren en el centro de labores”¹⁶.
 - iii) La relación de causalidad.** - Es el nexo que existe entre el hecho que genera un daño y el daño producido; este nexo, es fundamental porque a partir de aquí se determinará la responsabilidad. “El nexo causal viene a ser la relación de causa – efecto existente entre la conducta antijurídica y el daño causado a la víctima, pues, de no existir tal vinculación, dicho comportamiento no generaría una obligación legal de indemnizar. En el ámbito laboral, la relación causal exige, en primer lugar, la existencia del vínculo laboral; y, en segundo lugar, que el accidente de trabajo se

¹⁴ 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.

¹⁵ Casación N° 18190-2016 Lima

¹⁶ Casación N° 4321-2015 Callao



produzca como consecuencia de la ejecución del trabajo realizado en mérito a ese vínculo laboral. Para que exista nexo causal, es necesario que se pueda afirmar que el daño ocasionado al trabajador es una consecuencia necesaria de una omisión por parte del empleador respecto a los implementos de seguridad otorgados al demandante para el desempeño de sus labores”.

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

- iv) **Factor de atribución.** - Referido a quien va a responder por la inejecución de las obligaciones por culpa inexcusable, culpa leve o por dolo. Así, “los factores de atribución son aquellas conductas que justifican la transmisión de los efectos económicos del daño de la víctima al responsable del mismo¹⁷.

6.22 Asimismo, debemos tener en cuenta que, en torno a la atribución de la responsabilidad generada como efecto de un accidente de trabajo, se consideran las siguientes teorías:

- i) **Teoría de la Responsabilidad Contractual.** - Según esta teoría el empleador como consecuencia del contrato de trabajo es deudor de la seguridad del trabajador, por tal motivo todo accidente laboral que ésta sufra siempre le será atribuible, pues existe una presunción de culpa patronal.
- ii) **Teoría del dolo o culpa.** – Esta teoría parte del principio que quien por dolo o culpa causa un daño debe responder por el daño ocasionado. De acuerdo con esta teoría, el trabajador para tener derecho a una indemnización debe probar la culpa de su empleador por el accidente sufrido, la cual puede derivarse de acciones u omisiones, o el incumplimiento de las normas de Seguridad y Salud Ocupacional. Por tanto, en base a esta teoría, para poder tener derecho a la indemnización en caso de sufrir un accidente de trabajo es necesario demostrar que la causa del accidente es una actuación negligente del empleador. Asimismo, concluye que el empleador no está obligado a indemnizar al trabajador que ha sufrido un accidente de trabajo si previamente no se ha probado la existencia de negligencia por parte del empleador en el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Sobre lo propuesta por esta teoría, la Corte Suprema mediante Casación 18190- 2016-LIMA contempla al deber de prevención como una obligación de medios, pues la sola ocurrencia del Accidente de Trabajo no determinará la atribución automática de la responsabilidad del empleador. En tal sentido, para que ello ocurra, deberá demostrarse que existe una relación de causalidad entre el incumplimiento de una obligación de Seguridad y Salud en el Trabajo por parte del empleador y el accidente de trabajo. En otras palabras, deberá acreditarse que el incumplimiento del empleador es consecuencia inmediata y directa de la ocurrencia del accidente de trabajo o la enfermedad profesional.
- iii) **Teoría del Riesgo Social.** - Esta teoría parte de la premisa que los accidentes de trabajo mayormente no son responsabilidad del empleador ni del trabajador,

¹⁷ Casación Laboral N° 4258-2016-Lima



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

porque las consecuencias de estas deben recaer sobre la colectividad y no sobre determinada empresa. Esta teoría constituye la base de los sistemas de seguro obligatorio mediante los cuales, producido el daño al trabajador, la colectividad debe buscar su reparación, distribuyéndola entre toda la sociedad, garantizando al afectado a percibir ingresos suficientes que sustituyan los dejados de percibir a consecuencia del daño sufrido.

- 6.23 Ahora bien, es importante traer a colación que el hecho ocurrido, se trata notablemente de un accidente de trabajo, al haberse dado en plena ejecución de labores, desarrolladas por parte del trabajador víctima del accidente.
- 6.24 Así, de acuerdo con el numeral 4.6 de la sección IV “Hechos Constatados” del Acta de Infracción se detalla el análisis de causalidad efectuado por la autoridad inspectiva, el cual es compartido por las instancias anteriores según el siguiente análisis:

Figura N° 01:

De las actuaciones inspectivas efectuadas y de las verificaciones inspectivas realizadas, se tiene lo siguiente:

CAUSAS INMEDIATAS:

ACTOS SUBESTANDAR:

- Ingresar a labor sin ventilar:

CONDICIONES SUBESTANDAR:

- No se determinó, puesto que al momento de la visita de inspección de fecha 03/10/2019, solo se pudo llegar a la entrada de la chimenea 478 del nivel 4530 de la unidad minera, y no al lugar exacto de la ocurrencia del accidente, debido a que se encontraba cerrada por trabajos de implementación de medidas de seguridad en la zona, sin embargo, de la información consignada en el registro de accidente de la inspeccionada, se señala que, luego de la voladura realizada en el horario de almuerzo, debido al material proyectado por la voladura realizada en el frente, se taponeó el acceso a la labor, impidiendo que los gases de la voladura pudieran ser ventilados por el sistema de ventilación determinado por el inspeccionado.

CAUSAS BASICAS:

FACTORES PERSONALES:

- No se determinó.

FACTORES DE TRABAJO:

- Deficiente identificación de los Peligros y Evaluación de Riesgos En El IPER Continuo: De la revisión del IPERC continuo de fecha 15/09/2019, presentada por la empresa contratista SAN FRANCISCO CONTRAT MINEROS Y SERV GRA (COMISERGE), se puede evidenciar que se realizó la identificación de peligros y evaluación de riesgos al inicio del turno (07:45 horas), y fue revisada por los supervisores de la empresa contratista SAN FRANCISCO CONTRAT MINEROS Y SERV GRA (COMISERGE) en dos ocasiones (08:20 horas y 11:15 horas). Sin embargo, debido a que en el lugar de trabajo se realizó una voladura de rocas a la mitad del turno (hora de almuerzo), y después de las revisiones de los supervisores de la

empresa contratista, se tiene que las condiciones del lugar de trabajo cambiaron, por lo que debió realizarse nuevamente una identificación de peligros y evaluación de riesgos antes de reiniciar con las labores.

• **Deficiente Supervisión de Seguridad y Salud en el Trabajo de las tareas realizadas:** La supervisión de seguridad y salud en el trabajo, fue deficiente dado que en el formato IPERC Continuo, correspondiente al turno de trabajo dónde ocurrió el accidente, se verifica, que luego del cambio de condiciones de trabajo, ocasionado por la voladura de rocas realizada en el medio turno (hora de almuerzo), no se procedió a realizar una nueva identificación de peligros y evaluación de riesgos, hecho por el cual se considera que hubo una deficiente supervisión de seguridad y salud en el trabajo de las tareas realizadas.

MEDIDAS CORRECTIVAS:

- Monitoreo de gases en labores disparadas a media guardia por parte del Supervisor.
- El Supervisor dará la autorización de ingreso a la labor disparada a media guardia, luego de realizar la respectiva evaluación de los riesgos.
- Implementar detector de gases para todos los Supervisores de guardia.
- Implementar autorescatadores para los trabajos en chimenea.
- Implementar procedimiento de cómo actuar en caso se produzca la obstrucción de acceso a chimeneas luego de la voladura.
- Capacitar a los trabajadores en cómo actuar en caso se produzca la obstrucción de acceso a chimeneas luego de la voladura

6.25 Es importante recordar que la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (en adelante **la LSST**), reconoce como un pilar fundamental y transversal al Principio de Prevención, entendido este como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el centro de labores así como el desempeño de las funciones asignadas no van a significar en él un menoscabo en su salud, en su bienestar o la pérdida de la vida en un caso extremo; por el contrario, las condiciones de trabajo deben de permitirle su realización como persona y garantizar el alcance del bienestar social¹⁸.

6.26 En estricta relación con éste premisa, la LSST también define al Principio de Responsabilidad, entendido como la asunción de las "...implicancias, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él, conforme a las normas vigentes"¹⁹, señalándose de manera expresa que:

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

Asimismo, las empresas usuarias de empresas de servicios temporales y complementarios responden directamente por las infracciones por el incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones"²⁰.

6.27 Reforzándose esta postura de la LSST a través de su artículo 68, al señalar de forma expresa que el empleador principal – sea el titular de las instalaciones donde se realicen las actividades o quien asuma el contrato principal – debe de vigilar "...el cumplimiento de la normativa legal vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte de sus contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios o cooperativas de trabajadores que desarrollen obras o servicios en el centro de trabajo **o con ocasión del trabajo correspondiente del principal...**", señalándose que en caso de incumplimiento la

¹⁸ Constitución Política del Perú de 1993

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

¹⁹ Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

²⁰ Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

empresa principal es la responsable solidaria frente a los daños e indemnizaciones que pudieran generarse (énfasis añadido).

- 6.28** En ese orden de ideas, los inspectores comisionados identificaron que el señor Ronald Canaza, perteneciente a la empresa COMISERGE SRLTDA, falleció por contacto por inhalación, por ingestión de gases producto del disparo de la voladura de media guardia, cuando el trabajador subió a la chimenea, lo que ocasionó la muerte del trabajador.
- 6.29** Bajo esos alcances, conforme lo señala el Registro de Accidente de Trabajo de la propia impugnante, obrante a folio 132 del expediente investigador, “Los trabajadores Ronald Canaza Aliaga (Maestro A) y Néstor Salcedo Quispe (Ayudante), realizaron el disparo del Cx 478, que se encuentra a 20 metros de la CH 478 a horas 11:45 am. Luego de dejar ventilando la labor, se dirigieron al comedor de superficie Nv. 4580, terminando el almuerzo, los trabajadores bajan por superficie al Nv. 4530 hasta las 13:40 pm, hora donde se prende la compresora para ventilar con aire comprimido. A las 14:10 horas ambos llegan al Tj 432, el Ex trabajador Ronald Canaza Aliaga ingresa hacia la chimenea sin informar al Ayudante Sr. Néstor Salcedo Quispe, quien observa caer fragmentos de roca por la chimenea, siendo a las 14:40 horas, deja caer roca y trata de comunicarse con su Maestro, quien no responde a su llamado inmediatamente sube a la chimenea y observa al Sr. Ronald Canaza sentado en puntal de avance inconsciente y con la mano izquierda colgada, inmediatamente comunica a los compañeros de labores cercanas y supervisión. A las 14:45 horas los Sres. Alex Mamani y Efraín Pilco quienes al enterarse del suceso suben rápidamente a rescatarlo. Bajándolo de la chimenea hacia la bocamina de Nv. 4530, siendo que a las 15:00 horas se trata de comunicar el evento al punto de vigilancia central teniendo problemas para lograr dar el mensaje, es evacuado por las escaleras de manera dificultosa por el espacio y perfil reducido de la zona que da acceso al Nv. 4480. donde se espera la llegada de la ambulancia. A las 15:56 horas llega la ambulancia y es evacuado a la posta médica de Ocuvi donde es atendido, brindan primeros auxilios y tratan de reanimarlo. A las 16:30 horas es trasladado al hospital de Ayaviri, siendo que a las 17:30 horas ingresa al hospital de Ayaviri para su atención médica donde comunican su deceso”.
- 6.30** En esa línea argumentativa, el citado Registro de Accidentes señala como actos sub estándares: Omisión de advertir y como condiciones sub estándares: Exceso de niveles inseguros de gases.
- 6.31** Posteriormente, las actuaciones inspectivas precisamente corroboraron, por un lado, una deficiente identificación de los peligros y evaluación de riesgos en el IPER continuo, concluyendo que “De la revisión del IPERC continuo de fecha 15/09/2019, presentada por la empresa contratista SAN FRANCISCO CONTRAT MINEROS Y SERVI GRA (COMISERGE), se puede evidenciar que se realizó la identificación de peligros y evaluación de riesgos al



inicio del turno (07:45 horas), y fue revisada por los supervisores de la empresa contratista SAN FRANCISCO CONTRAT MINEROS Y SERVI GRA (COMISERGE) en dos ocasiones (08:20 horas y 11:15 horas). Sin embargo, debido a que en el lugar de trabajo se realizó una voladura de rocas a la mitad del turno (hora de almuerzo), y después de las revisiones de los supervisores de la empresa contratista, se tiene que las condiciones del lugar de trabajo cambiaron, por lo que debió realizarse nuevamente una identificación de peligros y evaluación de riesgos antes de reiniciar con las labores.”

6.32 Asimismo, se pudo identificar una deficiente Supervisión de Seguridad y Salud en el Trabajo de las tareas realizadas, determinándose que “La supervisión de seguridad y salud en el trabajo, fue deficiente dado que en el formato IPERC Continuo, correspondiente al turno de trabajo dónde ocurrió el accidente, se verifica, que luego del cambio de condiciones de trabajo, ocasionado por la voladura de rocas realizada en el medio turno (hora de almuerzo), no se procedió a realizar una nueva identificación de peligros y evaluación de riesgos, hecho por el cual se considera que hubo una deficiente supervisión de seguridad y salud en el trabajo de las tareas realizadas”.

6.33 En ese orden de ideas, de la investigación efectuada por los inspectores comisionados, se ha podido detectar que el Sujeto inspeccionado no cumplió con la vigilancia a la empresa contratista SAN FRANCISCO CONTRAT MINEROS Y SERVI GRA (COMISERGE), respecto del cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, incumplimiento que fue causa del accidente de trabajo mortal en perjuicio del trabajador Ronald Canaza Aliaga, ocurrido con fecha 15 de setiembre de 2019.

6.34 Por ello, no es correcto lo afirmado por la impugnante a través del recurso de revisión, al pretender desvirtuar el cumplimiento de la obligación que tiene de garantizar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, pues como se señaló líneas arriba, está en la impugnante – en su calidad de empleador principal – el garantizar que sus contratistas, subcontratistas, entre otros, cumplan con la normativa legal vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo; entendiéndose, bajo estos alcances, que cuente con un Sistema de Gestión que adopte una serie de medidas de prevención²¹ de acuerdo con el orden de prioridad preestablecido por Ley²², sancionándose la inobservancia de tal

²¹ Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

Artículo 50. Medidas de prevención facultadas al empleador

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

- a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.
- b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador.
- c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro.
- d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo.
- e) Mantener políticas de protección colectiva e individual.
- f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores.

²² Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

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

Las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se aplican en el siguiente orden de prioridad:

- 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

conducta (la vigilancia) con la responsabilidad solidaria frente a los daños e indemnizaciones que pudieran generarse.

6.35 Asimismo, en un escenario donde varias empresas desarrollan actividades en un mismo centro de trabajo, quien sea titular o asuma el contrato principal deberá entablar una coordinación con las demás empresas con las que se vincula contractualmente determinando a quién le corresponde, de acuerdo a las condiciones de la actividad económica y a las capacidades empresariales, dar cumplimiento a las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo establecidas en la normatividad vigente, en favor del personal de aquellas empresas; puesto que, en caso de no hacerlo, la empresa principal, en virtud de su deber de garantía establecido en el artículo 68 de la LSST, es quien deberá asumir el cumplimiento de las referidas obligaciones, aun cuando por disposición legal se le atribuya a su empleador, salvo en aquellos casos en que determinada obligación debe ser asumida por una de las partes de modo indisponible.

6.36 Por consiguiente, queda evidenciado que durante las actuaciones inspectivas se ha establecido el nexo causal entre la infracción imputada y el accidente de trabajo ocurrido el 15 de setiembre de 2019. Por tanto, acreditado dicho nexo causal, corresponde confirmar la infracción imputada tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por no cumplir con sus obligaciones relacionadas no supervisar el cumplimiento de la normativa legal vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte de su contratista. Por ello, no cabe acoger este extremo del recurso.

6.37 Por otro lado, no resulta amparable el argumento respecto a que el accidente de trabajo mortal se produjo como consecuencia del actuar negligente del propio ex trabajador, dado que, conforme a ley, es el empleador principal quien tiene la obligación de aplicar medidas de prevención y protección; así como también 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, y una de las formas de lograr dichas obligaciones, es realizando las respectivas supervisiones y/o coordinaciones respecto a la vigilancia y cumplimiento de la normativa de Seguridad y Salud en el Trabajo, por parte de su contratista; situación que conforme está acreditado en autos, no se ha efectuado. Por tal motivo, lo alegado por la Inspeccionada, en este extremo de su descargo carece de sustento fáctico y legal.

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.

6.38 Por ello, tal y como ya lo señaló esta Sala en el considerando 6.11 de la Resolución N° 333-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, "...la voluntad del trabajador afectado, ya sea que incurra en negligencia, no supone una excepción al deber de garantizar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo por parte del empleador...". A través de la obligación de garantizar la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de todo aquel que se encuentre dentro del centro de labores, el empleador debe de adoptar una serie de medidas de prevención²³ de acuerdo con el orden de prioridad preestablecido por Ley²⁴.

6.39 Del mismo modo, es menester señalar que aun cuando hayan concurrido factores personales en el accidente, es la inspeccionada quien se encuentra a cargo del cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por lo expuesto, no cabe acoger todos los extremos del recurso de revisión.

De la labor inspectiva y la comparecencia del 15 de octubre del 2019

6.40 Sobre el particular, la LGIT establece que, "la función inspectiva, es entendida como la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo"²⁵. De allí que el comportamiento del inspector comisionado se oriente al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su reglamento, tutelando el fin perseguido por dichas normas y debiendo adoptar medidas y acciones en el marco del principio de razonabilidad²⁶.

²³ Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

Artículo 50. Medidas de prevención facultadas al empleador

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

- a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.
- b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador.
- c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro.
- d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo.
- e) Mantener políticas de protección colectiva e individual.
- f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores.

²⁴ Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

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

Las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se aplican en el siguiente orden de prioridad:

- 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.

²⁵ LGIT, artículo 1.

²⁶ TUO de la LPAG, Título Preliminar, "Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.41** Por su parte, el artículo 9 de la LGIT establece que, “los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los supervisores-inspectores, lo inspectores de trabajo y los inspectores auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán: (...) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas.” siendo la comparecencia una de las modalidades de actuación inspectiva conforme lo regula el artículo 11²⁷ de la LGIT.
- 6.42** El literal b) numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT, establece que: “En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades: (...) **Comparecencia: Exige la presencia del sujeto inspeccionado ante el inspector del trabajo, en la oficina pública que se señale, para aportar la documentación que se requiera en cada caso y/o para efectuar las aclaraciones pertinentes.** El requerimiento de comparecencia se realiza conforme a lo previsto en los artículos 67 y 68 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS” (énfasis añadido).
- 6.43** Por su parte, inciso 3) del artículo 36 de la LGIT establece que, “Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento. Tales infracciones pueden consistir en: (...) 3. **La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren**” (énfasis añadido).
- 6.44** En ese contexto, el RLGIT, que tipifica y contiene las infracciones, establece en el numeral 46.10 del artículo 46, que la inasistencia del sujeto inspeccionado ante el requerimiento de comparecencia constituye infracción muy grave a la labor inspectiva, la cual es pasible de sanción económica.
- 6.45** En el caso en particular, del expediente inspectivo se observa la siguiente información:

²⁷ **Artículo 11.- Modalidades de actuación**

Las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el sector público.”

- El “Requerimiento de Comparecencia” de fecha 03 de octubre de 2019, por medio del cual se citó a la impugnante a la comparecencia programada para el día 15 de octubre de 2019 a las 11:00 horas, a la Oficina de la Intendencia de Lima Metropolitana de la SUNAFIL ubicada en Av. Salaverry N° 655 segundo piso (Sala de Comparecencia), Distrito de Jesús María, Provincia y Departamento de Lima, a fin de que cumpla con presentar la documentación consignada en la misma. Asimismo, del referido documento se verifica que se efectuó el siguiente apercibimiento: “Cabe recordarle que en caso de inasistir, su inasistencia constituía INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA, sancionable con multa, según disponen los artículos 36 y 39 de la Ley N° 28806 (...)
 - Conforme consta en el numeral 4.15 de los hechos constatados en el acta de infracción, a la diligencia de comparecencia programada para el día 15 de octubre de 2019, el sujeto inspeccionado no asistió a dicha diligencia, pese a encontrarse debidamente notificado. Incurriendo en actos de obstrucción a la labor inspectiva al no comparecer ante la autoridad inspectiva.
- 6.46** Asimismo, cabe precisar que de la revisión del requerimiento de comparecencia del día 03 de octubre de 2019, se verifica que dicho documento fue notificado en el domicilio del centro de trabajo del Sujeto inspeccionado, señalado en la orden de inspección, siendo recepcionado por el señor Omar Rojas Colca, en calidad de Superintendente de Seguridad, quien al recibir dicho documento consignó su DNI y firma en señal de conformidad.
- 6.47** Por tanto, la notificación fue realizada de acuerdo a ley, puesto que, la función inspectiva se ejerce en las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la LGIT. En ese sentido, la impugnante se encontraba obligada a concurrir a la comparecencia en la fecha programada, por lo que, su inasistencia configura una infracción a la labor inspectiva.
- 6.48** En ese orden de ideas, como se verifica de los actuados, la impugnante no participó de la referida diligencia, así como tampoco ha acreditado la existencia de alguna causa eximente. En consecuencia, corroborada la inasistencia a la diligencia de comparecencia antes señalada y atendiendo a que la infracción a la labor inspectiva es de comisión inmediata, lo que implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta, en ese sentido, se verifica la configuración de la infracción imputada.
- 6.49** En base a lo expuesto, esta Sala, en la misma línea que las autoridades de las instancias previas, concluye que los hechos descritos se subsumen en el tipo infractor previsto en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT, en la medida que la inspeccionada fue válidamente notificada a la diligencia de comparecencia, con motivo de las actuaciones que venía realizando la inspectora comisionada; y, a pesar de ello, no concurrió. Por lo tanto, la inspeccionada incurrió en una infracción muy grave a la labor inspectiva, que no ha sido desvirtuada por medio del recurso formulado.
- 6.50** En tal sentido, la conducta referida a no asistir a las comparecencia fijada para el día 15 de octubre de 2019, constituye infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT. Es necesario dejar en claro que, el documento que contiene el requerimiento de comparecencia y requerimiento que fue notificado a la impugnante, precisa que, en caso de no asistir a la comparecencia, dicha conducta constituirá una



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

infracción a la labor inspectiva sancionable con multa. Por lo tanto, la impugnante tenía pleno conocimiento de la consecuencia que acarrearía inasistir a la referida diligencia.

6.51 Estando a lo expuesto, se puede concluir que el recurso de revisión deviene en infundado, ya que no corresponde acoger ninguno de sus extremos.

Sobre la supuesta vulneración al Principio de legalidad y debida motivación

6.52 Con relación a ello, debemos mencionar que las normas infringidas y los incumplimientos laborales materia de sanción fueron correctamente delimitados por los Inspectores comisionados en la Medida de requerimiento y en el Acta de infracción, documentos que fueron notificados oportunamente al Sujeto inspeccionado. Aunado a ello, corresponde precisar que en el presente caso no se advierte que los Inspectores comisionados hayan realizado un acto arbitrario o que su decisión, atente contra el principio de legalidad, por el contrario, su decisión se ha sustentado en virtud al análisis y evaluación de la documentación verificada durante el desarrollo de sus actuaciones inspectivas, los cuales se han desarrollado dentro de los parámetros establecidos en la Ley.

6.53 Cabe precisar que las actuaciones de las instancias previas se efectuaron de acuerdo a los alcances del TUO de la LPAG, asimismo, cumpliendo con los plazos establecidos. En virtud a lo expuesto, no corresponde ampararse lo alegado por el Sujeto inspeccionado en este extremo.

6.54 Respecto al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

6.55 En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa²⁸, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

6.56 Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia

²⁸ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

6.57 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto.

6.58 A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

“4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que:

“[E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. **Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican**”.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que **la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad**, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida **resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión.** De modo que, motivar una decisión no



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido).

6.59 Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

6.60 En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material²⁹.

6.61 Respecto a la falta de motivación, en palabras de Guzmán Napurí³⁰, se ha expresado lo siguiente:

“La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y afecta la validez del acto, ya que la Administración Pública no puede obrar arbitrariamente. **Las decisiones de las entidades deben expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar la legitimidad del acto. Por dicha razón, la ausencia de motivación constituye un vicio**”

²⁹ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

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

³⁰ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacifico, 2017. p. 348.



trascendente, que no es susceptible de enmienda, no siendo posible la aplicación de la conservación del acto” (énfasis añadido).

6.62 En esta misma línea, el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-PA/TC:

“El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican” (énfasis añadido).

6.63 Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

6.64 De la revisión de los actuados, se identifica que, a través del Informe Final de Instrucción, la autoridad instructora sí analizó los descargos presentados por la impugnante, detallando uno a uno los motivos por los cuales éstos no fueron amparados. En similar sentido, la Sub Intendencia de Resolución también desarrolla el análisis de los descargos presentados por la impugnante.

6.65 Por consiguiente, no se evidencia la pretendida falta de valoración o motivación sostenida en el recurso de revisión, toda vez que la Resolución de Intendencia N° 141-2022-SUNAFIL/ILM también valora los alegatos de la impugnante, desvirtuando los mismos.

6.66 Por tanto, se puede concluir, que la resolución venida en grado, ha motivado fáctica y jurídicamente la decisión de sancionar a la inspeccionada al no ser desvirtuada la presunción de certeza de los hechos plasmados en el Acta de Infracción, conforme a los artículos 16 y 47 de la LGIT. Asimismo, se ha evaluado los medios probatorios presentados por la inspeccionada tanto en la etapa inspectiva como en el procedimiento sancionador, sin que se enerve la responsabilidad por los incumplimientos detectados, y tipificando adecuadamente las conductas infractoras.

6.67 Adicionalmente, se ha garantizado la debida motivación de las actuaciones y documentos emitidos por la autoridad competente, asimismo, se ha valorado y meritado cada uno de los argumentos de defensa y la información remitida, evidenciándose que se confirma sanción por la omisión proscrita, correspondiendo no amparar el referido recurso.

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:



*Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala*

Resolución N° 059-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y calificación
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con la vigilancia a la empresa contratista SAN FRANCISCO CONTRAT MINEROS Y SERVI GRA (COMISERGE), respecto del cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, incumplimiento que fue causa del accidente de trabajo mortal en perjuicio del trabajador Ronald Canaza Aliaga, ocurrido con fecha 15 de setiembre de 2019.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE
2	Labor inspectiva	No asistir a la comparecencia fijada para el día 15 de octubre de 2019.	Numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE

7.2 Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o de 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

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el CONSORCIO DE INGENIEROS EJECUTORES MINEROS S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 141-2022-



SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 5054-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 141-2022-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.

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

CUARTO. - Notificar la presente resolución al CONSORCIO DE INGENIEROS EJECUTORES MINEROS S.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO. - Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: JESSICA PIZARRO

20230118MLA