



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	330-2021-SUNAFIL/IRE-LIM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE LIMA
IMPUGNANTE	:	GRUPO SANTA ELENA S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 041-2022-SUNAFIL/IRE-LIM
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

*Sumilla:* Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por GRUPO SANTA ELENA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 041-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 10 de marzo de 2022.

Lima, 16 de enero de 2023

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por GRUPO SANTA ELENA S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 041-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 10 de marzo 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° 032-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, 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>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 326-2021-SUNAFIL/IRE-LIM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar capacitación específica suficiente en la actividad realizada al momento del accidente y por gestionar el riesgo de manera insuficiente en la máquina trozadora de pollos, que ocasionó el accidente de trabajo de

---

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (Sub materia: registro de accidente de trabajo e incidentes), Equipos de protección personal (Sub materia: incluye todas), Formación e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (Sub materia: incluye todas), Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER) (Sub materia: incluye todas), Máquinas y equipos de trabajo (Sub materia: incluye todas).



fecha 31 de diciembre de 2017 en perjuicio del trabajador Wilder Alfredo García Oncoy, teniendo como consecuencia la amputación parcial de uno de sus dedos.

**1.2.** Que, mediante Imputación de Cargos N° 326-2021-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IC, de fecha 16 de junio de 2021, notificada el 21 de junio de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) 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° 658-2021-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IF, de fecha 13 de diciembre de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Lima, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 023-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, de fecha 13 de enero de 2022, notificada el 17 de enero de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 346,698.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar capacitación suficiente en la actividad realizada al momento del accidente y por gestionar el riesgo de manera insuficiente en la maquina trozadora, que ocasionó el accidente de trabajo del trabajador Wilder Alfredo García Oncoy, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

**1.4.** Con fecha 31 de enero de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 023-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, argumentando lo siguiente:

- i) Sostiene que el Acta de Infracción no cumplió con los requisitos de validez, pues, por un lado, debió contener mínimamente la identificación de los trabajadores supuestamente afectados y, por otro lado, impuso la multa en base a 2204 trabajadores, cantidad a la fecha de la emisión del Acta de Infracción, cuando, sostiene, debió ser en base al momento en que se configuró el accidente. Y, si bien esta situación fue advertida por la Sub Intendencia, sin embargo, lejos de declarar la nulidad del Acta, simplemente la resolución de primera instancia modificó la cantidad de trabajadores a 1163. A modo de complemento, cita la Resolución N° 363-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, la cual ha establecido que el acta de infracción debe identificar las personas afectadas, por lo que, la Resolución de Sub Intendencia deviene en nula, pues se estaría vulnerando al principio de culpabilidad, toda vez que existe una falta de antijuridicidad de la supuesta conducta y no se ha acreditado la responsabilidad subjetiva.
- ii) Por otro lado, alega que sí se ha cumplido con capacitar al trabajador en la tarea específica de trozado, la cual fue dictada el 09 de julio de 2016, pero que ha sido desconocida por la Sub Intendencia señalando que la capacitación en cuestión fue genérica. Sin embargo, en razón al registro que la impugnante ha presentado durante la inspección, señala que se encuentra demostrado que el trabajador fue



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

capacitado específicamente en “actos y condiciones inseguras del área de trozado” y que, si el inspector dudaba, debió solicitar más información y/o entrevistar a los trabajadores.

- iii) Asimismo, sostiene que ha cumplido con gestionar todos los riesgos de la máquina trozadora, que se encuentra acreditado que incluyó los peligros y riesgos de la actividad de trozado en el IPER, que entregó los EPPS, que capacitó a todos los trabajadores y que la máquina trozadora estaba en perfecto estado. De igual forma, precisa que las supuestas condiciones que se verificaron en la visita inspectiva del año 2019 no fueron las mismas que las que existieron el día del accidente del año 2017 y que, por tanto, la SIRE se equivoca al sustentar la resolución de primera instancia, en base a una apreciación subjetiva del inspector que tuvo luego de verificar la máquina a casi 2 años, siendo llamativo que realizó dicha constatación, bajo la Orden de Inspección N° 573-2019 y que la Orden de Inspección que originó este procedimiento sancionador es la N° 032- 2021.
- iv) Igualmente, refiere que en su informe oral fueron enfáticos en resaltar que los riesgos no pueden ser eliminados pero sí reducidos. Respecto a lo alegado por la Sub Intendencia en su fundamento 33, la cual señala que la impugnante no ha cumplido con hacer una correcta verificación del funcionamiento de los equipos y de los sensores remotos antes de usar la máquina trozadora, la impugnante lo desmiente basándose en lo señalado en el punto 4.8.5 del Acta de Infracción, la cual concluye que sí cumplió con realizar los controles previos, así como el chequeo de los sensores.
- v) Considera que, además que no se ha determinado el nexo causal, la supuesta infracción está prescrita y el procedimiento debe archivar, puesto que el accidente de trabajo ocurrió el 31 de diciembre de 2017 y la fecha de la emisión de la Resolución de Sub Intendencia tiene como fecha el 13 de enero de 2022, habiendo transcurrido más de 4 años.

**1.5.** Mediante Resolución de Intendencia N° 041-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 10 de marzo de 2022<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Lima declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. En relación a la prescripción alegada, la Intendencia sostiene que, efectivamente, el accidente de trabajo ocurrió el 31 de diciembre de 2017, y se inició el procedimiento sancionador a través de la notificación de la Imputación de Cargos el 21 de junio de 2021<sup>3</sup>; en consecuencia, conforme al artículo 252.2 del TUO de la LPAG, se configuró la suspensión de los plazos de prescripción por dicha notificación de los hechos

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 14 de marzo de 2022, véase folio 177 del expediente sancionador.

<sup>3</sup> Véase folio 46 del expediente sancionador.



constitutivos de infracción, habiendo, por tanto, transcurrido hasta dicho periodo 3 años, 5 meses, y 17 días. Ahora bien, la misma normativa señala que el plazo de prescripción se reanuda si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado. En ese sentido, es de evidenciarse que la impugnante presentó descargos al acta de infracción e imputación de cargos con fecha 25 de junio de 2021<sup>4</sup> y, posterior a ello, se observa que el órgano instructor no realiza actos administrativos hasta el 14 de diciembre de 2021 en el que se concede el uso de la palabra al impugnante para la audiencia oral<sup>5</sup>. Ello quiere decir que, por el periodo que va del 26 de junio de 2021 al 13 de diciembre de 2021, el plazo de prescripción se había reanudado y habría transcurrido 5 meses y 16 días, precisando que, posterior a ello, no se evidencia inactividad por parte de esta Administración; en consecuencia, al sumar ambos periodos (3 años, 5 meses y 17 días) + (5 meses y 16 días), habría transcurrido 3 años, 11 meses y 3 días, el cual ayuda a establecer que no opera la prescripción administrativa, pues no supera los 4 años.

- ii. Respecto a las razones que alega la impugnante para señalar que el Acta de Infracción no cumplió con los requisitos de validez, precisa que, si se ha subsumido la presente infracción en el numeral 28.10 del artículo 28 del RGLIT, únicamente para el cálculo de la multa a imponerse, se considerará como trabajadores afectados al total de trabajadores de la empresa, conforme lo dispuesto en el artículo 48.1-C del RLGIT. Asimismo, señala que la Sub Intendencia, en aras de brindar un debido procedimiento, hizo un reajuste de la cantidad de trabajadores a ser considerados como afectados, el cual se realizó al momento de los hechos constitutivos de infracción, es decir el 31 de diciembre de 2017, dando como resultado 1163 trabajadores afectados, más no hizo un reajuste o recalcule de la multa. Por tanto, no evidencia causal de nulidad.
- iii. Respecto a lo alegado por el impugnante en su escrito de apelación, la Intendencia señala que el impugnante, en la etapa de investigación, exhibió documentos relacionados a la FORMACIÓN E INFORMACIÓN EN SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, respecto a los siguientes temas: Inducción en seguridad, Actos y condiciones Inseguras (TROZADO) del 14 de agosto de 2017, Primeras Normas de Prevención de accidentes “trabaje correctamente” del 11 de abril de 2017, Análisis de Causas de Accidente de Trabajo del 03 de agosto de 2017, Manejo de extintores y procedimientos de evacuación del 24 de abril de 2017. Luego de ello, puntualiza que el inspector de trabajo comisionado, dejó constancia en el Acta de Infracción, lo siguiente: “si bien acredita capacitaciones, de los mismos no se observa capacitación específica en la actividad realizada al momento del accidente, en relación a los riesgos, controles, manejo a tener en cuenta en la máquina trozadora” y que, si bien, con fecha 14 de agosto de 2017, se realizó la capacitación en el tema “Actos y condiciones Inseguras (TROZADO)”, no se encuentra dentro del listado de trabajadores capacitados al trabajador Wilder Alfredo García Oncoy, quien es el trabajador accidentado.
- iv. Asimismo, manifiesta que la verificación durante la visita inspectiva al área de trozado en el año 2019, no fue con la finalidad de verificar el estado de la máquina trozadora, ya que ello sería contradictorio, sino con la finalidad de verificar el mecanismo que ejecuta dicha máquina, el cual ha sido el mismo en todo momento al ser puesta en operatividad, toda vez que se verificó, durante la visita inspectiva al área de trozado, que la cuchilla circular de acero inoxidable (disco) no se detiene en forma inmediata al contacto con el guante de malla de acero inoxidable el cual tiene

---

<sup>4</sup> Véase folio 48 del expediente sancionador.

<sup>5</sup> Véase folio 69 del expediente sancionador.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

adaptado una pinza metálica y un cable, concluyéndose que la máquina trozadora no brinda las medidas de seguridad necesarias al operador que la manipula y, por tanto, que el trabajador estuvo expuesto a un riesgo no considerado por la impugnante, esto es “no detención de forma inmediata”, siendo que al ser una actividad que es considerada como riesgo importante según su propio IPERC, el empleador debió contar con estándares aún mayores que aquellas actividades que no se encuentran bajo tal rigor.

- v. En consecuencia, el hecho de que la paralización de la máquina trozadora, no fuera inmediata, constituye una circunstancia que implica un riesgo al que estuvo expuesto el trabajador afectado sin que la impugnante contemple un control respecto del desfase de tiempo. Continúa señalando la Intendencia que, dicha omisión por parte de la impugnante, al no aplicar una gestión de riesgo suficiente (medida de control) para la tarea de operar la máquina trozadora, así como la baja percepción del riesgo, como causas básicas y la manipulación del equipo en movimiento, como causa inmediata del accidente de trabajo, constituyen agentes o causas que generaron la lesión en el cuerpo del trabajador (amputación del dedo pulgar de la mano izquierda). En consecuencia, determina que la impugnante es plenamente responsable de las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que se le imputa.

1.6. Con fecha 31 de marzo de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lima el recurso de revisión en contra la Resolución de Intendencia N° 041-2022-SUNAFIL/IRE-LIM.

1.7. La Intendencia Regional de Lima admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 000269-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, recibido el 04 de abril 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>6</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.

---

<sup>6</sup> “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

### **Artículo 1. Creación y finalidad**

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



- 2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>7</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>8</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>9</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>10</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 N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.
- 3.2. Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en

<sup>7</sup> "Ley N° 29981, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**

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

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

(...)"

<sup>8</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

**Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras**

(...)

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

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

<sup>9</sup> "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.

<sup>10</sup> "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

**Artículo 2.- Sobre el Tribunal**

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

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

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° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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>11</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 GRUPO SANTA ELENA S.A.**

- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que GRUPO SANTA ELENA, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 041-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, emitida por la Intendencia Regional de Lima, que confirmó la sanción impuesta de S/346,698.00 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada 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 15 de marzo de 2022.

---

<sup>11</sup> Artículo 14 del Decreto Supremo N° 016-2017-TR.



- 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 GRUPO SANTA ELENA S.A.

## V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 31 de marzo de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 041-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, señalando los siguientes alegatos:

- i) Inaplicación del numeral 1.1 artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, pues la resolución impugnada y los pronunciamientos previos de la autoridad instructora y sancionadora ha vulnerado el principio del debido procedimiento, en función a que ha realizado una variación de los hechos constitutivos de la infracción, lo cual vulnera su derecho de defensa, pues no se ha definido claramente cuál es la presunta conducta infractora: si el no tener las máquinas en un buen estado de funcionamiento, si los controles aplicados no eran suficientes, si debió aplicar el programador digital, pese a que en dicho periodo se encontraba a prueba o si es que no se aplicó un control respecto al desfase del tiempo.
- ii) Inaplicación del numeral 248.10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, toda vez que existe una falta de antijuricidad de la supuesta conducta imputada y no hay responsabilidad subjetiva, ya que considera que actuó diligentemente en la prevención de los riesgos laborales al haber cumplido con sus obligaciones en materia de SST, tanto al capacitar íntegra y oportunamente al trabajador, al exhibir documentación de asistencia a dichas capacitaciones con la firma del mismo, así como al realizar una verificación diaria del buen funcionamiento de la máquina trozadora, por parte de especialistas y con la conformidad del propio trabajador respecto a la operatividad y al funcionamiento antes del inicio de sus labores.
- iii) Inaplicación del numeral 3.4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, puesto que la resolución impugnada carece de una debida motivación. Consideran que la Intendencia incurrió en vicios de motivación aparente ya que solo se limita a señalar que no se habría capacitado al trabajador en la función específica, sin establecer el nexo de causalidad entre el supuesto incumplimiento de “no haber capacitado al trabajador” y el daño generado del “accidente de trabajo”, al no haber señalado en dicha resolución de qué manera el presunto incumplimiento fue determinante para desencadenar el accidente de trabajo.
- iv) Manifiesta que el presente procedimiento es nulo desde su inicio, pues el Acta de Infracción no cumple con los requisitos mínimos legales, como es la identificación de los trabajadores afectados.
- v) Reitera que el presente procedimiento sancionador debe ser declarado nulo en tanto ya operó el plazo de prescripción de 4 años, ya que el accidente de trabajo data del 31 de diciembre de 2017 y la emisión de la Resolución de Sub Intendencia data del 13 de enero de 2022.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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

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

- 6.1. Dado que el administrado argumenta expresamente que se habría producido una supuesta vulneración **al debido procedimiento y la debida motivación de las resoluciones**, este Tribunal debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.
- 6.2. 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).

- 6.3. Por su parte, 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/TC:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, [...], 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).



- 6.4. En el mismo sentido, en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-AA/TC se señaló que no solo existe base constitucional o jurisprudencial para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento convencional, a saber:

Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, **el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares.** Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito "judicial", sino también en el ámbito administrativo" y, en general, **como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8 de la Convención Americana".** (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene –en doctrina que ha hecho suyo este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N° 2050-2002-AA/TC– que "si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", **su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos"**(párrafo 69). (...)" (énfasis añadido).

- 6.5. Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto en relación con las vulneraciones alegadas por la impugnante: al derecho a la defensa, indebida valoración de los medios probatorios ofrecidos y el principio de licitud.

- 6.6. Con relación al derecho a la defensa, el propio Tribunal Constitucional en la misma Sentencia analizada previamente señala:

"6. Debe recordarse, correlativamente, que las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139 de la Constitución y en el artículo 4 del Código Procesal Constitucional, son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. Entre dichas garantías cabe incluir específicamente **el derecho a la defensa, que proscribe cualquier estado o situación de indefensión; el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento administrativo sancionador; el derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa; el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa; el derecho a la última palabra, entre otros.**

7. Con respecto del derecho de defensa, este Tribunal en reiterada jurisprudencia ha precisado que este derecho tiene una doble dimensión: una **material**, referida al derecho del imputado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo; y otra **formal**, que supone el derecho a una defensa técnica, esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección desde que la



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

persona es citada o detenida por la autoridad y durante todo el tiempo que dure la investigación preliminar o el proceso mismo. En ambos casos se garantiza el derecho de no ser postrado a un estado de indefensión en cualquier etapa del proceso, inclusive, como ya se dijo, en la etapa preliminar. Así, las garantías mínimas que se exigen en el proceso penal son extrapolables, con matices atendiendo a las propias circunstancias de cada caso, al proceso administrativo sancionador, sobre todo en lo que respecta al derecho de defensa (cfr. STC 2050-2002-AA/TC, fundamento 12)” (énfasis añadido).

- 6.7. Sobre el particular, se evidencia que la impugnante tuvo acceso a una defensa técnica; es decir, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección. De igual forma, se evidencia que el procedimiento administrativo sancionador discurrió en pluralidad de instancias, conforme a la regulación adjetiva aplicable al presente caso. Finalmente, la impugnante ejerció su derecho a la defensa desde que tomó conocimiento de la infracción imputada. Sin embargo, los demás aspectos del derecho serán analizados en los considerandos posteriores.

#### **Sobre la presunta violación a la motivación de las resoluciones**

- 6.8. Con relación 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.
- 6.9. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>12</sup>, 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.
- 6.10. 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 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.
- 6.11. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A

---

<sup>12</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.



este entender, se encuentra recopilado en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA/TC 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, 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° 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 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).

- 6.12.** Conforme a ello, 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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

**6.13.** 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 material**<sup>13</sup> (énfasis añadido).

**6.14.** Respecto a la falta de motivación, Guzmán Napurí<sup>14</sup> señala 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 transcendente, que no es susceptible de enmienda, no siendo posible la aplicación de la conservación del acto”<sup>15</sup>(énfasis añadido).

**6.15.** 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.

---

<sup>13</sup> “TUO de la LPAG, Título Preliminar, 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”.

<sup>14</sup> GUZMÁN NAPURÍ, C. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3<sup>era</sup> ed., Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.

<sup>15</sup> El subrayado no es del original.



- 6.16.** En el caso concreto, la impugnante alega que la resolución impugnada carece de una debida motivación y el Acta de Infracción no ha cumplido con los requisitos mínimos legales en cuanto a la identificación de los trabajadores afectados; por ende, con ello se ha vulnerado el debido procedimiento. Al respecto, corresponde señalar que la resolución impugnada ha motivado su decisión desde el considerando 3.2 al 3.20, exponiendo de forma clara sus ideas y dando respuesta a los argumentos de su escrito de apelación; por lo que lo alegado en torno a la debida motivación, carece de sustento.
- 6.17.** Asimismo, la impugnante afirma que el Acta de Infracción sería nula por no cumplir con el requisito legal de identificar a los trabajadores afectados y ello conllevó a que se le imponga la multa en base a 2204 trabajadores, cuando a la fecha de la inspección el número era menor. Y, si bien esta situación fue advertida por la Sub Intendencia, sin embargo, lejos de declarar la nulidad del Acta, simplemente la resolución de primera instancia modificó la cantidad de trabajadores a 1163. No obstante, la Intendencia señaló que no corresponde realizar un reajuste a la multa impuesta, ya que, de acuerdo al cuadro de multas establecida en el artículo 48.1 del RLGIT, para el caso de las multas muy graves y con un número de trabajadores afectados mayores a 1000, corresponde aplicar el 52.53 de la UIT, más el 50% adicional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48.1-C del RLGIT; motivo por el cual el monto de la multa no ha variado.
- 6.18.** De acuerdo con lo señalado anteriormente, en la misma línea que las instancias de mérito, consideramos que, a folios 22 a 40 del Acta de Infracción, los trabajadores afectados fueron identificados y precisados con sus nombres y apellidos y DNI, siendo que la Sub Intendencia realizó un reajuste al número de trabajadores afectados, conforme lo requerido por la impugnante, sin embargo, no correspondió realizar un reajuste en el monto de la multa, debido a lo dispuesto en cuadro de multas establecido en el artículo 48.1 del RLGIT; por lo que la nulidad alegada por la impugnante debe ser desestimada.
- 6.19.** En consecuencia, no se advierte que haya afectado al principio del debido procedimiento, el principio de legalidad, y la debida motivación de las resoluciones, puesto que, conforme lo desarrollado precedentemente, las mismas han observado la normatividad pertinente sobre la inspección de trabajo, el procedimiento sancionador y la normativa en seguridad y salud en el trabajo. Es así que, consideramos que la Intendencia no ha inaplicado el numeral 1.1 del Título Preliminar ni el inciso 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, debiendo desestimarse los argumentos esgrimidos en torno a ello.

#### **Sobre la presunta vulneración del derecho de defensa**

- 6.20.** De manera complementaria a lo desarrollado en los fundamentos 6.4 al 6.7 de la presente resolución, se debe señalar que se ha respetado el plazo que exige la ley para que la impugnante pueda presentar sus descargos y escrito de apelación. De esta forma, no se evidencia una afectación a su derecho a la defensa, en la medida que tomó conocimiento de las infracciones imputadas desde la notificación de la Imputación de cargos N° 326-2021-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IC, de fecha 16 de junio de 2021, notificada el 21 de junio de 2021. Asimismo, se advierte que el impugnante ha presentado sus escritos de descargo y apelación correspondientes en su oportunidad, siendo los argumentos expuestos valorados por las instancias de mérito.
- 6.21.** En ese mismo orden de ideas, en cuanto a la supuesta variación de los hechos constitutivos de la infracción que vulnerarían su derecho de defensa, debe precisarse que



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

durante el presente procedimiento inspectivo y sancionador, las conductas atribuidas a la impugnante se han circunscrito a dos<sup>16</sup>:

- i) No acreditar la capacitación suficiente o específica respecto a la actividad realizada por el trabajador al momento del accidente, referida al control y manejo de la máquina trozadora; y,
- ii) La gestión de riesgo insuficiente respecto a la actividad vinculada al accidente, es decir respecto del manejo de la máquina trozadora.

Estas conductas reprochables atribuidas a la impugnante se encuentran claramente recogidas en el Acta de Infracción, así como en la Imputación de Cargos<sup>17</sup>, por lo que no se encuentra arreglado a la verdad que se hayan modificado o variado los hechos constitutivos de la infracción, por lo que, no se advierte una afectación en el ejercicio del derecho de defensa de la impugnante, no correspondiendo acoger este argumento.

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

**6.22.** 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”.

**6.23.** Del mismo modo, la doctrina sostiene que es “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>18</sup>. Además, se señala que “si bien, el término ‘por consecuencia’ indica una causalidad inmediata, en cuanto que el trabajo produce directamente la fuerza lesiva, el término ‘con ocasión’ es más amplio, porque indica una causalidad mediata, en la medida que hay nexo causal, no sólo cuando el trabajo produce directamente la fuerza lesiva, sino también cuando sin provocarla da lugar a que ésta se produzca”<sup>19</sup>.

**6.24.** 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

<sup>16</sup> Véase folios 400 a 403 del expediente inspectivo.

<sup>17</sup> Véase folio 44 al 36 del expediente sancionador.

<sup>18</sup> Cabanellas De Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. 2<sup>da</sup> ed., Editorial Heliasta, Buenos Aires, pp. 18.

<sup>19</sup> Almanza Pastor, J. (1991). Derecho de la Seguridad Social. 7<sup>ma</sup> ed., Editorial Tecnos, Madrid, pp. 238-239.



permanente. Pudiendo clasificarse en accidente leve, accidente incapacitante (total temporal, parcial permanente, total permanente) o accidente mortal.

**6.25.** Asimismo, debemos considerar que el accidente de trabajo, según el Glosario de Términos del RLSST, 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>20</sup>.

### **Sobre las causas que dan origen al accidente de trabajo**

**6.26.** El RLSST establece las causas que dan origen a los accidentes de trabajo. Así, su 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).

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

**6.27.** 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 las conductas referidas a la falta de capacitación suficiente, y gestión del riesgo insuficiente en la maquina trozadora, lo que ocasionó un accidente de trabajo que causó daño al cuerpo o a la salud del trabajador.

**6.28.** 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>21</sup>, a fin de

<sup>20</sup> Citado en el considerando tercero de la Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.

<sup>21</sup> Artículo 1 de la LSST. **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,



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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>22</sup>.

**6.29.** Ahora bien, el artículo 21 de la norma mencionada en el párrafo anterior 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” (énfasis añadido).

**6.30.** Por su parte, el artículo 49 del citado cuerpo normativo establece que “el empleador tiene, entre otras, 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; (...)” (énfasis añadido).

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**

---

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>22</sup> Principio de Prevención regulado en el numeral I del Título Preliminar de la LSST.



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” (énfasis añadido).

- 6.31. 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.
- 6.32. En ese entendido, los fundamentos jurídicos sétimo y octavo de 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).

- 6.33. Cabe señalar que, 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”.
- 6.34. De otro lado, el tipo infractor imputado a la impugnante por la Sub Intendencia, el cual ha sido confirmado por la Intendencia, dispone que: “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 cause daño al cuerpo o a la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal**”<sup>23</sup>.

En tal sentido, para que se configure dicho tipo infractor, se requiere la concurrencia de dos condiciones: i) **Que, se hayan incumplido disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, que hayan sido causa del accidente de trabajo;** y ii) **Que, dicho**

<sup>23</sup> Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**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).**

- 6.35.** 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 descartarse de forma apriorística.
- 6.36.** 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”.
- 6.37.** 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”.
- 6.38.** Al respecto, es oportuno mencionar lo establecido como precedente vinculante por la Resolución de Sala Plena 005-2022-SUNAFIL-TFL sobre el nexo causal en un accidente de trabajo:

“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.

(...)” (énfasis agregado).

6.39. Dicho esto, corresponde analizar si la infracción imputada presenta el nexo causal<sup>24</sup> señalado, respecto al accidente de trabajo investigado.

**Respecto a la concurrencia de los elementos que configuran la infracción establecida en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT:**

6.40. En el presente caso, se plantea como infracción cometida, la determinada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por lo que corresponde analizar si, de acuerdo al precedente vinculante mencionado, concurren los supuestos que configuran la infracción imputada.

6.41. En relación a los hechos, a folio 40 del expediente sancionador, se detalla en numeral 4.7. de los Hechos Constatados del Acta de infracción, que “el día 31 de diciembre de 2017, aproximadamente a las 8:20 a.m. el trabajador encargado de labores de trozado de carne, Wilder García, sufrió un accidente de trabajo en la maquina N° 03, en circunstancias que se encontraba trozando pollo, cuando al momento en que iba a realizar el corte de pierna con encuentro, la pierna izquierda del pollo resbaló de su mano y su dedo pulgar izquierdo fue directamente contra el disco de la máquina trozadora, provocándole una herida cortante que ocasionó la amputación parcial de su primer dedo de la mano izquierda”.

6.42. Es así que, de acuerdo a lo recogido en el Anexo de la Constancia de actuaciones Inspectivas<sup>25</sup> y al Acta de Infracción<sup>26</sup>, se determinó que la impugnante incurrió en las siguientes conductas: i) no acreditó la capacitación suficiente para la adecuada ejecución de labores del trabajador; y ii) la gestión de riesgo insuficiente respecto de la máquina

<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> Véase folio 126 del expediente inspectivo.

<sup>26</sup> Véase folio 42 del expediente sancionador.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

trozadora. En ese sentido, se precisa que ambas conductas implican una inobservancia de la normativa laboral sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y, por ende, corresponde afirmar lo siguiente:

#### **Sobre la falta de capacitación suficiente para la adecuada ejecución de labores del trabajador, que incluye el manejo de la máquina trozadora:**

- 6.43. Sobre el particular, el literal f) del artículo 50 de la LSST, establece que “el empleador aplica como medidas de prevención de los riesgos laborales, **el capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores**”. Asimismo, el artículo 52 del citado cuerpo normativo, señala que “**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**” (énfasis añadido).
- 6.44. De otro lado, el literal a) del artículo 27 del RLSST establece que “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. (...)**”. Aunado a ello, el literal a) del artículo 29 del citado cuerpo normativo dispone que “**los programas de capacitación deben: a) hacerse extensivos a todos los trabajadores, atendiendo de manera específica a los riesgos existentes en el trabajo**” (énfasis añadido).
- 6.45. Ahora bien, verificada la documentación presentada en el procedimiento inspectivo como sancionador, se aprecia que, si bien la impugnante brindó distintas capacitaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, ninguna de ellas responde al manejo específico de la máquina trozadora. Por ejemplo, la impugnante afirma que, en virtud a la capacitación de “Actos y condiciones Inseguras” (TROZADO) llevada a cabo el 14 de agosto de 2017, se cumplió con brindarle al trabajador los conocimientos necesarios para la realización de su labor. Sin embargo, si bien se evidencia que, efectivamente, dicha capacitación fue brindada al trabajador, **NO SE OBSERVA CAPACITACIÓN ESPECÍFICA EN LA ACTIVIDAD REALIZADA AL MOMENTO DEL ACCIDENTE**, es decir, sobre los riesgos, controles, y lo más importante, **sobre el adecuado manejo de la máquina trozadora**. Es así que, consideramos que si bien, la impugnante brindó capacitaciones en materia de SST, conforme lo evidencia a folios 27 al 31 del expediente inspectivo, éstas fueron otorgadas respecto a temas diversos y genéricos, mas no específicamente necesarias para la ejecución adecuada y segura del puesto de “TROZADOR”; por lo que se encuentra comprobado fehacientemente el incumplimiento de la normativa antes mencionada.



**Sobre la gestión de riesgo insuficiente respecto a la actividad vinculada al accidente, esto es el manejo de la máquina trozadora:**

- 6.46. Conforme al literal g) del artículo 26 del RLSST, una de las obligaciones del empleador dentro de su Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, es el de “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”. Asimismo, el literal a) del artículo 50 de la LSST establece que “el empleador aplica como medidas de prevención de los riesgos laborales, **el gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándose en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar**” (énfasis añadido).
- 6.47. Ahora bien, conforme al punto 4.8.5. del Acta de Infracción, concordante con lo recogido a folios 23 y 24 del expediente inspectivo, el inspector comisionado verificó que en la Matriz IPERC de la impugnante, se encontraba identificado lo siguiente:
- a. Puesto de trabajo: Trozador.
  - b. Actividad: Trozado de la materia prima.
  - c. Peligro: Disco de la máquina trozadora.
  - d. Riesgo: Contacto con la mano.
  - e. Consecuencia del riesgo: cortes, heridas abiertas, amputaciones.
  - f. Evaluación del Riesgo: Total 20 puntos (el mayor dentro del área de trozado).
  - g. Estimación del nivel de Riesgo: Importante (el más alto).
  - h. **Medidas de control:** Control administrativo:
    - Verificar buen funcionamiento de los equipos y sensores remotos (realizar pruebas antes de usar).
    - Realizar mantenimiento periódico del equipo.
    - Llenado obligatorio del check list para uso de las trozadoras.
    - Capacitar al personal sobre el peligro y riesgos presentes en esta actividad.
  - i. EPP: Uso de guantes de malla de acero 3 dedos.
- 6.48. De la revisión de la documentación relevada por el inspector y proporcionada por la impugnante, se evidencia que las medidas de control dispuestas respecto al peligro identificado “disco de la máquina trozadora” resultan ciertamente mínimas e insuficientes, ya que éstas no eliminan ni reducen el riesgo identificado ni la consecuencia de éste, motivo por el cual se hubiera requerido una medida de control mayor. Cabe señalar además que respecto a la medida de control “Capacitar al personal sobre el peligro y riesgos presentes en esta actividad”, conforme se ha desarrollado precedentemente, tampoco se habría cumplido con tal obligación respecto a la actividad específica del trabajador afectado.
- 6.49. Como se puede apreciar, las medidas de control establecidas por la impugnante ni eliminan, ni disminuyen el riesgo ni su consecuencia; ya que están vinculadas al control y mantenimiento de los equipos utilizados, sin establecer alguno específico en torno a evitar o disminuir el riesgo del contacto de la mano con el disco de la máquina trozadora (que constituye el riesgo identificado en el IPERC). Cabe señalar además que las medidas de control incorporadas en el IPERC de la impugnante respecto a la actividad de trozado de la materia prima, no se corresponden con la estimación del nivel de riesgo establecido por ella misma en la matriz de riesgos, ya que éste responde a “Importante”, por lo que claramente pudo establecer otras medidas que pudieran salvaguardar la integridad física de los trabajadores que realizan la labor de trozado de la materia prima.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.50.** En ese marco, si bien es cierto que el artículo 50 de la LSST en cierta medida reconoce la posibilidad de que existan peligros que no se puedan eliminar, ello no exonera al empleador del cumplimiento de su deber de prevención, ya que la ley le atribuye la responsabilidad de aplicar sistemas de control a los mismos. Por tanto, de la alegación de la impugnante se desprendería que, en torno a la conducta imputada **“gestión de riesgo insuficiente respecto de la máquina trozadora”**, el accidente de trabajo se habría suscitado en virtud de un peligro “imposible” de eliminar, pero como cumplió con establecer un sistema de control, no habría infringido norma alguna; afirmación que carecería de fundamento fáctico y jurídico.
- 6.51.** En torno a lo desarrollado, en el procedimiento inspectivo se comprobó que la impugnante no estableció o dispuso una gestión de riesgo adecuada en la actividad de trozado de materia prima, ya que esta labor revestía del peligro: “disco de la máquina trozadora”, que implicaba el riesgo: “contacto con la mano”, que podía traer como consecuencia la amputación; por lo que pudo establecer medidas en favor de una gestión de riesgos mucho más adecuadas a las que mantenía. Tal es así que quedó acreditado en las visitas inspectivas realizadas en los años 2017 y 2019, que el mecanismo de seguridad de la máquina trozadora consistía en un cierre eléctrico que producía un frenado en seco del motor por la señal emitida a través del cable conectado al guante; es decir, ante el contacto de la cuchilla circular de acero inoxidable (disco) con el guante de malla de acero inoxidable, debía frenarse el motor para, de esa manera, salvaguardar la integridad física de la persona que estuviere manipulando la referida máquina<sup>27</sup>.
- 6.52.** Sin embargo, se verificó que el frenado del motor al contacto con el guante de malla no se producía de manera inmediata, debido a una diferencia entre la velocidad de recepción de la señal y la velocidad de la activación del frenado<sup>28</sup>, por lo que se desprende que este “mecanismo de seguridad” no cumplía con su función ya que ni impidió que se produjera el accidente, ni evitó que al menos la lesión fuere menos gravosa; teniendo como consecuencia que el dedo afectado fuera parcialmente amputado de la mano, generando incapacidad temporal para trabajar, conforme los informes médicos presentados durante el procedimiento inspectivo<sup>29</sup>.
- 6.53.** Teniendo en cuenta lo fundamentado, se encuentra plenamente acreditado que en el presente caso concurrieron los supuestos que configuran la infracción imputada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, esto es que el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo haya ocasionado el accidente de trabajo y que, en virtud a

---

<sup>27</sup> El detalle del funcionamiento de la máquina trozadora se encuentra detallada en el documento “Sistema de Parada de Máquina Trozadora” a folios 55 al 56 del expediente inspectivo.

<sup>28</sup> Anexo de la Orden de Inspección que describe los Hechos Insustanciales, véase folios 143 al 146 del expediente inspectivo.

<sup>29</sup> Véase folios 9 al 12 del expediente inspectivo.



tal suceso, 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.

**Respecto al examen del nexo causal:**

- 6.54.** Continuando con la evaluación del caso, corresponde analizar si los incumplimientos sancionados bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, fueron susceptibles de producir el accidente o contribuir a que éste se desencadene.
- 6.55.** Al respecto, conforme lo establecido en las actuaciones inspectivas de investigación, se puede advertir que el impugnante no cumplió con acreditar capacitación y no gestionó el riesgo, ambos de modo suficiente en la máquina trozadora, incumpliendo con los principios de prevención y de protección, trayendo como consecuencia el accidente de trabajo en perjuicio del señor Wilder Alfredo García Oncoy, conforme a continuación se describe:

**Causas del accidente de trabajo**

**Causas inmediatas:**

- Acto riesgoso: Manipulación de producto en máquina con elemento en movimiento.
- Condición Riesgosa: Máquina con elemento en movimiento que no se detiene de forma inmediata al contacto con el guante de malla de acero inoxidable.

**Causas Básicas:**

- Factores personales: Baja percepción del riesgo.
- Factores de trabajo: Gestión de riesgo insuficiente (medidas de control).

**Forma del accidente:** Contacto con disco de trozadora.

**Agente causante:** Disco de Trozadora.

**Tipo de lesión:** Amputación.

**Parte del cuerpo lesionado:** Dedo pulgar de mano izquierda.

**Lugar o sección de la ocurrencia del accidente:** Máquina Trozadora N° 03 ubicado en Carretera Panamericana Norte Km 83 S/N, Chancay-Huaral-Lima.

- 6.56.** Por ende, la capacitación insuficiente en el desempeño de sus actividades laborales, principalmente respecto al manejo adecuado de la máquina trozadora, resulta una causa directa e inmediata del accidente de trabajo suscitado; conforme se evidencia de las actuaciones inspectivas llevadas a cabo, y recogidas en el Acta de Infracción.
- 6.57.** Asimismo, la gestión del riesgo insuficiente respecto a la máquina trozadora, es una conducta reprochable que condujo directamente al accidente de trabajo, conforme se ha desarrollado previamente y se encuentra recogido en el Acta de Infracción.
- 6.58.** En consideración a lo señalado, se corrobora lo que el inspector comisionado estableció, esto es, que las infracciones imputadas en materia de SST son **efecto directo** del comportamiento de la impugnante, la cual no cumplió su rol de garante del deber de prevención, verificándose de esta forma la relación de causalidad entre las conductas imputadas y el daño producido al trabajador. De haberlo hecho, se hubiera evitado el accidente de trabajo. Por lo tanto, no se aprecia la inaplicación del numeral 248.10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, puesto que se ha respetado el principio de culpabilidad, al verificarse la responsabilidad subjetiva de la impugnante.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

#### **Sobre la alegación respecto a la prescripción de la infracción detectada:**

- 6.59.** Sobre lo argumentado en el recurso de revisión, resulta apropiado señalar que el TUO de la LPAG, recoge en el inciso 5 de su artículo 248, el principio de retroactividad benigna, según el cual, las disposiciones sancionadoras producen efectos retroactivos, en cuanto favorezcan 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.
- 6.60.** En tal sentido, cabe traer a colación lo referido por el Decreto Supremo N° 015-2017-TR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 06 de agosto de 2017, el cual modificó el artículo 51 del RLGIT, indicando que la facultad de la autoridad inspectiva para determinar la existencia de infracciones prescribe, ya no a los cinco (5) años como antes estaba previsto, sino a los cuatro (4) años, y que esta determinación se realiza conforme a lo dispuesto en el artículo 252° del TUO de la LPAG.
- 6.61.** A raíz de ello, mediante Resolución de Superintendencia N° 218-2017-SUNAFIL, de fecha 31 de octubre de 2017, se aprueban los criterios normativos adoptados por el "Grupo de Trabajo de Análisis de Criterios en materia legal aplicables al Sistema Inspectivo", entre los cuales se encuentra el criterio sobre prescripción administrativa:

TEMA	VOTACIÓN	ACUERDO
La prescripción administrativa	UNANIMIDAD	El plazo de prescripción de cuatro (4) años para determinar la existencia de infracciones en materia sociolaboral, es aplicable para todos los hechos constitutivos de infracción, incluso si ocurrieron antes del 16 de marzo de 2017.

- 6.62.** En atención al principio de retroactividad benigna y considerando que, actualmente, tal como lo establece el numeral 252.3 del artículo 252 del TUO de la LPAG, la autoridad debe evaluar de oficio la prescripción o los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, corresponde en primer término, que esta Sala analice si al momento en que se emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 023-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, esto es al 13 de enero del 2022, notificada el 17 de enero de 2022, habría prescrito el plazo que tenía la autoridad de primera instancia para determinar como infracciones los incumplimientos constatados en la etapa inspectiva. Dicho plazo es de cuatro (4) años máximo, para lo cual se debe tener en cuenta las reglas de cómputo previstas en el numeral 252.2 del artículo 252 del TUO de la LPAG (sobre el inicio, la suspensión y la reanudación del plazo de prescripción).

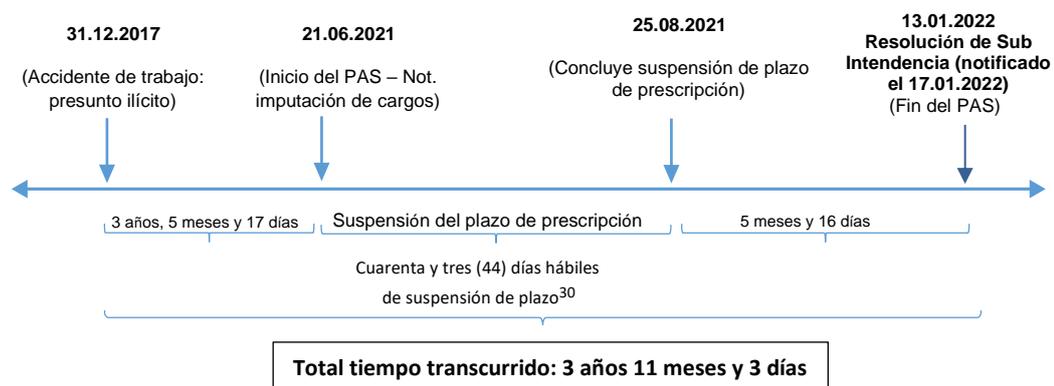


6.63. Para dicho análisis, cabe tener en cuenta, además, que mediante la Resolución de Superintendencia N° 110 2019-SUNAFIL de fecha 15 de marzo de 2019, se han aprobado los criterios normativos adoptados por el "Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL", donde se indica respecto al cómputo del plazo de prescripción lo siguiente:

"(...) a efectos de determinar el *dies a quo*, es fundamental efectuar un análisis caso por caso para distinguir las diversas clases de infracción, para lo cual será necesario acudir a la norma que prevé la conducta infractora y examinar la acción o acciones concretas que se tipifican como ilícito administrativo, para precisar en qué momento se consuma la infracción y se inicia el cómputo de la prescripción: 1) La infracción instantánea se consuma con la conducta misma, sin que la situación ilícita sea permanente o duradera en el tiempo. Por lo tanto, el plazo de prescripción empieza a computarse desde la consumación de la infracción, esto es, desde la realización de la conducta infractora. 2) La infracción instantánea con efectos permanentes es aquella que, si bien se consuma en el mismo acto, produce un estado de cosas antijurídico permanente. En este caso, el plazo de prescripción se inicia desde que se ha consumado la infracción, esto es, desde que se ha creado la situación antijurídica (...)"

6.64. Para determinar la prescripción de la infracción en materia de SST en el presente caso, el cómputo del plazo debe efectuarse a partir de la fecha en que la infracción se hubiera cometido, para lo cual es necesario considerar los plazos legales previstos para cumplir con las obligaciones sociolaborales materia de análisis.

6.65. En el caso materia de la presente resolución, se imputa a la impugnante incumplir la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo, en relación a la no acreditación de capacitación suficiente y gestión del riesgo insuficiente en la maquina trozadora, y ocasionar así un accidente de trabajo, la cual debe ser calificada como una infracción instantánea, dado que sus efectos se consumaron en el mismo día del siniestro, esto es, el 31 de diciembre de 2017, por lo que, para un mejor análisis del cómputo respectivo, se presenta a continuación una línea de tiempo del desarrollo del PAS:



<sup>30</sup> Cuarenta y cuatro (44) días de suspensión de plazo de prescripción, conformados por: (i) quince (15) días hábiles para presentar los alegatos contra el Acta de Infracción; (ii) veinticinco (25) días hábiles de acuerdo al numeral 252.2 del artículo 252 del TUO de la LPAG; y, cuatro (04) días de feriados declarados a nivel nacional, relativos al martes 29 de junio (Día de San Pedro y San Pablo, miércoles 28 julio (día de la independencia del Perú, jueves 29 de julio (celebración del día de la independencia del Perú) y el 30 de julio (declarado día no laborable para el sector público).



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

6.66. Así, atendiendo a que la Resolución de Sub Intendencia N° 023-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, en la que se determinó la existencia de una (01) infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, fue notificada el 17 de enero de 2021, y en atención a que el plazo de prescripción se suspendió con la notificación de la Imputación de Cargos el día 21 de junio de 2021, al realizarse el conteo del plazo transcurrido se obtiene 3 años, 11 meses y 3 días, lo que evidencia que no se ha excedido del plazo de prescripción antes señalado. Por tanto, no corresponde acoger lo solicitado por la impugnante en dicho extremo, deviniendo en infundado su recurso de revisión.

#### **VII. INFORMACIÓN ADICIONAL**

7.1 Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a la siguiente infracción:

<b>N°</b>	<b>Materia</b>	<b>Conducta Infractora</b>	<b>Tipificación legal y calificación</b>
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No acreditar capacitación suficiente en la actividad realizada al momento del accidente y por gestionar el riesgo de manera insuficiente en la maquina trozadora, que ocasionó el accidente de trabajo del trabajador Wilder Alfredo García Oncoy.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT  <b>MUY GRAVE</b>

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 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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por GRUPO SANTA ELENA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 041-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 10 de marzo de 2022, emitida por la Intendencia Regional de Lima, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 330-2021-SUNAFIL/IRE-LIMA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.** - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 041-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, 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 a GRUPO SANTA ELENA S.A. y a la Intendencia Regional de Lima, 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](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**

Presidente

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**

Vocal Titular

**KATTY ANGÉLICA CABALLERO SEGA**

Vocal Alterna

**Vocal Ponente: KATTY CABALLERO**