



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 010-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	3806-2020-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	MIRO VIDAL Y COMPAÑÍA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA- MVC S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 449-2022-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara, **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por MIRO VIDAL Y COMPAÑÍA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA- MVC S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 449-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 15 de marzo de 2022.

Lima, 05 de enero de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por MIRO VIDAL Y COMPAÑÍA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA- MVC S.A.C. (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 449-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 15 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° 272-2019-SUNAFIL/ILM 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° 226-2019-SUNAFIL/INSSI (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de tres (03) infracciones muy graves en materia de SST, que ocasionó el accidente de trabajo el 24 de junio de 20219, con consecuencia mortal.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Sistema de gestión SST en las empresas (sub materia: supervisión efectiva); formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo; Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER); accidentes de trabajo/incidentes peligrosos; gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (sub materia: registro de accidente de trabajo e incidentes).



- 1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 1743-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 19 de octubre de 2020, notificado el 16 de noviembre de 2020, 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° 1030-2021-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 04 de mayo 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 2 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 648-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 12 de agosto de 2021, notificada el 16 de agosto de 2021², multó a la impugnante por la suma de S/ 297,675.00, por haber incurrido, en las siguientes infracciones:
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST por no cumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasionaron el accidente mortal, referida a la Supervisión Efectiva; tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 99,225.00.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasionaron el accidente mortal, referidas a la formación e información en seguridad y salud en el trabajo; tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 99,225.00.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasionaron el accidente mortal, referidas a la implementación de la matriz de la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos; tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 99,225.00.
- 1.4** Con fecha 07 de setiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 648-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, y mediante Resolución de Sub Intendencia N° 924-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2³, de fecha 28 de setiembre de 2021, se declaró infundado el referido recurso, por considerar que las pruebas aportadas por el sujeto inspeccionado no desvirtúan las imputaciones determinadas en su contra.
- 1.5** Con fecha 25 de octubre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 924-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, argumentando lo siguiente:
- i. Que, sí realizó la supervisión efectiva, pues se realizó el IPERC continuo previo al trabajo a realizarse, así como la orden de trabajo. Además, el supervisor del trabajador se reunió con este, a efectos de indicarles las actividades a desarrollar de manera coordinada, hecho que no fue evaluado por la autoridad inspectiva.
 - ii. Añade que ha cumplido con la formación y capacitación, sin que se haya tomado en

² Véase folio 164 del expediente sancionador.

³ Corregida por medio de la Resolución de Sub Intendencia N° 928-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, véase folios 195 a 196 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 010-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

consideración el principio de veracidad, por lo que, la administración debe tener por válidos y ciertos los medios de prueba formulados por el administrado.

- iii. Que, su matriz IPER, presentado el 07 de setiembre de 2021, incluye el puesto de maestro de mina, así como los riesgos de la actividad de bombeo sumergibles y si bien se señaló que es ilegible, indica que, la administración debió exigirle su presentación.

1.6 Mediante Resolución de Intendencia N° 449-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 15 de marzo de 2022⁴, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Que, coincide con lo resuelto por la autoridad inferior en grado contenida en la resolución apelada, ya que de los documentos denominados "TRABAJO SEGURO - LIBRO DE COMPROMISO DE TRABAJO SEGURO, Inducción y Orientación Básica del 15 de Junio de 2018, Programa de capacitación específica en el área de trabajo, del 12 de junio de 2018, Capacitación Ayudante Mina del 12 de junio de 2018, y Reporte de Actividades x Participante del 24 de junio de 2019, presentados a fin de desvirtuar la imputación por no llevar a cabo el deber de formar e informar en materia de seguridad y salud en el trabajo, verifica que tales documentos no acreditan que el extrabajador afectado recibiera la capacitación idónea sobre los riesgos inherentes a su puesto de trabajo, específicamente sobre la actividad de manipulación de bombes sumergibles en labores de avance, labor que, de acuerdo al Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro; PETS-MVC-MIN-02-25. Por ello, concluye que, al haberse omitido tal característica esencial en las materias de capacitación, la inspeccionada permitió que trabajador desempeñe sus funciones en un estado de indefensión frente a los riesgos propios de su puesto.
- ii. Sobre la Matriz IPERC, este documento ya había sido puesto a conocimiento del inspector, cuyas actuaciones tuvo en cuenta el inferior en grado; por tanto, al no representar un elemento probatorio que califique como nueva prueba, no resulta jurídicamente posible la evaluación de la referida matriz en la presente vía recursiva.
- iii. En ese sentido, al tratarse de argumentos anteriormente desplegados en el procedimiento sancionador, coincide con los señalado por el inferior en grado en el extremo de no ampararlos.

1.7 Con fecha 07 de abril de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 449-2022-SUNAFIL/ILM.

⁴ Notificada a la impugnante el 17 de marzo de 2022. Véase folio 224 del expediente sancionador.



- 1.8 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-002729-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 10 de octubre 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° 29981⁵, 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.

- 2.1. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁶, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁷ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁸, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁹ (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.

⁵ "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."

⁶ "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.

(...)"

⁷ "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."

⁸ "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.

⁹ "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° 010-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1.** El artículo 217 del 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 estos 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 modificatorias¹⁰.
- 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.

¹⁰ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.



- 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 MIRO VIDAL Y COMPAÑÍA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA- MVC S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que MIRO VIDAL Y COMPAÑÍA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA- MVC S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 449-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 297,675.00, por la comisión, de tres (03) infracciones MUY GRAVES, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 18 de marzo de 2022, el primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución.

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 MIRO VIDAL Y COMPAÑÍA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA MVC S.A.C.,

V. DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1. Con fecha 07 de abril de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 449-2021-SUNAFIL/ILM, en base a los siguientes argumentos:

- i. Infracción normativa del numeral 3) del artículo 139 de la Constitución y del numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la LPAG, sobre vulneración al debido procedimiento en su manifestación al derecho a la prueba; sobre la cual el Tribunal de Fiscalización Laboral ha emitido pronunciamiento en la Resolución N° 011-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, ya que, afirma, sí existió supervisión efectiva, ya que en el IPERC continuo que se llenó se especifica que el Sr. Palmeras tuvo una reunión con el supervisor, y se indica como peligro el manipuleo de tablero de bomba, señalando como riesgo exposición a una posible carga eléctrica, señalando como medida de control “manipular con energía cero”. Por lo que, sí hubo presencia de la supervisión frente de trabajo.
- ii. En cuanto a la formación e información en seguridad y salud en el trabajo, indica que ha cumplido con exhibir la capacitación realizada al trabajador como Maestro de Mina y en la labor de bombeo con bomba sumergible.
- iii. Sobre la implementación de la matriz de la Identificación de peligros y evaluación riesgos, la instancia de mérito solo señala que la matriz IPER no es prueba nueva, sin señalar porque dicho documento no permite probar la no existencia de la infracción que le imputa.
- iv. En ese sentido, solicita revocar la resolución impugnada y dejarse sin efecto las multas impuestas.
- v. Añade que, al no valorarse adecuadamente la prueba presentada, genera un vicio causal de nulidad, conforme lo dispuesto en el artículo 10 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 010-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

- 6.1.** Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona en una presunta vulneración al deber de motivación, derecho a la prueba y debido procedimiento¹¹, así como al derecho de defensa. Por ende, corresponde en primer término, emitir pronunciamiento sobre esta causal, dado los efectos nulificantes que posee en caso de advertirse su inobservancia en el presente procedimiento administrativo.
- 6.2.** Por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa, como integrante del principio del derecho al debido procedimiento administrativo, el “obtener una decisión motivada, fundada en derecho”. El principio al debido procedimiento tiene como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹², 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, dentro del cual se encuentra el deber de motivación de los actos administrativos.
- 6.3.** Debe señalarse que, conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA7TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) coherencia interna, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) justificación de las premisas externas, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la suficiencia, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la congruencia, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.
- 6.4.** Del examen efectuado, no se advierte vulneración genérica por ausencia de motivación, ni al debido procedimiento; por tanto, no cabe acoger los argumentos expuestos en este extremo, debiendo ser desestimado; sin perjuicio de examinarse la motivación específica respecto del

¹¹ “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 (...)” (énfasis añadido).

¹² Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.



reproche administrativo, calificados como infracciones muy graves, falta imputada al administrado.

- 6.5. Debiéndose precisar que la valoración distinta de los hechos constatados y del análisis del RLGIT, que pueda realizar esta Sala, no desvirtúa la legalidad ni la validez de las decisiones de las instancias anteriores, conforme lo dispone el segundo párrafo del numeral 6.3 del artículo 613 del TUO de la LPAG, pues, la apreciación distinta de este Tribunal sobre los hechos o aplicación del derecho del caso en revisión, no implica que se haya producido la afectación al debido procedimiento de la impugnante; en consecuencia, se debe desestimar la solicitud de nulidad invocada por la recurrente, pues no se verifica alguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG.

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

- 6.6. 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.
- 6.7. De igual forma, el Reglamento del Tribunal, mediante los artículos 3, 22 y 23, señala que constituye 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.
- 6.8. 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, entre otros, los fundamentos 6.10 y 6.21, bajo los siguientes alcances:

“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.

¹³ “TUO de la LPAG: Artículo 6: Motivación del acto administrativo (...) 6.3 No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado” (énfasis agregado).



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 010-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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. (...)**¹⁴.

Sobre las infracciones muy graves atribuidas

- 6.9.** Así, se sanciona a la impugnante bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, las siguientes conductas: **a)** incumplimiento relativo a la Supervisión Efectiva; **b)** incumplimiento relativo a la formación e información en seguridad y salud en el trabajo; **c)** incumplimiento relativo a implementación de la Identificación de Peligros y Riesgos.
- 6.10.** El tipo infractor imputado a la impugnante dispone: “Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: 28.10 **El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que produce la muerte del trabajador** o cause daño en el cuerpo o en la salud del trabajador que requiera asistencia o descanso médico, **conforme al certificado o informe médico legal.**” (énfasis añadido).
- 6.11.** 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:

¹⁴ Énfasis añadido.

¹⁵ Casación N° 18190-2016 Lima



- 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 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 mismo”¹⁷.

6.12. 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 esta 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

¹⁶ Casación N° 4321-2015 Callao

¹⁷ Casación Laboral N° 4258-2016-Lima



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 010-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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, 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.

6.13. En ese entendido, en la Casación Laboral N° 4258-2016-Lima, se ha establecido:

“Octavo (...)

9. La relación causal en los accidentes de trabajo:

(...) En el campo laboral la relación causal exige en primer lugar la existencia de vínculo laboral y en segundo lugar que el accidente de trabajo que cause daño se produzca como consecuencia de la ejecución del trabajo o con ocasión del mismo. (...)

Noveno. - Interpretación de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. (...)

Probada la existencia del daño sufrido por el trabajador, a consecuencia de un accidente de trabajo debe atribuirse el mismo al incumplimiento por el empleador de su deber de prevención, hecho que genera la obligación patronal de pagar a la víctima o sus derechohabientes una indemnización que será fijada por el juez conforme al artículo 1332° del Código Civil, salvo que las partes hubieran aportado pruebas documentales o periciales sobre el valor del mismo.”

6.14. En este orden de ideas, corresponde analizar si se ha acreditado que la causa determinante del accidente de trabajo es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador accidentado, y, si es consecuencia de los incumplimientos por parte de la impugnante de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

6.15. En el presente caso, se advierte del certificado de defunción, del reporte de notificación del accidente mortal, de fecha 25 de junio de 2019, y del formato de registro de accidente de trabajo, don Edwin Palmares Carbajal, falleció el 24 de junio de 2019 a las 13:05 aproximadamente mientras ejecutaba sus labores como Maestro de Mina.



- 6.16. En efecto, conforme consta en el Acta de Infracción y de las actuaciones inspectivas, se tiene que el accidente se produce el 24 de junio de 2019, mientras Edwin Palmares Carbajal en su condición de Maestro de Mina realizaba el traslado y reubicación de las bombas sumergibles en la poza de bombeo, ocasionando su deceso contacto con corriente eléctrica, conforme se desprende del Acta de Infracción en el numeral 4.3 de los hechos constatados.

Sobre la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER)

- 6.17. Al respecto, a la luz de las actuaciones inspectivas verificamos lo siguiente, de los Hechos Comprobados en el Acta de Infracción, referido a la materia:

Figura N° 01

3.- Identificación de peligros, evaluación de riesgos y evaluación de riesgos (IPERC)

Si bien el empleador exhibió una Matriz de Identificación de peligros, evaluación de riesgos y medidas de control – Línea base (IPERC – Línea base), con fecha de aprobación 18.05.2019; que incluía el puesto de trabajo del trabajador Edwin Palmares Carbajal para el puesto de trabajo Maestro mina / ayudante mina, se determina que dicho estudio no cumple con lo establecido en la normatividad vigente, estando que no se considera en el IPERC, el traslado o manipulación de la bomba; así como, sus peligros, riesgos y controles asociados a dicha actividad.

Las deficiencias descritas en el estudio de riesgos del sujeto inspeccionado, a la fecha del accidente de trabajo, no permitió contar con controles preventivos adecuados para los riesgos expuestos por el trabajador; incumpliendo el empleador su acción preventiva de riesgos laborales, que de haberlo cumplido pudo evitar el accidente de trabajo antes descrito, gestionando los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar, conforme lo establece la normatividad vigente.

- 6.18. En el caso en particular, se verifica que conforme lo señalado por la instancia de mérito referido a la importancia del análisis documental para la determinación de la relación de causalidad entre la conducta imputada y la ocurrencia del accidente. Esto es, que resulta necesario establecer que los incumplimientos documentales pueden ser causales en función de su importancia en la estructuración del sistema de gestión y de la vigencia real del deber de prevención.
- 6.19. Sobre el particular, debemos tener en cuenta que el artículo 36 de la LSST, dispone que: “(...) sin perjuicio de la responsabilidad de cada empleador respecto de la salud y la seguridad de los trabajadores a quienes emplea y habida cuenta de la necesidad de que los trabajadores participen en materia de salud y seguridad en el trabajo, los servicios de salud en el trabajo aseguran que las funciones siguientes sean adecuadas y apropiadas para los riesgos de la empresa para la salud en el trabajo: **a) Identificación y evaluación de los riesgos que puedan afectar a la salud en el lugar de trabajo (...)**” (énfasis añadido).
- 6.20. Asimismo, el artículo 57 del citado cuerpo normativo señala que: “**el empleador actualiza la evaluación de riesgos una vez al año como mínimo o cuando cambien las condiciones de trabajo o se hayan producido daños a la salud y seguridad en el trabajo.** Si los resultados de la evaluación de riesgos lo hacen necesarios, se realizan: a) Controles periódicos de la salud de los trabajadores y de las condiciones de trabajo para detectar situaciones potencialmente peligrosas; b) **Medidas de prevención, incluidas las relacionadas con los métodos de trabajo y de producción, que garanticen un mayor nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores**” (énfasis añadido).
- 6.21. Por otro lado, el literal g) del artículo 26 del RLSST, prescribe que: “el empleador está obligado a: (...) g) Adoptar disposiciones efectivas para identificar y eliminar los peligros y los riesgos



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 010-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

relacionado con el trabajo y promover la seguridad y salud en el trabajo (...). Asimismo, el literal c) del artículo 32 del citado cuerpo normativo señala que: “la documentación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo que debe exhibir el empleador es la siguiente: (...) c) La identificación de peligros, evaluación de riesgos y sus medidas de control. (...) La documentación referida en los incisos a) y c) debe ser exhibida en un lugar visible dentro del centro de trabajo, sin perjuicio de aquella exigida en las normas sectoriales respectivas”.

- 6.22.** De igual manera, el artículo 82 del RLSST, dispone que: “**el empleador debe identificar los peligros y evaluar los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores en forma periódica**, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley. Las medidas de prevención y protección deben aplicarse de conformidad con el artículo 50 de la Ley (...) (énfasis añadido).
- 6.23.** En ese contexto normativo, se verifica la obligación del empleador, a cumplir con la evaluación de riesgos, su actualización; a identificar y eliminar los peligros y los riesgos relacionados con el trabajo y promover la seguridad y salud en el trabajo. De igual manera, respecto a la obligación de exhibir la documentación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, dentro de ellos, la identificación de peligros, evaluación de riesgos y sus medidas de control, debiendo ser en un lugar visible dentro del centro de trabajo, sin perjuicio de aquella exigida en las normas sectoriales respectivas, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la LSST. Asimismo, al ser el empleador el responsable de velar por la seguridad y salud de sus trabajadores, está obligado a gestionar todos los riesgos sin excepción.
- 6.24.** Respecto a las alegaciones efectuadas por la empresa, se debe considerar que en el presente caso la ocurrencia del accidente no se encuentra en cuestionamiento, ni tampoco los efectos dañosos que, para la salud del trabajador, tuvo su acaecimiento. Esta Sala considera que la evaluación efectuada por el inspector y confirmada por las instancias anteriores, resultan adecuadas. No obstante, pese a ello lo alegado por la empresa cuando sostiene “(...) la Intendencia se limita a señalar que no se puede pronunciar sobre el medio de probatorio presentado, pues no representa una nueva prueba”. Dichos argumentos deben ser desestimados; toda vez que, la Intendencia de Lima Metropolitana, en su numeral 3.7 y 3.8 de la Resolución de Intendencia N° 449-2022-SUNAFIL/ILM, ha dado razones sobre su decisión de confirmar lo resuelto por la instancia de mérito, señalando que coincide con el inferior en grado en el extremo de no amparar los argumentos de defensa de la recurrente, además, ha valorado que la matriz IPER presentada por la inspeccionada ha sido debidamente valorada por la instancia de mérito, y que tuvo a la vista el inspector; lo cual



condice una motivación conforme los estándares dispuestos en el numeral 6.2 del artículo 6¹⁸ del TUO de la LPAG.

- 6.25. Así las cosas, de lo manifestado por la impugnante, cabe señalar que, era importante que el IPERC – exhibido, haya especificado los peligros, riesgos y controles asociados a el traslado o manipulación de bomba para el puesto de trabajo maestro mina/ayudante mina, lo cual permitiría establecer las medidas de prevención necesarias para la protección de la seguridad y salud de sus trabajadores.

Figura N° 02

<p>Causas Básicas:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Factores personales: Información consignada en el Registro de Accidentes de Trabajo de la inspeccionada: <i>“Incumplimiento de procedimientos y estándares de trabajo; incumplimiento de la política PARE por parte del colaborador ante una condición de riesgo”</i>➤ Factores de Trabajo: Conforme a lo constatado en la documentación obrante en el expediente y durante las actuaciones inspectivas de investigación, se tiene a los siguientes factores de trabajo:<ul style="list-style-type: none">➤ Deficiencias en la identificación de peligros, evaluación de riesgos y medidas de control.➤ Deficiente supervisión, en la labor realizada por el trabajador afectado.➤ Deficiente información e información en seguridad y salud en el trabajo.

- 6.26. Conforme lo corroborado por el personal inspectivo en las actuaciones inspectivas de investigación, se verifica, como factor de trabajo en las causas básicas del accidente de trabajo que, la impugnante no acreditó el cumplimiento referido a la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), conforme lo señalado en el numeral 4.3 y 4.5 de los hechos constatados en el Acta de Infracción.

- 6.27. Por lo tanto, queda evidenciado que, durante las actuaciones inspectivas, se ha establecido el nexo causal entre la infracción imputada y el accidente de trabajo ocurrido el 24 de junio de 2019. Por tanto, acreditado dicho nexo causal, corresponde confirmar la infracción imputada tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

Sobre la supervisión efectiva

- 6.28. Sobre el particular, es importante señalar que la LSST, reconoce, en el empleador, el liderazgo y compromiso en las actividades de seguridad y salud en el trabajo, desarrollando en el artículo 41, de la norma en mención, disponiendo:

“Artículo 41.- La supervisión permite:

- a) Identificar las fallas o deficiencias en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.
- b) Adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para eliminar o controlar los peligros asociados al trabajo.
- c) Prever el intercambio de información sobre los resultados de la seguridad y salud en el trabajo.
- d) Aportar información para determinar si las medidas ordinarias de prevención y control de peligros y riesgos se aplican y demuestran ser eficaces.
- e) Servir de base para la adopción de decisiones que tengan por objeto mejorar la identificación de los peligros y el control de los riesgos, y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo”.

¹⁸ “TUO de la LPAG, artículo 6, numeral 6.2 **Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero**, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo. (...)”- énfasis añadido-.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 010-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.29.** Asimismo, este Tribunal, mediante Resolución de Sala Plena N° 011-2022-SUNAFIL/TFL, de fecha 25 de octubre de 2022, publicada el 19 de noviembre de 2022, que constituye precedente de observancia obligatoria, estableció lo siguiente:

“6.5.14. En tal sentido, la supervisión en la seguridad y salud en el trabajo constituye un concepto amplio que define a acciones significativas que posibilitan la mejora continua, siendo entonces un instrumento trascendente en el diseño, desarrollo, guía y parámetros dentro de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Es decir, la “supervisión” no se reduce a la figura de un personal (“supervisor”) cuya función en concreto sea la de realizar la labor de ejecutar dichas acciones de control (“supervisar”). El concepto, en realidad, alude a los procedimientos y métodos diseñados y establecidos por el empleador —deudor de seguridad— para medir, recopilar y prevenir con ello los riesgos y peligros en el trabajo. Dicha metodología y procedimientos deben ser comprobables por la inspección del trabajo a través del deber de colaboración y el ejercicio de las facultades de la inspección del trabajo.

6.5.15. Así las cosas, sobre este aspecto, lo que es objeto de sanción para la administración es la ausencia de este complejo y estructural esquema y/o diseño que conlleva la supervisión en materia de seguridad, cuya responsabilidad recae en el empleador, el cual debe llevar y estructurar el mismo, además de verificar su cumplimiento y medir sus resultados.

6.5.16. Por lo anotado, la administración debe diferenciar, como lo hace el Tribunal, (i) la falta de conocimiento de los trabajadores sobre el riesgo; y, (ii) la ausencia de supervisión. Si bien ambos conceptos se complementan en la estructura de la seguridad y salud en el trabajo; no obstante, constituyen supuestos disímiles. La primera está orientada a la falta de formación e información de los trabajadores sobre los peligros y riesgos en la prestación de servicios, y la segunda, a la carencia de un sistema o medio de supervisión por parte del empleador.”

- 6.30.** En ese entendido, resulta necesario analizar, en primer lugar, si la impugnante contaba con procedimientos y métodos implementados, diseñados y establecidos para medir, recopilar y prevenir con ello los riesgos y peligros en el trabajo. Sobre el particular, de los actuados se advierte que la impugnante contaba con la matriz de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos, Reglamento Interno de SST y Procedimiento de permisos de trabajo y bloqueo.
- 6.31.** Al respecto, el inspector comisionado en el numeral 4.5 del Acta de Infracción, de la verificación de los documentos presentados por la impugnante, determinó lo siguiente:



Figura N° 03

Con respecto a la materia supervisión efectiva, se tiene que el sujeto inspeccionado exhibió durante las actuaciones inspectivas el IPERC continuo de fecha 24.06.19; sin embargo, no cumplió con la supervisión efectiva al momento del accidente, ocurrido al trabajador Edwin Palmares Carbajal; toda vez que:

- ✓ La supervisión de la inspeccionada, no verificó que el IPERC Continuo de fecha 24.06.2019, elaborado por los trabajadores, entre ellos el trabajador Edwin Palmares Carbajal; no identifican a los peligros, riesgos y medidas de control como los siguientes:
 - Peligro: Energía eléctrica; riesgo: electrocución, medidas control: PETS-MVC-MIN-02-25 manipulación de bomba sumergible en labores de avance y PETS-MVC-MIN-02-24 Operación de bombas sumergibles en mina.
- ✓ La supervisión de la inspeccionada no fue efectiva, estando que previo al accidente de trabajo de la referencia, frente a las tareas ordenadas al trabajador Edwin Palmares Carbajal, no cumplió con instruir / informar y verificar que el mencionado trabajador conozca y cumpla con los estándares y PETS, específicamente con la elaboración del IPERC continuo.

De lo descrito, se tiene que el empleador no dispuso a una supervisión efectiva a la fecha del accidente de trabajo (24.06.2019) para la tarea encomendada al trabajador Edwin Palmares Carbajal, la misma que era necesaria por realizarse labores dentro de las actividades del sector minería (socavón); incumpliendo el empleador con su deber de proteger la seguridad y salud en el trabajo del trabajador mencionado, estando este incumplimiento relacionado con una de las causas del accidente de trabajo que sufrió el trabajador referido; toda vez que si hubiera cumplido, habría controlado los riesgos que se expuso el trabajador donde sufrió el accidente de trabajo de la referencia.

- 6.32.** En el presente caso, el personal inspectivo ha determinado que no se efectuó ya que no hubo una supervisión efectiva a la fecha del accidente de trabajo, al no verificarse que los trabajadores el 24 de junio de 2019, no identificaron los peligros y riesgos de control, ni instruyó ni informó tampoco verificó que el día del accidente se cumpla y conozca de los estándares y PETS, para elaborar el IPERC continuo.
- 6.33.** Sobre ello, corresponde indicar que como se ha señalado en el Acta de Infracción, se hace referencia de manera genérica a que la supervisión fue deficiente por los siguientes motivos: a) Elaboración del IPERC Continuo el 24 de junio de 2019 (fecha del accidente), b) Instrucción/Informar y Verificar que el trabajador Edwin Palmares Carbajal conozca y cumpla los estándares y PETS al elaborar el IPERC continuo el día del accidente. De esta manera, se verifica que no se ha efectuado un análisis de causalidad sobre la vinculación de dicha imputación y el accidente de trabajo ocurrido, limitándose el acta al relato de hechos para sostener la imputación, sin que se establezca una correcta subsunción de la conducta imputada en el tipo legal atribuido, que exige establecer el juicio de causalidad de forma motivada.
- 6.34.** Al respecto, el órgano sancionador de primera instancia sostiene, en el considerando 15 de la Resolución de Sub Intendencia N° 648-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, que "(...) el sujeto inspeccionado no dispuso una Supervisión Efectiva a la fecha del accidente de trabajo mortal (24.06.2019), respecto a la tarea encomendada al señor Palmares, siendo estrictamente necesaria considerando el sector minero donde ocurrió tal accidente (socavón), el mismo que contiene considerables riesgos expuestos en las labores realizadas por el trabajador accidentado, los cuales de haberse cumplido con una supervisión efectiva necesaria en ese momento, los riesgos en tales actividades hubiesen sido mitigados hasta el punto de poder evitar la ocurrencia del accidente de trabajo con consecuencias mortales (...)". Decisión confirmada por la Resolución de Sub Intendencia N° 924-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2 y la Resolución de Intendencia N° 449-2022-SUNAFIL/ILM.
- 6.35.** De lo señalado, no se evidencia que el inspector comisionado y la autoridad sancionadora hayan determinado plenamente el nexo causal entre las conductas atribuidas a la impugnante y el accidente de trabajo ocurrido, en consecuencia, no se verifican elementos fehacientes que permitan determinar que el accidente del trabajador se dio como consecuencia de dichos incumplimientos.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 010-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.36.** Como es de verse, el inspector comisionado y la autoridad sancionadora no realizaron una mayor motivación del nexo causal entre el incumplimiento referido y el accidente de trabajo. Asimismo, la Sub Intendencia e Intendencia se limitan a repetir los mismos argumentos utilizados por el personal inspectivo en el Acta de infracción. Por tanto, no se desarrolló desde el Acta de Infracción, el nexo causal entre esta y el accidente ocurrido. Adicionalmente, no se determinó bajo parámetros suficientemente descriptivos, la configuración de esta ausencia de supervisión a la que hace referencia el inspector comisionado
- 6.37.** Por ello, conforme lo precisó esta sala a través del considerando 6.11 de la Resolución N°066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 05 de julio de 2021, al realizar una lectura conjunta del artículo 53 de la LSST y del artículo 94 de su reglamento, "...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".
- 6.38.** Así, el Principio de licitud, reconocido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG dispone que se debe de presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario. Conforme lo señaló esta Sala a través del fundamento 6.20 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/ TFL-Primera Sala, del 14 de junio de 2021, "No es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia".
- 6.39.** En el presente caso, la autoridad administrativa en el Acta de Infracción ha reprochado al sujeto inspeccionado la ausencia de supervisión, sin que esta haya sido determinada bajo parámetros suficientemente descriptivos para llevar a cabo la imputación establecida en el Acta de Infracción, pues, sólo se consignó que la supervisión fue deficiente por los siguientes motivos: "a) Elaboración del IPERC Continuo el 24 de junio de 2019 (fecha del accidente), b) Instrucción/Informar y Verificar que el trabajador Edwin Palmares Carbajal conozca y cumpla los estándares y PETS al elaborar el IPERC continuo el día del accidente", sin mayores alcances.
- 6.40.** En ese sentido, a consideración de esta Sala, no ha quedado debidamente acreditado el nexo causal entre la conducta de la impugnante y el accidente; toda vez que, ni en el Acta de infracción ni en el trámite del procedimiento sancionador se han brindado las razones suficientes por las cuales los hechos imputados al entonces inspeccionado se encontrarían directamente vinculados con el accidente ocurrido el día 24 de junio de 2019.
- 6.41.** Por lo que, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 648-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, confirmada a través de la Resolución de Sub



Intendencia N° 924-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2 y la Resolución de Intendencia N° 449-2022-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo respecto a la supervisión efectiva, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Complementariamente, se debe precisar, en virtud del numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la LPAG, que no constituye causal de nulidad la apreciación distinta de la valoración de los medios probatorios y de la aplicación del derecho por parte de las instancias anteriores en el presente caso.

Sobre la formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo

6.42. Sobre el particular el Acta de Infracción ha establecido, lo siguiente:

Figura N° 04

Sin embargo, se concluye que con respecto a la presente materia; el sujeto inspeccionado **no formó / capacitó** sobre seguridad y salud en el trabajo: Capacitación específica con respecto al Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro: Manipulación de bombas sumergibles en labores de avance, de código PETS-MVC-MIN-02-25 de fecha 10.03.2019, el cual señala lo siguiente: **"8. Manipulación de la bomba sumergible. Antes de manipular la bomba se procederá a bajar la cuchilla del tablero eléctrico y verificará con el probador eléctrico que la energía este en cero. El maestro y ayudante deben realizar el movimiento de la bomba ubicándolo en lugar adecuado para el bombeo y en forma avanzada. Durante el bombeo se debe tener en cuenta que el cable de la bomba en ningún momento debe estar en contacto con el agua y las tuberías de bombeo. Para el traslado de la bomba una vez culminado el bombeo o para e disparo, el maestro y ayudante deberán levantar la bomba y ubicarlo en una zona segura lejos del alcance del disparo o algún equipo. El traslado de la bomba se deberá realizar con toda manguera de bombeo y la tubería, tener mucha precaución con la liberación de energía residual"**, siendo esto una de las actividades realizadas por el trabajador afectado. Estando este incumplimiento relacionado con una de las causas del accidente de trabajo que sufrió el trabajador Edwin Palmares Carbajal.

6.43. Al respecto, los artículos 27, 27-A y 29 del RLSST¹⁹, establecen el contenido, la oportunidad y los alcances que los programas de capacitación deben desarrollar, estableciéndose adicionalmente en el Glosario de Términos del RLSST, que se entiende por capacitación a la actividad "que consiste en transmitir conocimientos teóricos y prácticos para el desarrollo de competencias, capacidades y destrezas acerca del proceso de trabajo, la prevención de los riesgos, la seguridad y salud".

¹⁹ RLSST, Artículo 27.- El empleador, en cumplimiento del deber de prevención y del artículo 27 de la Ley, garantiza que los trabajadores sean capacitados en materia de prevención.

La formación debe estar centrada:

- 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.
- En los cambios en las funciones que desempeñe, cuando éstos se produzcan.
- En los cambios en las tecnologías o en los equipos de trabajo, cuando éstos se produzcan.
- En las medidas que permitan la adaptación a la evolución de los riesgos y la prevención de nuevos riesgos.
- En la actualización periódica de los conocimientos.

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

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

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

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

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

Artículo 29.- Los programas de capacitación deben:

- Hacerse extensivos a todos los trabajadores, atendiendo de manera específica a los riesgos existentes en el trabajo.
- Ser impartidos por profesionales competentes y con experiencia en la materia.
- Ofrecer, cuando proceda, una formación inicial y cursos de actualización a intervalos adecuados.
- Ser evaluados por parte de los participantes en función a su grado de comprensión y su utilidad en la labor de prevención de riesgos.
- Ser revisados periódicamente, con la participación del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo, y ser modificados, de ser necesario, para garantizar su pertinencia y eficacia.
- Contar con materiales y documentos idóneos.
- Adecuarse al tamaño de la organización y a la naturaleza de sus actividades y riesgos.

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 010-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.44. En ese sentido, la LSST reconoce como un principio a la información y capacitación, entendida como la obligación que tiene el empleador de brindar a los trabajadores y a sus organizaciones sindicales “una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia”²⁰.
- 6.45. Asimismo, cabe señalar, sobre el incumplimiento de no brindar formación e información anticipada, suficiente, adecuada y efectiva, con relación a los peligros y riesgos del puesto de trabajo. 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, capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores, entre otros**. 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).
- 6.46. En el caso en particular, se verifica que durante las actuaciones inspectivas y el presente procedimiento administrativo sancionador, la inspeccionada, no ha presentado documento que acredite haber efectuado capacitación en materia de SST. En efecto, de la revisión de los documentos presentados tanto en el procedimiento inspectivo como en el sancionador, no acreditan que se haya capacitado de forma específica sobre la “Manipulación de la bomba sumergible”, por ende, los medios de prueba presentados a lo largo del presente procedimiento, no desvirtúan el hecho imputado, referido a la ausencia de formación e información sobre los riesgos y peligros de sus actividades específicas.
- 6.47. Por tanto, la impugnante no ha logrado desvirtuar los hechos imputados, pues, no acredita que se haya impartido formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, específica, para prevenir accidentes de trabajo. Incumpliendo con su deber de prevención al no informar y formar oportunamente sobre los riesgos y peligros en el centro de trabajo, esto es, cómo es que el trabajador debió realizar sus labores. Por lo que, se deben desestimar todos los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo.

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:

²⁰ Artículo IV del Título Preliminar de la LSST



N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasionaron el accidente mortal, referidas a la formación e información en seguridad y salud en el trabajo	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE
2	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasionaron el accidente mortal, referidas a la implementación de la Identificación de Peligros y Riesgos.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE

7.2 Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o 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° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por MIRO VIDAL Y COMPAÑÍA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA MVC S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 449-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3806-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 648-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 12 de agosto de 2021, confirmada a través de la de Sub Intendencia N° 924-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, y la Resolución de Intendencia N° 449-2022-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo respecto a la supervisión efectiva, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

TERCERO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 449-2022-SUNAFIL/ILM, en los extremos referentes a las dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo respecto a la formación e información en seguridad y salud en el trabajo y a la implementación de la matriz de la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 010-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

QUINTO. - Notificar la presente resolución a la empresa MIRO VIDAL Y COMPAÑÍA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA MVC S.A.C., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA

Vocal Titular

KATTY ANGÉLICA CABALLERO SEGA

Vocal Alternativa

Vocal ponente: LUIS MENDOZA