



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1124-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	150-2020-SUNAFIL/IRE-LIB
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD
IMPUGNANTE	:	SERVICIOS GENERALES JOVARSA A E.I.R.L.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N°195-2022-SUNAFIL/IRE-LIB
MATERIAS	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **SERVICIOS GENERALES JOVARSA A E.I.R.L**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 195-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 12 de agosto de 2022.

Lima, 27 de noviembre de 2023

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **SERVICIOS GENERALES JOVARSA A E.I.R.L.** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 195-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 12 de agosto 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° 55-2020-SUNAFIL/IRE-LIB, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral en seguridad y salud en el trabajo¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 55-2020-SUNAFIL/IRE-LIB (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva y un (01) infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, a raíz del accidente de trabajo sufrido por el trabajador Pablo Eladio Campos Alva, el día 19 de octubre de 2019.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión interna de SST en el trabajo (Sub materia: notificación o aviso de accidente de trabajo mortal o incidente peligroso, registro de accidente de trabajo e incidentes), condiciones de seguridad en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinaria (sub materia: condiciones de seguridad), equipos de protección personal (sub materia: incluye todas), formación e identificación sobre seguridad y salud en el trabajo (sub materia: incluye todas), identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER) (sub materia: incluye todas).



- 1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 389-2020-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IC, de fecha 26 de noviembre de 2020, notificada el 14 de diciembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).
- 1.3. De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 440-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI/IF, de fecha 25 de junio 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 La Libertad, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 535-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 10 de setiembre de 2021, notificada el 13 de setiembre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/19,350.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por el incumplimiento de identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/9,675.00.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por la inasistencia a la labor inspectiva (comparecencia), tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,675.00.
- 1.4. Con fecha 30 de setiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 535-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:
- i. No se le notificó con la imputación de cargos con el acta de infracción, conforme se verifica en los actuados del expediente, asimismo, tampoco se notificó por casilla electrónica, afectando el principio al derecho de defensa y del debido proceso, pese a que ya se encontraba vigente el D.S. 003-2020-TR, publicada el 14.01.2020, infringiendo lo señalado en la Resolución de Superintendencia N° 114-2020-SUNAFIL, respecto a la notificación de los procedimientos sancionadores y la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL.
 - ii. Respecto del IPER, se cumplió con exhibir el IPER de las labores que desarrollan dentro del almacén YARA, el que incluye la actividad de operador de cargador con fecha de elaboración 03.09.2019 vigente a la fecha del accidente, conforme a ley, identificando la labor del operador de montacargas.
 - iii. Conforme a lo manifestado por el trabajador accidentado, no debió intervenir en los momentos que llegaron personas ajenas y debió dejar que los sujetos se lleven la mercadería, realizando su conducta al querer recuperar sus pertenencias personales, perjudicando su salud al intentar enfrentarse a los delincuentes, por lo que su representada no puede ser responsable.
 - iv. Respecto a la labor inspectiva, no obstante, no han sido notificados de manera válida, pues su domicilio fiscal se encuentra ubicado en el Callao, y al no tener domicilio fiscal en La Libertad, debió notificarse por casilla electrónica, de acuerdo a las normas citadas.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1124-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- v. Por ello, se afectó los principios del debido proceso, de interdicción para poder afrontar cualquier indefensión; asimismo, el principio de razonabilidad y de legalidad, en las sanciones administrativas.
- 1.5.** Mediante Resolución de Intendencia N° 195-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 12 de agosto de 2022², la Intendencia Regional de La Libertad declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. Precisa que, la empresa administrada en ningún momento señaló que el domicilio al cual se realizó las actuaciones inspectivas no le pertenecía y que la persona que atendió al personal inspectivo no era su trabajador o representante, por lo que se concluye que la notificación se desarrolló de manera personal y válida, de acuerdo a lo señalado por el TUO de la LPAG.
 - ii. Adicionalmente, señala que se realizó la visita de inspección el 17.01.2020, en donde el personal inspectivo ingresó al centro laboral, efectuando la misma de acuerdo a ley, y se notificó otro requerimiento de comparecencia al cual el sujeto inspeccionado asistió con normalidad; por tanto, no puede deslindar responsabilidad por la omisión de asistir al primer requerimiento de comparecencia.
 - iii. Siendo así, al tratarse de un documento, cuya emisión fue anterior a la entrada en vigencia del uso de la casilla electrónica, existía imposibilidad de efectuarla a través de dicho sistema, debiéndose entonces, proceder de acuerdo a lo detallado en el numeral 12.1 del referido cuerpo normativo, procediendo a la notificación personal, de acuerdo a lo señalado por el TUO de la LPAG, emitiéndose por tanto, la Cédula de Notificación N° 57734-2020 el mismo 26.11.2020, siendo que, al tratarse de una notificación manual, corresponde su diligenciamiento por parte del personal encargado de dicha notificación hasta el domicilio de la empresa.
 - iv. Cabe precisar, de igual manera que, el administrado no ha señalado que, el domicilio consignado en la Cédula de Notificación N° 57734-2020 (conforme obra a folios 10 del presente procedimiento administrativo sancionador), no sea suyo o que dicho domicilio no existe; por el contrario, conforme a las actuaciones inspectivas efectuadas en el marco de la Orden de Inspección N° 055-2020-SUNAFIL/IRE-LIB, en mérito al cual, se inició el presente procedimiento, se verificó que, dicho domicilio si pertenece a la empresa inspeccionada.
 - v. Asimismo, conforme a la referida cédula de notificación, el personal encargado de la notificación, verificó las características físicas del inmueble que pertenece a la empresa y, asimismo, dejó constancia que, una persona, trabajadora de la empresa y que recibió la notificación, se negó a firmar. Conforme a lo expuesto, se desestima lo señalado por la apelante en el presente extremo.

² Notificada a la impugnante el 15 de agosto de 2022, véase folio 61 del expediente sancionador.



- vi. En ese orden de ideas, el principio del debido procedimiento, implica que, el presente procedimiento sancionador, se hubiere tramitado conforme a ley, y al realizar la revisión exhaustiva del presente procedimiento sancionador y de la resolución recurrida, siendo que, en la tramitación del presente procedimiento, se verificó que, en la tramitación del mismo, se notificó conforme a ley a la administrada, desde el inicio del mismo (con la imputación de cargos, de manera conjunta con el acta de infracción), el informe final de instrucción y, ante los cuales, la administrada ejerció su derecho de defensa, a través de la presentación de sus descargos, se emitió la resolución ha sido emitida de acuerdo a la normativa vigente, considerando cada uno de los argumentos expuestos por la administrada en sus descargos; y finalmente, la administrada ejerció su derecho a presentar su recurso de apelación.
- vii. Es importante señalar previamente que, el hecho ocurrido está calificado eminentemente como un accidente de trabajo, al haberse dado en plena ejecución de labores, desarrolladas por parte del trabajador víctima del accidente, conforme a lo detallado en el Acta de Infracción N° 055- 2020-SUNAFIL/IRE-LIB; en la que, el inspector comisionado dejó constancia del hecho comprobado de la ocurrencia accidente de trabajo, el mismo que se produjo en circunstancias que, el 1 de setiembre del año 2019, el Gerente de Operaciones de la inspeccionada, Johan Vargas Altamirano, el cual se comunicó con el trabajador Campos Alva Pablo Eladio, quien ingresó a laborar para la inspeccionada el 1 de setiembre de 2019, en el cargo de operador de montecarga, a fin de que se apersona a la cochera de Salaverry donde se encontraba la máquina cargador frontal con la finalidad de conducirlo a las instalaciones de la empresa YARA PERÚ S.R.L., donde la inspeccionada prestaba servicios de tercerización; luego de sacar la mencionada maquinaria, el accidentado llegó aprox. a las 13:03 horas al lugar de destino, esto es, a la puerta de ingreso de la empresa YARA PERÚ S.R.L. indicándole en la garita de vigilancia que la puerta se encontraba cerrada no pudiendo ingresar comunicando este hecho al gerente de operaciones, el mismo que le pidió que espere ; siendo que a las 13:35 aproximadamente, llegó una camioneta donde dos personas lo interceptaron, bajándolo de la máquina de la cual cae de espalda mientras tanto uno de los sujetos prendió la máquina y acelera , estando en el suelo la llanta de la máquina le pasó por el pie izquierdo, causándole ruptura de peroné izquierdo.
- viii. En consecuencia, la responsabilidad de la empresa, sobre el accidente de trabajo ocurrido el 1 de setiembre de 2019, se encuentra totalmente acreditada y se ha verificado que se encuentra dentro del marco de la ley vigente.
- ix. Sobre el presente extremo, la administrada se limitó a señalar que, habría cumplido con exhibir el IPER, las labores que desarrollan dentro del almacén YARA, el que incluye la actividad de operador de cargador con fecha de elaboración 03.09.2019 vigente a la fecha del accidente, conforme a ley, identificando la labor del operador de montacargas; no obstante, la observación realizada por el personal inspectivo no es respecto de la consideración de la actividad, sino respecto a que no se consideró el peligro social de hurto, robo a mano armada, etc. en el centro de trabajo y riesgo de muerte o lesiones de los trabajadores, en la actividad de embolsado de fertilizantes y almacenamiento en su referido IPER.
- x. Estando a lo expuesto, desestima lo señalado por el administrado en el presente extremo, y señala que, no se ha configurado un exceso de punición, por ende, no se ha vulnerado el principio de razonabilidad y proporcionalidad en la determinación de la multa impuesta.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1124-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.6. Con fecha 05 de setiembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 195-2022-SUNAFIL/IRE-LAB.
- 1.7. La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM N°857-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, recibido el 09 de setiembre 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° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

⁴ "Ley N° 29981, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**

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

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

(...)"

⁵ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶ "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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



Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1. El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.
- 3.2. Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3. El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁸.
- 3.4. En este orden de ideas, resulta indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia sociolaboral -tanto adjetivo como sustantivo- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema de Inspección del Trabajo. La normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujetos del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico-procedimental

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

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

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1124-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

establecida en el marco del Sistema de inspección del Trabajo. Cabe precisar que dicho análisis garantiza la vigencia del debido proceso en sede administrativa, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁹.

- 3.5. 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.
- 3.6. 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 SERVICIOS GENERALES JOVARSA E.I.R.L.

- 4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que SERVICIOS GENERALES JOVARSA E.I.R.L. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 195-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, que confirmó la sanción impuesta de S/ 19,350.00, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT y 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 16 de agosto de 2022.
- 4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por SERVICIOS GENERALES JOVARSA E.I.R.L.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 05 de setiembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 195-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, señalando los siguientes alegatos:

⁹ Ver, por ejemplo, las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 3741-2004-PA, 615-2009-PA/TC, 6136-2009-PA/TC, 6785-2006-PA/TC, 2608-2009-PA/TC, 6132-2008-PA/TC, 3792-2009-PA/TC y 2597-2009-PA/TC.



- i. Que, su representada en ningún momento fue notificada con el Acta de Infracción y la Imputación de Cargos, y que se debió de notificar a su domicilio fiscal ubicado en la Mza L Lote 12 Int. Piso 3 A.H. José Boterín (Espalda Cementerio Baquíjano) Provincia Constitucional del Callao, ya que no contamos con domicilio en La Libertad.
- ii. Sostiene que, se ha infringido abiertamente lo establecido en el RLGIT y el punto 7.1.2.6 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, aprobada por la Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, lo que determina la nulidad de todo lo actuado, debiendo notificarse nuevamente.
- iii. Alega que, el día de la ocurrencia del accidente el trabajador, este no se encontraba realizando trabajo alguno, la maquina estaba apagada, se encontraba esperando en la garita y al ver que se estaban llevando el montacargas (cargador frontal) quiso sacar sus pertenencias personales, por lo que, debió dejar que se lleven la maquinaria.
- iv. Que, como lo ha manifestado en el recurso de apelación la actitud tomada por el trabajador, al momento que se presentaron las personas ajenas, él no se encontraba en el montacargas (Cargador Frontal), había bajado y apagado la máquina, y el accidente se produjo por la culpa inexcusable y negligencia del propio trabajador.
- v. Sobre la inasistencia a la diligencia de comparecencia en la fecha 22 de enero 2020, señala que el inspector comisionado indicó que procedió a notificar a la señora Ana Paula Palma Rodríguez en calidad de apoderada, a quien se le entrego el requerimiento de comparecencia, pero que no fue notificado válidamente a su domicilio fiscal, por lo que, no pudo apersonarse.
- vi. Considera que su derecho a la defensa, el principio de razonabilidad, el derecho a la debida motivación y el principio de legalidad, han sido vulnerados.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento y derecho de defensa

- 6.1 Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona una presunta vulneración a la debida motivación, como elemento esencial del debido procedimiento¹⁰, 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 Sobre el particular, el inciso a) del artículo 44 de la LGIT establece, como uno de los principios del procedimiento sancionador, la observancia al debido proceso, “por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho”.
- 6.3 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

¹⁰ “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).



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1124-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

potestad sancionadora administrativa¹¹, 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.

- 6.4** Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, “El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”, motivación que deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a las anteriores justifican el acto adoptado, tal y como lo establece el artículo 6 del TUO de la LPAG. Asimismo, el contenido del acto administrativo mencionado, como requisito de validez, implica que aquel deba comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados tal y como lo prescribe el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG.
- 6.5** 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.
- 6.6** 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 reproche administrativo, calificado como infracción muy grave a la labor inspectiva e infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, faltas imputadas al administrado.
- 6.7** Asimismo, la impugnante argumenta que no se le ha notificado el Acta de Infracción y la imputación de Cargos a su domicilio fiscal, pues no cuenta con domicilio en La Libertad. Respecto de este alegato, de la revisión del expediente inspectivo y sancionador, se precisa que todas las piezas procesales, fueron debidamente notificadas a la impugnante, en su oportunidad, con lo cual no se ha afectado su derecho de defensa. Además, se

¹¹ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.



advierte que la impugnante fue debidamente notificada, como se observa del folio 10 del expediente sancionador, en el cual se observa que se le notificó de forma física tanto el acta de infracción y la imputación de cargos. Por otra parte, corresponde precisar que dicho domicilio no fue cuestionado por la impugnante durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas, en las que participó su representante Ana Paula Palma Rodríguez. En ese sentido, corresponde desestimar dicho alegato.

- 6.8** Finalmente, se debe 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 6¹² 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.

Sobre la inasistencia a la diligencia de comparecencia

- 6.9** El artículo 1 de la LGIT establece que “la función inspectiva, es entendida como la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo”. De allí que, el comportamiento del inspector comisionado se oriente al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su reglamento, tutelando el fin perseguido por dichas normas y debiendo adoptar medidas y acciones en el marco del principio de razonabilidad¹³.
- 6.10** Asimismo, el artículo 9 de la LGIT, establece que “**los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los supervisores-inspectores, lo inspectores de trabajo y los inspectores auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán: (...) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas.**”, siendo la comparecencia una de las modalidades de actuación inspectiva conforme lo regula el artículo 11¹⁴ de la LGIT (énfasis añadido).
- 6.11** El literal b) numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT, establece que: “En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades: (...)”

¹² 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).

¹³ TUO de la LPAG, Título Preliminar “Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...) 1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.”

¹⁴ “**Artículo 11.- Modalidades de actuación**

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1124-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Comparecencia: Exige la presencia del sujeto inspeccionado ante el inspector del trabajo, en la oficina pública que se señale, para aportar la documentación que se requiera en cada caso y/o para efectuar las aclaraciones pertinentes. El requerimiento de comparecencia se realiza conforme a lo previsto en los artículos 67 y 68 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS" (énfasis añadido).

- 6.12** Por su parte, el inciso 3) del artículo 36 de la LGIT establece que "Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento. Tales infracciones pueden consistir en: (...) 3. **La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren**" (énfasis añadido).
- 6.13** En ese contexto, el RLGIT, que tipifica y contiene las infracciones, establece en el numeral 46.10 del artículo 46, que la inasistencia del sujeto inspeccionado ante el requerimiento de comparecencia constituye infracción muy grave a la labor inspectiva, la cual es pasible de sanción económica.
- 6.14** En el caso en particular, con fecha 15 de enero de 2020, se realizó la visita de inspección en la dirección de Calle Domingo Caro Aroyo N° 100, A.A.H.H Luis Alberto Sánchez, Salaverry – Trujillo, La Libertad (dirección que fue detallada por el trabajador afectado), siendo atendido por la Srta. Ana Paula Palma Rodríguez, en calidad de Supervisora. Concluida esta diligencia, se procedió a extender una constancia de actuación inspectiva de investigación y notificar a la inspeccionada en el mismo acto, con un requerimiento de comparecencia, programada para la fecha 22 de enero de 2020 a horas 17:15 p.m., para la presentación de la documentación requerida respecto al trabajador accidentado, en las instalaciones de la Intendencia Regional de La Libertad, ubicada en Jr. Cavero y Muñoz N°707-709, Urbanización Las Quintanas- Trujillo, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normatividad sociolaboral. Además, es importante recalcar que el requerimiento de comparecencia señala expresamente que la inasistencia constituye una infracción a la labor inspectiva sancionable con multa, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 36 y 39 de la LGIT, conforme se aprecia a continuación:



Figura N° 01

REQUERIMIENTO DE COMPARECENCIA

Nombre o denominación: SERVICIOS GENERALES JOVARSA A E.I.R.L.
Dirección: CALLE DOMINGO CARO CAYO N° 100 (2DA. ENTRADA DE SALAVERRY), AA.HH LUIS ALBERTO SANCHEZ - SALAVERRY - TRUJILLO
Intendencia Regional: LA LIBERTAD.

En relación a la orden de inspección antes identificada, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 numeral 3.2 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y el artículo 6 de su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, **SE REQUIERE LA COMPARECENCIA** de la empresa arriba identificada, a la oficina de la Intendencia de Cajamarca, ubicada en Jr. Caverro y Muñoz N° 707-709, Urb. Las Quintanas – Trujillo, a horas 17:15, del día 22 de ENERO del 2020, aportando los siguientes documentos:

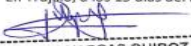
- (1) Poderes de Representación de corresponder (Carta Poder, Vigencia Poder SUNARP, copias de DNI).
- (2) Constancia de Alta del T-registro del recurrente.
- (3) Registro de Accidentes e Incidentes, conteniendo los datos del accidente ocurrido. Dicho Registro **deberá contener la información mínima conforme la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR.** (Declaración del Afectado, Declaración de Testigos, Lugar donde se realizó el accidente- deberá indicar distrito, provincia, departamento).
- (4) Acreditar entrega de equipos de protección personal en SST, a la fecha del accidente.
- (5) Acreditar haber impartido formación e información en temas referentes a los peligros y riesgos asociados a la labor específica, conforme el artículo 49 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, concordante con el artículo 27 del D.S N° 005-2012-TR, REGLAMENTO DE LA LEY DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.
- (6) Identificador de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER) de la labor de OPERADOR DE MONTACARGA, vigente a la fecha del accidente de trabajo (Completo con cuadro de valores).
- (7) Acreditar Contratación y pagos de primas del SCTR a la fecha del accidente.
- (8) Ficha Técnica del vehículo accidentado.
- (9) Revisión Técnica del vehículo accidentado a la fecha del accidente de trabajo.
- (10) Certificado Médico de Incapacidad (días de descanso médico por accidente).

La documentación requerida se refiere al periodo: **el indicado.**

Respecto de los siguientes trabajadores: **PABLO ELADIO CAMPOS ALVA.**
• Junto a los documentos originales se aportará fotocopias de los documentos o información requerida del 1 al 5.

ASUNTO: Cumplimiento de Normas laborales.
Cabe recordarle que su inasistencia constituirá **INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA**, sancionable con multa según dispone los artículos 36 y 39 de la Ley General de Inspección de Trabajo y los artículos 45 y 46 de su Reglamento aprobado por DS. N° 019-2006-TR.

En Trujillo, a los 15 días del mes de enero del 2020.



JIMMY LUCIO VARGAS QUIROZ
Inspector del Trabajo
Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

Jr. Caverro y Muñoz N° 707-709, Urb. Las Quintanas - Trujillo
Teléfono: (044) 543434
Pág. Web: www.sunafil.gob.pe

- 6.15** En el día y hora indicado, se procedió a llamar en reiteradas ocasiones al representante legal o apoderado del sujeto inspeccionado, sin embargo, pese a estar debidamente notificada, la impugnante no se presentó, habiendo, con su inasistencia, incurrido en una infracción a la labor inspectiva.
- 6.16** Como se verifica de los actuados, la impugnante no participó de la referida diligencia, no señalando justificación alguna, por el contrario, argumenta que la notificación no fue correctamente efectuada. Cabe precisar que el inspector, en el ejercicio de su labor, se encontraba realizando una actuación inspectiva de inspección en el centro de labores del trabajador afectado, y en atención a esta, procedió a notificar con el requerimiento de comparecencia en esa oportunidad, la cual fue recibida por la Srta. Ana Paula Palma Rodríguez, en calidad de Supervisora de la inspeccionada.
- 6.17** Aunado a ello, es pertinente indicar que con posterioridad a esta actuación inspectiva, el 24 de enero de 2020, se apersonó la Srta. Ana Paula Palma Rodríguez, y se le notificó un segundo requerimiento de comparecencia, a la cual sí asistió (30 de enero de 2020). Por lo cual, el cuestionar en esta etapa del procedimiento administrativo, que no fue válidamente notificado a su domicilio fiscal, cuando su representante recibió válidamente y correctamente dicha notificación, el 15 de enero de 2020, carece de pertinencia, debiendo desestimarse dicho argumento.
- 6.18** En ese orden de ideas, el requerimiento de comparecencia fue entregado en forma válida a la representante de la inspeccionada, dejándose constancia, en el expediente inspectivo, de su nombre, documento de identidad y de su relación con el sujeto inspeccionado, de conformidad con lo establecido en el numeral 21.4 del artículo 21 del TUO de la LPAG; por lo que, el acto de notificación se realizó acorde a ley.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1124-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.19** Asimismo, este accionar, se realizó en concordancia con el numeral 1 del artículo 4°, puesto que, en el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, **y esta facultad, se ejerce en los ámbitos de las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral**¹⁵ (énfasis añadido).
- 6.20** En consecuencia, corroborada la inasistencia a la diligencia de comparecencia antes señalada y atendiendo a que la infracción a la labor inspectiva son de comisión inmediata e insubsanables¹⁶, lo que implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta, se verifica la configuración de la infracción imputada.

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

- 6.21** El tipo infractor imputado a la impugnante dispone: “Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: **El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que cause daño al cuerpo o a la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal**”. En tal sentido, para que se configure dicho tipo infractor, se requiere la concurrencia de dos condiciones: i) **Que, se hayan incumplido disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, que hayan sido causa del accidente de trabajo;** y ii) **Que, dicho accidente laboral cause daño al cuerpo o a la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, lo que debe ser debidamente acreditado con el certificado o informe médico legal** (énfasis añadido).
- 6.22** Al respecto, procederemos a analizar si en las actuaciones generadas en el expediente inspectivo, se ha acreditado que la causa determinante del accidente de trabajo es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador accidentado, y, del mismo modo, es consecuencia del incumplimiento por parte de la impugnante de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

¹⁵ “**Artículo 4.- Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo**

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada. (...)”

¹⁶ Numeral 3 de la Relación de Criterios Aplicables en la inspección de Trabajo, aprobado mediante Resolución Directoral N° 029-2009-MTPE/2/11.4.



- 6.23** Cabe señalar que las causas fundamentales de un accidente pueden encontrarse en diversos niveles: conceptos erróneos, diseños inadecuados, errores de mantenimiento, de los operarios o de gestión. La determinación de la causa del accidente puede, entonces, reportar una multiplicidad de orígenes, por lo que la multicausalidad no puede destacarse de forma apriorística.
- 6.24** 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”. 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”¹⁷.
- 6.25** Dicho esto, corresponde analizar si la infracción imputada presenta el nexo causal¹⁸ señalado, respecto al accidente de trabajo investigado.
- 6.26** Es oportuno señalar que la determinación de la responsabilidad exige la concurrencia de cuatro presupuestos¹⁹: a) El daño, b) Conducta antijurídica, c) La relación de causalidad, y d) El factor de atribución. Así, debemos entender por cada uno de ellos:
- i) El daño.** - Constituye el menoscabo, el detrimento, la afectación que un sujeto sufre en su interés jurídico tutelado; además, incide en las consecuencias que derivan de la lesión del interés; un interés jurídico que puede ser patrimonial (daño lucro cesante y daño emergente) y extrapatrimonial (daño a la persona en los casos de Responsabilidad extracontractual y daño moral en los casos de Responsabilidad Contractual).
 - ii) Conducta antijurídica.** - Es el hecho contrario a la Ley, al orden público y a las buenas costumbres. Así, “la conducta antijurídica puede definirse como todo aquel proceder contrario al ordenamiento jurídico, y en general, contrario al derecho. En ese contexto, en la responsabilidad civil por accidentes de trabajo la antijuridicidad es típica, porque implica el incumplimiento de una obligación inherente al contrato de trabajo, como es el brindar al trabajador las condiciones de higiene y seguridad que le permitan ejercer sus labores sin perjudicar su salud. Es por este motivo que en principio existe la presunción de responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo que ocurren en el centro de labores”²⁰.
 - 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

¹⁷ Feyer, Anne-Marie y Williamson, Ann (1998). Factores humanos en los modelos de accidentes. En *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y OIT, p. 56.

¹⁸ 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.

¹⁹ Casación N° 18190-2016 Lima

²⁰ Casación N° 4321-2015 Callao



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1124-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 mismo²¹.

6.27 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 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

²¹ Casación Laboral N° 4258-2016-Lima.



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.

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

- 6.28 Al respecto, a la luz de las actuaciones inspectivas, se observa que el acta de infracción consigna la siguiente información (numeral 4.15 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción)²²:

“Respecto a la materia inspectiva de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER): Si bien el sujeto inspeccionado exhibió un documento denominado IPERC de la sede Almacén Yara Salaverry en la cual se incluye la actividad de Operador de Cargador, con fecha de elaboración el 03/09/2019, vigente a la fecha del accidente de trabajo, el mismo se encuentra conforme a ley, al no haber identificado el Peligro: **Social en el centro de trabajo** (Hurto, Robo a mano armada, etc, realizados por terceros) y el Riesgo: **Muerte o Lesiones de Trabajadores o clientes, daño a la propiedad**, en la actividad: Embolsado de Fertilizantes y Almacenamiento. Más aún si la maquinaria: Minicargador Frontal de placa K-570 marca Komatsu, se encontraba en mantenimiento en un taller fuera de las instalaciones de la empresa principal donde el sujeto inspeccionado presta el servicio de Tercerización de Servicios con Desplazamiento Continuo de Empaque y Embarque de productos terminados, a fin de realizar la actividad de gestión integral de embolsado de productos fertilizantes, estiba y desestiba, cuando sea requerido (...).”

- 6.29 Sobre el particular, corresponde tener en cuenta lo indicado en el precedente administrativo de observancia obligatoria emitido por este Tribunal en la Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL publicada en el Diario El Peruano, el 18 de agosto de 2022, el cual señala:

“6.18 De esta forma, una investigación de la inspección del trabajo puede bien determinar un árbol de causas, esto es, “todos los antecedentes recopilados que han dado lugar al accidente, así como los vínculos lógicos y cronológicos que los relacionan; se trata de una representación de la red de antecedentes que han provocado directa o indirectamente la lesión”²³. **En el examen de la inspección del trabajo —que debe trasladarse al acta de infracción— los órganos del procedimiento administrativo sancionador deben ocuparse de establecer la suficiencia en la determinación de los nexos causales exigidos en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, para así establecer si existe uno o más de un incumplimiento que sea suficientemente apto para convertirse en causa del accidente de trabajo y, por lo tanto, punible bajo el tipo sancionador correspondiente.**

²² Véase folio 4 del expediente sancionador.

²³ MONTEAU, M. “Análisis y presentación de informes: investigación de accidentes” En Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Tomo II, cap. 57, Madrid: OIT, p. 57.26.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1124-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.19 Como puede comprobarse, las citadas normas despliegan un reproche cualificado, cuando el comportamiento constitutivo de infracción tiene, además, un resultado dañoso determinado (“accidente de trabajo”). Esto afirma al elemento disuasivo de la sanción administrativa ante un hecho “que ocasiona” consecuencias especialmente graves dentro del sistema jurídico. De esta forma, **si dos o más incumplimientos son causas suficientes del accidente de trabajo, podrían ser válidamente imputados de forma independiente a través de los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, según corresponda, si el inspector expresa los nexos de causalidad correspondientes.**

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

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

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

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

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

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

ii) Respecto al examen del nexo causal, los tipos infractores materia de análisis, llevan a evaluar los actuados en la fiscalización a partir de la determinación del carácter causal de la infracción respecto a cada uno de los incumplimientos detectados en los que este factor causal se encuentre presente.

Así, cada uno de los incumplimientos sancionados bajo los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, deben ser susceptibles de producir el accidente o contribuir a que este se desencadene, conforme con lo determinado en la fiscalización y conforme con las condiciones establecidas en ambos tipos normativos. De manera que, **si la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo ocasiona un accidente, esta podrá dar lugar a una o a más de una sanción, siendo analizadas de manera independiente cada una de ellas respecto de su carácter causal sobre el accidente ocurrido. Por tanto, corresponderá que, por cada vez donde ese juicio causal se vea satisfecho, se aplique una sanción.**” (énfasis añadido)

6.30 En el presente caso, sobre las circunstancias y causas del accidente de trabajo ocurrido al trabajador Pablo Eladio Campos Alva, conforme a la información descrita por el inspector



en el numeral 4.10 del acápite IV. Hechos Constatados del Acta de Infracción, se tiene lo siguiente:

Figura 02

DIRECCIÓN, LOCAL, ÁREA, FECHA Y HORA EN QUE OCURRIÓ EL ACCIDENTE:

Dirección	: Mz. S, Lt. 4, Alto Trujillo, Barrio 6A, El Porvenir – Trujillo.
Área	: a 2 metros frente al ingreso de la Empresa YARA PERU S.R.L, sitio en Calle Domingo Caro Arroyo N° 100, A.H Luis Alberto Sánchez, Distrito de Salaverry, Provincia de Trujillo.
Fecha	: 01/09/2019
Hora	: 13:35 horas (aproximadamente).

A) CIRCUNSTANCIAS EN QUE OCURRIÓ EL ACCIDENTE:

El Gerente de Operaciones del sujeto inspeccionado Sr. Johan Vargas Altamirano, se comunicó por teléfono con el accidentado, a fin de que se apersone a la cochera en Salaverry donde se encontraba la máquina cargador frontal, a fin de conducirlo a las instalaciones de la Empresa YARA PERU S.R.L, donde el sujeto inspeccionado presta servicios de tercerización, luego de sacar la mencionada maquinaria, el accidentado llegó a las 13:03 horas del 19/10/2019 al ingreso (puerta) de la Empresa YARA PERU S.R.L, en la cual, en la garita de vigilancia le indicaron que la puerta estaba cerrada con seguro y precinto, no pudiendo ingresar, luego al comunicar al Sr. Johan Vargas Altamirano, este le reitera que espere que se iba a comunicar con la Empresa YARA PERU S.R.L, para que le permitieran el ingreso, sin embargo en ese lapso de tiempo a las 13:35 horas aprox. llegó una camioneta blanca 4x4, se bajó una persona de sexo masculino, preguntando quien era el operador y subió rápidamente al vehículo (cargador frontal marca Komatsu), manifestando que lo iba a llevar la maquinaria y con palabras soeces indicó que el dueño de la maquinaria le debía y al querer el accidentado sacar sus pertenencias personales, subió por la escalera, el mencionado sujeto que no se identificó prende la máquina y acelera, en ese momento, otro tipo le jala por la espalda, haciéndole caer y luego la máquina (llanta) me pasó por el pie izquierdo, causándole rotura en el peroné izquierdo.

DESCRIPCIÓN DEL ACCIDENTE:

Forma de accidente	:	Aplastamiento por llanta de mini cargador frontal Komatsu
Agente causante	:	llanta de mini cargador frontal Komatsu
Parte del cuerpo lesionado:		peroné de la pierna izquierda
Naturaleza de la lesión:		Fractura maléolo peroné izquierdo S82.6 y Herida en tobillo en pie izquierdo S91.7

Figura 03

Causas del accidente de trabajo

CAUSAS INMEDIATAS:

Actos Subestándares:

- Falta de conocimiento en situaciones de Peligro Social en el centro de trabajo (hurto, robo a mano armada, etc, realizados por terceros).

Condiciones Subestándares:

- No se pudo advertir en la presente investigación

CAUSAS BÁSICAS:

Factores Personales

- No se pudo advertir en la presente investigación

Factores de Trabajo:

- No haber identificado el peligro consistente en: Social en el centro de trabajo (Hurto, Robo a mano armada, etc, realizados por terceros); y riesgo: Muerte o lesiones de trabajadores o clientes, daño a la propiedad, en la actividad: Embolsado de fertilizantes y Almacenamiento.

C) ACCIONES CORRECTIVAS A IMPLEMENTAR

- Identificar el peligro consistente en: Social en el centro de trabajo (Hurto, Robo a mano armada); así como los riesgos correspondientes a la actividad, las consecuencias por incumplimiento a dicha actividad, en su matriz IPER.

6.31 Respecto de las causas del accidente de trabajo, se tiene que los elementos antes descritos generan una duda razonable de si lo ocurrido constituye un hecho atribuible a la empresa (dado el comportamiento del tercero al momento de hurtar el “mini cargador frontal”), y si el nexo causal ha sido determinado de manera fehaciente por la inspección del trabajo según los alcances del considerando 6.30 de la presente resolución.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1124-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.32** Por ello, a criterio de esta Sala, si bien es responsabilidad de la impugnante la implementación del nuevo peligro en la matriz IPERC como consecuencia de la mejoría continua, no se identifica si su ausencia inicial de este *peligro social* constituye causa del accidente, en un contexto en el cual el comportamiento de un *tercero (ladrón)* realizando una actividad extraordinaria o imprevisible (hurtar el “mini cargador frontal”) generó que el trabajador afectado, de forma imprudente, tratase de sacar sus pertenencias del vehículo en movimiento, lo cual provocó el accidente de trabajo. Es así que, el identificar el *peligro social* en el centro de trabajo (Hurto, Robo a mano armada, etc., realizados por terceros) y el *Riesgo Muerte o Lesiones de Trabajadores o clientes, daño a la propiedad*, en la matriz IPERC de la impugnante, no habría evitado la ocurrencia del accidente de trabajo, pues de igual manera, el trabajador afectado hubiera actuado de forma negligente.
- 6.33** En ese sentido, y conforme también, se ha establecido en el precedente de observancia obligatoria aprobado por la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Resolución de Sala Plena N° 001-2023-SUNAFIL/TFL, publicada el pasado 25 de enero de 2023 en el diario oficial El Peruano:
- “6.20. En efecto, en el marco del procedimiento de fiscalización y sancionador se deben obtener los indicios suficientes o elementos de convicción que permitan la comprobación de alguna infracción a las normas de trabajo que sean pasibles de sanción. Esto resulta necesario para poder sostener una imputación de responsabilidad administrativa al sujeto inspeccionado, para lo cual se deben agotar los medios conferidos por el TUO de la LPAG, la LGIT y el RLGIT, citados precedentemente”
- 6.34** Por ello, corresponde declarar fundado en parte el presente recurso de revisión, dejándose sin efecto la infracción sancionada bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, al no haberse acreditado el nexo causal entre el accidente de trabajo ocurrido y la falta de identificación del peligro en la matriz IPERC de la impugnante, identificada por las instancias previas.
- 6.35** 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.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

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



N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Labor Inspectiva	Inasistencia a la diligencia de comparecencia de fecha 22 de enero de 2020.	Numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE

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

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **SERVICIOS GENERALES JOVARSA A E.I.R.L.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 195-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 12 de agosto de 2022, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 150-2020-SUNAFIL/IRE-LIB, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. – **DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 535 -2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 10 de setiembre de 2021, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 195-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por el incumplimiento en la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER).

TERCERO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 195-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, en el extremo referido a la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificadas en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT, por la inasistencia a la diligencia de comparecencia de fecha 22 de enero de 2020.

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

QUINTO. - Notificar la presente resolución a **SERVICIOS GENERALES JOVARSA A E.I.R.L.**, y a la Intendencia Regional de La Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 1124-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA

Vocal Titular

Vocal Ponente: MANUEL DE LAMA