



*Tribunal de Fiscalización Laboral*  
*Primera Sala*

**Resolución N° 1225-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 6420-2020-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : CONSORCIO CONSTRUCTOR M2 LIMA

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 516-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

*Sumilla:* Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el **CONSORCIO CONSTRUCTOR M2 LIMA**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 516-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de marzo de 2022.

Lima, 28 de diciembre de 2023

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por el **CONSORCIO CONSTRUCTOR M2 LIMA** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 516-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 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° 33720-2020-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**)<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 3383-2020-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de SST, por no acreditar contar con formación e información sobre SST de los riesgos existentes en escaleras fijas y la forma segura de trasladarse, ocasionando el accidente de trabajo de fecha 19 de febrero de 2020.

**1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 148-2021-SUNAFIL/ILM/AI3, de fecha 22 de enero de 2021, notificado el 25 de enero de 2021, se inició la etapa instructiva, remitiéndose el

---

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Formación e información sobre SST; Gestión interna de SST (Sub materias: Registro de accidente de trabajo e incidente); Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER) (Sub materia: Prevención de riesgos); Investigación de accidentes de trabajo/incidentes peligrosos (Sub materia: Incumplimiento en materia de SST que cause daño a la salud de trabajador).



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° 902-2021-SUNAFIL/ILM/AI3, de fecha 13 de agosto de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 984-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 21 de octubre de 2021, notificada el 25 de octubre de 2021<sup>2</sup>, multó a la impugnante por la suma de S/ 11,309.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con la obligación respecto a la Formación e Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo al trabajador Edgardo Tomas Jacobi Aliaga, respecto de los riesgos existentes en escaleras fijas y la forma segura de trasladarse, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,309.00.

**1.4** Con fecha 9 de noviembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 984-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución apelada contraviene lo establecido en la LGIT, los principios de la Ley N° 27444, vulnerando su derecho al debido procedimiento y de defensa, pues el CCM2L ha presentado todas las capacitaciones brindadas oportunamente al señor Edgardo Tomas Jacobi Aliaga respecto a la labor que desempeñaba, específicamente sobre el uso de escaleras.
- ii. En la resolución apelada se observa que, ni la fecha del accidente ni el nombre del trabajador coinciden con la incidencia suscitada materia de análisis, lo cual es un error grave en el que incurre la administración generando la impresión que la resolución emitida es copia que se reproduce sin diferenciar ni tomar en cuenta las particularidades de cada caso, utilizado argumentos de casos anteriores y que pertenecen a trabajadores que no son materia de evaluación.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 516-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de marzo de 2022<sup>3</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando el monto de la multa, por considerar los siguientes puntos:

- i. De la revisión de actuados se advierte que la autoridad instructora, en el numeral 15 del Informe final, ha valorado y emitido su pronunciamiento en relación a los documentos presentados por el inspeccionado, referidos al Registro de asistencia a diversas reuniones; precisando al respecto que, dichos documentos no acreditan que se hubiera capacitado al trabajador Edgardo Tomas Jacobi Aliaga, sobre los riesgos

---

<sup>2</sup> Véase folio 77 del expediente sancionador.

<sup>3</sup> Notificada a la impugnante el 30 de marzo de 2022, ver folio 121 del expediente sancionador.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 1225-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

existentes en escaleras fijas y la forma segura de trasladarse, más aún si se tiene en cuenta que durante las actuaciones inspectivas el sujeto inspeccionado presentó el registro de asistencia de la capacitación sobre los riesgos existentes en escaleras fijas y la forma segura de trasladarse, la misma que fue realizada el 24 de febrero de 2020, días después de producido el accidente de trabajo de donde resultó afectado el citado trabajador.

- ii. Del análisis de la documentación presentada por el inspeccionado en el procedimiento sancionador, como lo remitido en el procedimiento recursivo, se advierte que en efecto, conforme, lo ha determinado la autoridad resolutora en coincidencia con la autoridad instructora, dicha documentación no genera la certeza que el inspeccionado haya cumplido con brindar información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar sus labores el trabajador Edgardo Tomas Jacobi Aliaga, a la fecha de la ocurrencia del accidente.
- iii. El hecho de que dentro del análisis de trabajo seguro se consignen ciertos riesgos, no acredita que el citado trabajador, hubiera recibido formación e información sobre los riesgos existentes en escaleras fijas y la forma segura de trasladarse, aspecto que esta Intendencia comparte, toda vez que ello, no exime al inspeccionado de su obligación de brindar capacitación en materia de seguridad y salud en el trabajo, sobre riesgos existentes en escaleras fijas y la forma segura de trasladarse.
- iv. Se advierte que la autoridad resolutora, ha motivado su decisión de sancionar al inspeccionado sobre la base de los hechos constatados, así como del análisis y conclusiones del Informe Final y de los argumentos emitidos en los escritos de descargos del inspeccionado, tomando en cuenta la documentación presentada por el inspeccionado, sobre los cuales ha determinado que, el inspeccionado no cumplió con brindar la formación e información en seguridad y salud al extrabajador afectado a la fecha del accidente de trabajo ocurrido el 19 de febrero de 2020, siendo ello una causa del accidente de trabajo.

**1.6** Con escrito de fecha 20 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° 516-2022-SUNAFIL/ILM.

**1.7** La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-002724-2022-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° 29981<sup>4</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>5</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>6</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>7</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>8</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

---

<sup>4</sup> "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

### Artículo 1. Creación y finalidad

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

<sup>5</sup> "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

### Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

<sup>6</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

### Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

<sup>7</sup> "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

### Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

<sup>8</sup> "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

### Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 1225-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

#### **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 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 RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias<sup>9</sup>.”
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

---

<sup>9</sup> 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 DEL CONSORCIO CONSTRUCTOR M2 LIMA**

**4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que el **CONSORCIO CONSTRUCTOR M2 LIMA** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 516-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 11,309.00 por la comisión de una (1) infracción MUY GRAVE en materia de SST, 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 31 de marzo de 2022.

**4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por el **CONSORCIO CONSTRUCTOR M2 LIMA**.

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

Con escrito de fecha 20 de abril de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 516-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- i.** Ha cumplido con el dictado de todas las capacitaciones correspondientes al personal en Obra, incluyendo la capacitación sobre riesgos existentes en escaleras fijas, entre ellas la capacitación realizada con fecha 12.06.19, con una duración de dos (2) horas continuas, de todos y cada uno de los riesgos existentes en el área de trabajo, en su condición de trabajadores de Obra en la denominada Estación E-22, lo que incluyó, entre otros aspectos, el riesgo de las escaleras fijas.
- ii.** La Intendencia no cuestiona ni al capacitador, ni la presencia del señor Jacobi en la capacitación, ni cuestiona que haya sido dictada antes del accidente, ni tampoco que no haya existido especificidad en cuanto al tema de la inducción, o que no esté centrada en el puesto de trabajo específico o en función a las labores que desempeña el señor Jacobi, ni que no hayan existido medidas de protección y prevención de riesgos. Por el contrario, la Intendencia hace referencia a que los documentos no acreditan una capacitación "adecuada y oportuna", ni "conforme lo exige la norma", debido a: (i) que el tiempo empleado en las reuniones no generan certeza de que sean capacitaciones; y (ii) que se tratarían de reuniones de inicio de jornada pues así se habría consignado en los documentos.
- iii.** Ha demostrado haber dictado capacitaciones, no solo meras inducciones generales, sino que son verdaderas inducciones específicas brindadas a los trabajadores, lo que se demuestra de la revisión de los documentos aportados, donde se señala los temas específicos tratados en dichas capacitaciones.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 1225-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- iv. La retroalimentación a sus trabajadores en los riesgos, no puede ser utilizado por la Intendencia para sostener equivocadamente dicha acción como un argumento para sostener la falta de capacitación previa.

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

- 6.1** Previamente al análisis de los alegatos materia de recurso, debe tenerse en cuenta que, mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL, vigente desde el 18 de agosto de 2022, este Tribunal estableció el precedente de observancia obligatoria, señalando que:

**“6.17.** Sobre la base de lo previsto en el literal a) del artículo 16 y el inciso 18.1 del artículo 18 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral (Decreto Supremo N° 004-2017-TR), tras el control de admisibilidad del recurso de revisión interpuesto, a cargo de la autoridad emisora de la decisión impugnada, este órgano de revisión tiene el deber de efectuar el control de procedencia del recurso. Así, se declarará la improcedencia del recurso de revisión en los siguientes supuestos:

- i) Cuando el acto impugnado no corresponda a resoluciones de segunda instancia que se pronuncian sobre la imposición de sanciones;
- ii) Cuando la infracción materia de sanción que se impugna, no esté tipificada como muy grave en el RLGIT; o
- iii) Cuando el recurso de revisión no se sustente en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal.

**6.18.** Lo anterior exige al administrado una mayor rigurosidad en la formulación de sus escritos de revisión, en la medida que, al tratarse de un recurso extraordinario, para que los fundamentos contenidos en este puedan ser conocidos y evaluados por el Tribunal, no basta que la resolución recurrida contenga la imposición de sanciones por infracciones muy graves, sino que su impugnación debe ceñirse estrictamente a los presupuestos básicos establecidos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, esto es: 1) Debe cuestionar al menos una infracción tipificada y calificada como muy grave, en el RLGIT, o en caso de omisión, el razonamiento empleado es suficiente para deducir ello, y; 2) Este cuestionamiento debe sustentarse necesariamente, en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas que rigen el derecho laboral, y/o en el apartamiento inmotivado de algún precedente de observancia obligatoria emitido por este Tribunal, que haya incidido directa o indirectamente, en la determinación de las infracciones.



**6.19.** Y es que, en ciertos casos, se aprecia la existencia de recursos de revisión donde, impugnándose una resolución que confirma la imposición de una sanción económica por la comisión de alguna infracción tipificada como muy grave en el RLGIT; no se cuestiona expresamente dicha infracción de forma directa o siquiera indirecta (cuando no se plantea algún razonamiento que pueda permitir deducir ello). Tal situación implica que tales recursos promueven asuntos fuera de la competencia material de este Tribunal, debiendo este órgano colegiado declarar la improcedencia, conforme a la normativa que rige su actuación.”

**6.2** En ese entendido, del recurso de revisión se evidencia que algunos alegatos son generales, no vinculados a los criterios antes señalados, esto es, algunos de los fundamentos del recurso no se sustentan en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal, así como tampoco se encuentran vinculados a las infracciones muy graves materia de sanción. Por lo tanto, corresponde a esta instancia analizar solo los fundamentos vinculados a los aspectos señalados en el precedente antes invocado y/o los referentes a la invocación de la afectación del debido procedimiento<sup>10</sup>, no correspondiendo pronunciarse sobre los alegatos que no se encuentren en dichos presupuestos.

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

**6.3** Al respecto, debemos tener en cuenta que el “Glosario de Términos” del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante, **RLSST**), define al accidente de trabajo como: “Todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, y aun fuera del lugar y horas de trabajo”.

**6.4** Del mismo modo, la doctrina sostiene que “el suceso anormal, resultante de una fuerza imprevista y repentina, sobrevenido por el hecho del trabajo o con ocasión de éste, y que determina en el organismo lesiones o alteraciones funcionales permanentes o pasajeras”<sup>11</sup>. Además, se señala que “si bien se mira, el término ‘por consecuencia’ indica una causalidad inmediata, en cuanto que el trabajo produce directamente la fuerza lesiva. El término ‘con ocasión’ es más amplio, porque indica una causalidad mediata, en la medida que hay nexo causal, no sólo cuando el trabajo produce directamente la fuerza lesiva, sino también cuando sin provocarla da lugar a que ésta se produzca”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 9 de mayo de 2023.

“(…) 29. Por ello, es importante señalar que toda afectación o invocación al debido procedimiento por parte de los recurrentes –y en general a alguno de los principios identificados en el Título Preliminar del TUO de la LPAG– debe de encontrarse vinculada con una infracción de naturaleza muy grave, como parte del presupuesto de la competencia material de este Tribunal, además, de encontrarse debidamente fundamentada y delimitada por el solicitante de un recurso extraordinario (conforme se detalló en los fundamentos 6.17 a 6.19 de la Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL).

30. Por el contrario, aquellos recursos de revisión que contengan la invocación a situaciones que pueda evidenciar la vulneración al debido procedimiento, así como a otro principio reconocido por el TUO de la LPAG pero que verse sobre infracciones que no son de competencia de este Tribunal o que no se encuentren debidamente fundamentada y delimitada en el recurso extraordinario, deberán ser declarados como improcedentes.”

<sup>11</sup> Cabanellas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.

<sup>12</sup> Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239.





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 1225-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.5** De lo señalado, podemos colegir que se denomina accidente de trabajo a aquel que se produce dentro del ámbito laboral, por el hecho o en ocasión del trabajo, tratándose normalmente de un hecho accidental, súbito e imprevisto, que produce daños en la salud del trabajador incapacitándolo para cumplir con su trabajo habitual de forma temporal o permanente. Pudiendo clasificarse en accidente leve, accidente incapacitante (total temporal, parcial permanente, total permanente) o accidente mortal.
- 6.6** Asimismo, debemos considerar que el accidente de trabajo presenta diferentes elementos, los mismos que concurren para su configuración, tales como: “a) Causa externa: Agente productor extraño a la víctima; b) Instantaneidad: Tiempo breve de duración del hecho generador; c) Lesión: El trabajador debe sufrir lesiones externas e internas como consecuencia del hecho”<sup>13</sup>.
- 6.7** Por su parte, el RLSST señala las causas que dan origen a los accidentes de trabajo; así, el Glosario de términos considera como causas que dan origen a los accidentes de trabajo las siguientes:
- “i) **Falta de control:** Son fallas, ausencias o debilidades administrativas en la conducción del empleador o servicio y en la fiscalización de las medidas de protección de la seguridad y salud en el trabajo.
  - ii) **Causas básicas:** Referidas a factores personales y factores de trabajo:
    - **Factores Personales:** Referidos a limitaciones en experiencias, fobias y tensiones presentes en el trabajador.
    - **Factores del Trabajo:** Referidos al trabajo, las condiciones y medio ambiente de trabajo: organización, métodos, ritmos, turnos de trabajo, maquinaria, equipos, materiales, dispositivos de seguridad, sistemas de mantenimiento, ambiente, procedimientos, comunicación, entre otros.
  - iii) **Causas inmediatas:** Son aquellas debidas a los actos y condiciones subestándares.
    - **Condiciones subestándares:** constituye toda condición en el entorno del trabajo que puede causar un accidente.
    - **Actos subestándares:** se refiere a toda acción o práctica incorrecta ejecutada por el trabajador que puede causar un accidente.”
- 6.8** De los actuados se corrobora que los hechos imputados a la impugnante se refieren a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo, en particular por no cumplir con la formación e información del trabajador accidentado, hecho que generó el accidente de trabajo ocurrido el 19 de febrero de 2020, del trabajador Edgardo Tomas Jacobi Aliaga.

---

<sup>13</sup> Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.



**6.9** Al respecto, la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **LSST**) tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales<sup>14</sup>, a fin de prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo o sobrevengan durante el trabajo. En tal sentido, es el empleador quien garantiza en las instalaciones del centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar tanto de los trabajadores, así como de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo<sup>15</sup>.

**6.10** En esa línea argumentativa, la Seguridad y Salud en el Trabajo tiene precisamente un carácter preventivo, anticipándose a la ocurrencia de ilícitos o antijurídicos pues precisamente las consecuencias de su apartamiento, inacción u omisión impactan “en la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores.” Cabe señalar que, la LSST reconoce como un pilar fundamental y transversal al Principio de Prevención, entendido este como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el centro de labores así como el desempeño de las funciones asignadas no van a significar en él un menoscabo en su salud, en su bienestar o la pérdida de la vida en un caso extremo; por el contrario, las condiciones de trabajo deben de permitirle su realización como persona y garantizar el alcance del bienestar social.

**6.11** La norma mencionada en el párrafo anterior, en su artículo 21 prescribe que, “Las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se aplican en el siguiente orden de prioridad: a) Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual; b) Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas; c) Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control; d) Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador; y e) En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta”.

**6.12** Por su parte, el artículo 49 establece: “El empleador tiene las siguientes obligaciones: a) Garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo; b) Desarrollar acciones permanentes con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes; c) Identificar las modificaciones que puedan darse en las condiciones de trabajo y disponer lo necesario para la adopción de medidas de prevención de los riesgos

---

<sup>14</sup> Ley N° 29783, Artículo 1. Objeto de la Ley: La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país. Para ello, cuenta con el deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, quienes, a través del diálogo social, velan por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia.

<sup>15</sup> Ley N° 29783, I. Principio de Prevención: El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 1225-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

laborales; (...) g) Garantizar, oportuna y apropiadamente, capacitación y entrenamiento en seguridad y salud en el centro y puesto de trabajo o función específica, tal como se señala a continuación: 1. Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración. 2. Durante el desempeño de la labor. 3. Cuando se produzcan cambios en la función o puesto de trabajo o en la tecnología”. Asimismo, su artículo 50 establece que, “El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales: a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar; b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador; c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro; d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo; e) Mantener políticas de protección colectiva e individual; y f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores”.

**6.13** Estas obligaciones se circunscriben a que la prestación del trabajador sea segura y que, durante la relación laboral, dicha actividad no genere riesgos en su integridad física, psíquica y mental. En otras palabras, buscan lograr la eliminación o eventualmente la reducción de los actos y condiciones sub estándar.

**6.14** En ese entendido, la Corte Suprema de Justicia del Perú en su Casación Laboral 1225-2015, Lima ha establecido:

**“(...) la obligación esencial de todo empleador es cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales, garantizando la protección, la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todo lo relacionado con el trabajo, lo que comprende evaluar, evitar y combatir los riesgos;** caso contrario el incumplimiento de estas obligaciones lo hará sujeto a indemnizar los daños y perjuicios que para el trabajador deriven de su dolo o negligencia conforme al artículo 1321° del Código Civil. (...) es necesario considerar, como se ha precisado antes, que era obligación de la recurrente probar haber cumplido todas sus obligaciones legales y contractuales, especialmente las de seguridad, sin embargo, no ha acreditado haber actuado con la diligencia ordinaria al ejercer su deber de garantizar en el centro de trabajo el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida y la salud de sus trabajadores” (énfasis añadido).

**6.15** Así, de acuerdo a lo previsto en el artículo 53 de la LSST, se confiere al empleador el deber de prevención, el mismo que también se encuentra dentro del concepto de empleador diligente, a fin de evitar poner en peligro la vida o la salud de sus



trabajadores. Dicho artículo debe ser leído de manera conjunta con el artículo 94 del RLSST, que establece: “para efecto de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley, la imputación de responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo”.

**6.16** Cabe señalar que, el Principio de Responsabilidad es entendido como la asunción de las “implicancias, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él, conforme a las normas vigentes”<sup>16</sup>, señalándose de manera expresa que:

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

Asimismo, las empresas usuarias de empresas de servicios temporales y complementarios responden directamente por las infracciones por el incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones”<sup>17</sup>.

**6.17** En consideración a las disposiciones legales antes acotadas, resulta necesario acreditar si la causa determinante de accidente de trabajo es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador accidentado, y, del mismo modo, si es consecuencia del incumplimiento por parte del empleador de las normas SST.

**6.18** Es oportuno traer a colación la Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, por medio del cual se determinó:

“**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

<sup>16</sup> Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

<sup>17</sup> Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 1225-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

cometida y el accidente sucedido, siendo el evento trágico consecuencia de la inobservancia o incumplimiento de la normativa laboral.

ii) Respecto al examen del nexo causal, los tipos infractores materia de análisis, llevan a evaluar los actuados en la fiscalización a partir de la determinación del carácter causal de la infracción respecto a cada uno de los incumplimientos detectados en los que este factor causal se encuentre presente. Así, cada uno de los incumplimientos sancionados bajo los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, deben ser susceptibles de producir el accidente o contribuir a que este se desencadene, conforme con lo determinado en la fiscalización y conforme con las condiciones establecidas en ambos tipos normativos. De manera que, si la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo ocasiona un accidente, esta podrá dar lugar a una o a más de una sanción, siendo analizadas de manera independiente cada una de ellas respecto de su carácter causal sobre el accidente ocurrido. Por tanto, corresponderá que, por cada vez donde ese juicio causal se vea satisfecho, se aplique una sanción. (...)"

**6.19** En ese entendido, corresponde analizar si las infracciones imputadas presentan el nexo causal señalado, respecto al accidente de trabajo investigado. Al respecto, se ha imputado a la impugnante una (1) infracción muy grave en materia de SST, referido al incumplimiento en materia de formación e información.

**6.20** Al respecto, la impugnante alega haber realizado capacitaciones conforme a ley. Sobre el particular, la LSST reconoce como un principio a la información y capacitación, entendida como la obligación que tiene el empleador de brindar a los trabajadores y a sus organizaciones sindicales "una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia"<sup>18</sup>. Así, a través de la obligación de garantizar la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de todo aquel que se encuentre dentro del centro de labores, que el empleador debe de adoptar una serie de medidas de prevención de acuerdo al orden de prioridad preestablecido por Ley, entendiéndose a la capacitación como una medida administrativa de prevención destinada a aislar el peligro y riesgo a través de la conducta segura del trabajador.

**6.21** Asimismo, el artículo 27 de la LSST establece: "El empleador define los requisitos de competencia necesarios para cada puesto de trabajo y adopta disposiciones para que todo trabajador de la organización esté capacitado para asumir deberes y obligaciones relativos a la seguridad y salud, debiendo establecer programas de capacitación y entrenamiento como parte de la jornada laboral, para que se logren y mantengan las competencias establecidas."

---

<sup>18</sup> Artículo IV del Título Preliminar de la LSST.



- 6.22** Por su parte, el artículo 49 de la citada norma prescribe que: “El empleador, entre otras, tiene las siguientes obligaciones: (...) g) **Garantizar, oportuna y apropiadamente, capacitación y entrenamiento en seguridad y salud en el centro y puesto de trabajo o función específica**, tal como se señala a continuación: 1. Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración. 2. Durante el desempeño de la labor. 3. Cuando se produzcan cambios en la función o puesto de trabajo o en la tecnología.” (el énfasis es nuestro)
- 6.23** Esta obligación, se circunscribe a que la prestación del trabajador sea segura y que, durante la relación laboral, dicha actividad no genere riesgos en su integridad física, psíquica y mental. En otras palabras, la capacitación<sup>19</sup> debe lograr la eliminación o eventualmente la reducción de los actos y condiciones sub estándar.
- 6.24** En ese orden de ideas, el Glosario de términos del RLSST, señala que “la Capacitación 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 la salud.”
- 6.25** Asimismo, el artículo 52 de la LSST establece 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.” (el énfasis es nuestro)
- 6.26** Como se desprende del artículo 50 de la LSST, las capacitaciones se convierten en una medida de prevención de riesgos laborales, instituidas como una obligación a todo empleador<sup>20</sup>. Por su parte, el artículo 27 del RLSST, establece: “El empleador, en **cumplimiento del** deber de prevención y del artículo 27 de la Ley, garantiza que **los trabajadores sean capacitados en materia de prevención**. La formación debe estar centrada: a) **En el puesto de trabajo específico o en la función que cada trabajador desempeña**, cualquiera que sea la naturaleza del vínculo, modalidad o duración de su contrato. b) En los cambios en las funciones que desempeñe, cuando éstos se produzcan. c) En los cambios en las tecnologías o en los equipos de trabajo, cuando éstos se produzcan. d) En las medidas que permitan la adaptación a la evolución de los riesgos y la prevención de nuevos riesgos. e) **En la actualización periódica de los conocimientos.**” (el énfasis es nuestro)
- 6.27** En ese entendido, la capacitación en temas de seguridad y salud en el trabajo implica contemplar un mínimo de conocimiento y competencias con las que todo trabajador debe contar, sobre todo en temas vinculados a “primeros auxilios y asistencia médica, extinción de incendios, así como evacuación a todas las personas que se encuentren en el lugar de trabajo”<sup>21</sup>. Sin perjuicio de ello, el contenido de las capacitaciones dependerá

---

<sup>19</sup> La capacitación, según la RAE, es un proceso de aprendizaje a corto plazo que implica la adquisición de conocimiento, la agudización de habilidades, conceptos, reglas o el cambio de actitudes y comportamientos para mejorar el desempeño de los empleados.

<sup>20</sup> Artículo 50 de la LSST: “El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales: (...) f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores.

<sup>21</sup> Artículo 83 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. - El empleador debe adoptar las siguientes disposiciones necesarias en materia de prevención, preparación y respuesta ante situaciones de emergencia y accidentes de trabajo: a) Garantizar información, medios de comunicación interna y coordinación necesarios a todas las personas en situaciones de emergencia en el lugar de trabajo. b) Proporcionar información y comunicar a las autoridades competentes, a la vecindad y a los servicios de intervención en situaciones de emergencia. c) Ofrecer



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 1225-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

del nivel de complejidad del riesgo laboral y de las funciones propias del puesto de trabajo.

- 6.28** Por tanto, el deber de capacitación implica adicionalmente, la determinación correcta de las competencias para cada puesto de trabajo, así como las actividades y tareas que comprende la prestación de servicios. “Por lo que, los trabajadores tienen el derecho de recibir del empleador una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud”<sup>22</sup>.
- 6.29** Así, el principio de información y capacitación es uno de los principios de mayor implicancia dentro del principio de prevención, dado que es necesario que el trabajador reciba charlas de capacitación con la finalidad de poder reforzar su conocimiento en los distintos riesgos existentes y desempeñar su trabajo y como consecuencia de ello evitar los distintos riesgos que ponen en peligro su salud dentro del centro de trabajo propios de la actividad. Este principio, está a cargo netamente del empleador, siendo responsable no sólo de capacitar a sus trabajadores sino además llevar a cabo el programa de capacitación.
- 6.30** Por tanto, “es deber del empleador capacitar a su personal en materia de prevención, desde la perspectiva laboral, y en base al principio de prevención el empleador tiene diversas obligaciones tendientes a garantizar la seguridad de sus trabajadores para disminuir o eliminar la posibilidad de ocurrencia accidentes laborales, así como para reducir la magnitud de los daños en caso de accidente.”<sup>23</sup> (el énfasis es nuestro)
- 6.31** De este modo, la falta de capacitación en sistemas de prevención de riesgos de trabajo, hace que los trabajadores carezcan de conocimientos en prevención y cuidado de su salud e higiene, lo que redundará en aumento del riesgo de sufrir accidentes<sup>24</sup> o enfermedades profesionales.

---

servicios de primeros auxilios y asistencia médica, de extinción de incendios y de evacuación a todas las personas que se encuentren en el lugar de trabajo. d) Ofrecer información y formación pertinentes a todos los miembros de la organización, en todos los niveles, incluidos ejercicios periódicos de prevención de situaciones de emergencia, preparación y métodos de respuesta.

<sup>22</sup> Artículo IV del Título Preliminar de la Ley 29783.

<sup>23</sup> Casación Laboral N° 16050-2015

<sup>24</sup> Fundamento décimo sexto de la Casación Laboral 11947-2015-Piura, se entiende como accidente laboral: “toda lesión orgánica o perturbación funcional causada en el centro de trabajo o con ocasión del trabajo, por acción imprevista, fortuita u ocasional de una fuerza externa, repentina y violenta que obra súbitamente sobre la persona del trabajador o debida al esfuerzo del mismo». Los términos normativos, es elemento integrante del accidente laboral el suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, el que no se debe circunscribir exclusivamente a la actividad o tarea laboral desplegada por la persona, esto es su alcance no sólo debe referirse a la actitud misma de realizar la labor prometida, sino a todos los comportamientos inherentes al cumplimiento de la



- 6.32** Como se ha señalado, las capacitaciones constituyen una obligación del empleador, como efecto del deber de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por lo que, su incumplimiento conlleva a las responsabilidades que se le sean imputables al empleador, por los accidentes que puedan sufrir sus trabajadores.
- 6.33** Asimismo, los artículos 27-A y 29 del RLSST<sup>25</sup> establecen el contenido, la oportunidad y los alcances que los programas de capacitación deben desarrollar, estableciéndose adicionalmente en el Glosario de Términos del RLSST, que se entiende por capacitación a la actividad “que consiste en transmitir conocimientos teóricos y prácticos para el desarrollo de competencias, capacidades y destrezas acerca del proceso de trabajo, la prevención de los riesgos, la seguridad y salud”.
- 6.34** En el caso en particular, conforme ha sido corroborado por el comisionado, en el numeral 4.8 de los hechos constatados del acta de infracción, “Con respecto a la materia formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, el sujeto inspeccionado envió documentos vía correo electrónico sobre formación y e información en temas de seguridad y salud en el trabajo, que se detalla en el numeral 4.6 de Hechos Constatados, donde se consigna la participación del trabajador Jacobi Aliaga Edgardo Tomas. Sin embargo, no acredita la formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo de los "riesgos existentes en escaleras fijas y la forma segura de trasladarse”, labor que realizaba el trabajador Jacobi Aliaga Edgardo Tomas a la fecha de su accidente de trabajo ocurrido el 19.02.2020, incumpliendo con lo normado y afectando al trabajador precitado”. Argumentos que también fueron objeto de desarrollo por la instancia de sanción, conforme se advierte del fundamento 23 de la Resolución de Sanción.
- 6.35** Asimismo, conforme se advierte de los actuados, y también fue desarrollado en el numeral 4.6 del Acta de Infracción, las capacitaciones realizadas por la impugnante no contemplaban los riesgos referentes a las actividades realizadas por el trabajador accidentado; verificándose que recién con posterioridad al accidente de trabajo se realizó la capacitación referida. Cabe señalar que, considerando las funciones y actividades desempeñadas por el trabajador, la impugnante debió asegurar que su

---

obligación laboral por parte del trabajador sin los cuales ésta no podría llevarse a cabo o también a actividades de capacitación o de otra índole impuestas en ejercicio de la potestad subordinante. No debe perderse de vista que el vínculo contractual laboral no obliga sólo a lo que en el acuerdo formal se expresa, sino también, en lo que hace al trabajador, a todas las cosas que emanan precisamente de la prestación de los servicios. Por ello, la causa en el accidente de trabajo, comprende todas las circunstancias o eventos que, en el cumplimiento o desarrollo de la actividad laboral, generan el acaecimiento del siniestro.”

<sup>25</sup> RLSST, Artículo 27-A.- Las capacitaciones presenciales señaladas en el artículo 27, son aquellas que se realizan:

- a) Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración.
  - b) Cuando se produzcan cambios en la función, puesto de trabajo o en la tipología de la tarea; o, en la tecnología.  
En los demás casos, el/la empleador/a puede hacer uso de los diferentes medios de transmisión de conocimientos, los cuales deben ser oportunos, adecuados y efectivos.
- Artículo 29.- Los programas de capacitación deben:
- a) Hacerse extensivos a todos los trabajadores, atendiendo de manera específica a los riesgos existentes en el trabajo.
  - b) Ser impartidos por profesionales competentes y con experiencia en la materia.
  - c) Ofrecer, cuando proceda, una formación inicial y cursos de actualización a intervalos adecuados.
  - d) Ser evaluados por parte de los participantes en función a su grado de comprensión y su utilidad en la labor de prevención de riesgos.
  - e) Ser revisados periódicamente, con la participación del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo, y ser modificados, de ser necesario, para garantizar su pertinencia y eficacia.
  - f) Contar con materiales y documentos idóneos.
  - g) Adecuarse al tamaño de la organización y a la naturaleza de sus actividades y riesgos.

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





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 1225-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

trabajador cuenta con el conocimiento pleno de todos los riesgos inherentes a dichas actividades, supuesto, que como se advierte, no ha sido cumplido.

- 6.36** En ese entendido, compartimos la tesis del inspector comisionado y las instancias previas, al establecer que las capacitaciones realizadas no acreditan que, a la fecha del accidente de trabajo, la impugnante cumplió con capacitar al trabajador accidentado de manera suficiente y adecuada. Así, la falta de capacitación y conocimiento en la actividad desempeñada por el trabajador accidentado, se encuentra plenamente vinculada al accidente de trabajo, toda vez que, dicho desconocimiento de los peligros y riesgos, ocasionaron el accidente de trabajo. Por lo tanto, se verifica que el nexo causal ha sido plenamente determinado, no correspondiendo acoger dicho extremo del recurso de revisión.

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

- 6.37** La impugnante alega que se ha vulnerado el principio del debido procedimiento y el deber de motivación. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente: “Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, **los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.** La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).
- 6.38** El Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA: “2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.** Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como



en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

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

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

**6.41** En el caso en particular, del examen efectuado por esta Sala sobre la resolución emitida por la instancia de apelaciones, se puede observar que los cuatro elementos, antes referidos, pueden ser satisfactoriamente comprobados; toda vez que, de la resolución impugnada se ha absuelto todos los extremos alegados por la impugnante en su recurso de apelación, de manera suficiente y congruente. Del mismo modo, atendiendo al desarrollo de la resolución impugnada, se advierte que la instancia de apelaciones establece la fundamentación jurídica que respalda su decisión; asimismo, efectuó el análisis detallado de los medios probatorios que respaldan la misma y los aportados por la impugnante, así como los hechos constatados en el acta de infracción. Lo propio se advierte del acta de infracción, en la que se efectuó la determinación del nexo causal de las infracciones incurridas y el accidente de trabajo.

**6.42** Por lo tanto, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador, no evidenciándose vulneración alguna a dicho principio ni del deber de motivación.

## VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

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



*Tribunal de Fiscalización Laboral*  
*Primera Sala*

**Resolución N° 1225-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con la obligación respecto a la Formación e Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, al trabajador Edgardo Tomas Jacobi Aliaga, respecto de los riesgos existentes en escaleras fijas y la forma segura de trasladarse.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT  <b>MUY GRAVE</b>

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

**POR TANTO**

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

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** - Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el **CONSORCIO CONSTRUCTOR M2 LIMA**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 516-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 6420-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.** - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 516-2022-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.

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

**CUARTO.** - Notificar la presente resolución al **CONSORCIO CONSTRUCTOR M2 LIMA** y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.



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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**

Presidente

**MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA**

Vocal Titular

**KATTY ANGELICA CABALLERO SEGA**

Vocal Alternativa

**Vocal ponente: MANUEL DE LAMA**

20231227CEC