[22] Ocampo Vásquez, Fernando. (2011) "EL Principio de Razonabilidad como limite a la tipificación reglamentaria de los Organismos Reguladores". En Ius et veritas núm. 42, pág. 291.

[23] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2192-2004-AA/TC. Citada por MORÓN URBINA, op. cit. pp. 24-25.

[24] **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG** "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

[25] "TUO de la LPAG
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(…)
1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

J-2419177-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL
SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA
Nº 006-2025-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR	**: 3778-2020-SUNAFIL/ILM**
PROCEDENCIA	**: INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA**
IMPUGNANTE	**: SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.**
ACTO IMPUGNADO	**: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA Nº 175-2023-SUNAFIL/ILM**
MATERIA	**: SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO**

Sumilla: *Se declara* ***FUNDADO EN PARTE*** *el recurso de revisión interpuesto por* ***SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.****, en consecuencia,* ***NULA EN PARTE*** *la Resolución de Sub Intendencia Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, emitida en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador Nº 3778-2020-SUNAFIL/ILM. Se* ***ESTABLECE*** *como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos* ***6.51, 6.52 y 6.53*** *de la presente resolución, referidos a la acreditación del nexo causal en caso de detectarse incumplimientos de carácter formal, en el marco de investigación de accidentes de trabajo.*

Lima, 27 de junio de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.,** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia Nº 175-2023-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de marzo de 2023 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante la Orden de Inspección Nº 23259-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **SST**)[1], que culminaron con la emisión del Acta de Infracción Nº 4705-2019-SUNAFIL/ILM, (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sancionar económicamente a la impugnante por la comisión de cuatro (04) infracciones muy graves en materia de SST consistentes en: no acreditar fehacientemente haber brindado formación e información sobre SST; no acreditar la entrega el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, adicionalmente, de la revisión del documento se ha verificado que este, no cuenta con estándares de SST en las operaciones referentes a la actividad de inventario en almacenes; no identificar correctamente los peligros y riesgos asociados al puesto de trabajo del trabajador accidentado y no cumplir con efectuar una supervisión efectiva.

1.2. Que, mediante la Imputación de Cargos Nº 644-2022-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 15 de marzo de 2022, notificada el 17 de marzo de 2022, se inició 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 Nº 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3. De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53º del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción Nº 2741-2022-SUNAFIL/ILM/SINS/AI2[2] de fecha 14 de noviembre de 2022 (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 Sanción 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, notificada el 16 de diciembre de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/. 37,800.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con brindar formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/. 9,450.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con la obligación relativa al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/. 9,450.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/. 9,450.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con efectuar una supervisión efectiva, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/. 9,450.00.

1.4. El 30 de diciembre de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, argumentando lo siguiente:

i. Respecto a la obligación de brindar formación e información en SST, alegan que, la resolución impugnada no justifica por qué los documentos presentados no acreditan dicha obligación, a pesar de haber incluido evidencia como el IPERC 2018 y el Reglamento Interno vigente, que identifican riesgos y establecen medidas preventivas aplicables al puesto del trabajador afectado.

ii. Sobre la entrega del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, la inspeccionada sostiene que la resolución impugnada confunde la imputación relacionada con la entrega del documento con una supuesta deficiencia en su contenido. Aclaran que, el RISST fue entregado al trabajador al inicio del vínculo laboral y que su nueva versión fue difundida efectivamente a todo el personal.

iii. En relación a la identificación de peligros y evaluación de riesgos, objetan que el considerando 40 presenta una motivación insuficiente al concluir que no se identificaron los riesgos específicos del puesto, sin valorar el IPERC vigente aprobado antes del accidente, ni otros documentos entregados al inicio de la relación laboral.

iv. Respecto a la obligación de efectuar una supervisión efectiva, la inspeccionada afirma que la resolución no considera todas las acciones implementadas en materia de

SST, como inducciones, recomendaciones y supervisión directa. Añaden que, el trabajador tenía responsabilidad de mantener el orden del área conforme a las instrucciones recibidas.

v. En cuanto al proveído de fecha 30 de septiembre de 2022 y el Informe Final, la inspeccionada señala que se incurrió en un vicio de motivación, al dejar sin efecto dicho informe sin fundamentación adecuada. Alegan que, esto vulnera el debido procedimiento, ya que el Informe Final forma parte del sustento de la resolución sancionadora.

1.5. Mediante la Resolución de Intendencia Nº 175-2023-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de marzo de 2023, notificada el 16 de marzo de 2023, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, en atención a los siguientes fundamentos:

i. Precisan que, la inspeccionada no acreditó haber cumplido con la obligación de capacitar al trabajador afectado sobre los riesgos específicos de su puesto, conforme lo exige el artículo 27 del RLGIT. Los documentos presentados corresponden a instrumentos generales de gestión (IPER, recomendaciones generales y RISST), pero no incluyen evidencia concreta de formación impartida al trabajador como auxiliar contable en almacenes, ni registros o cargos firmados que acrediten tal capacitación previa al accidente, por lo que sus afirmaciones carecen de sustento documental.

ii. Asimismo, señalan que, el Informe Final no constituye un acto administrativo en los términos del artículo 1.1 del TUO de la LPAG, dado que solo contiene una propuesta de sanción sin efectos jurídicos directos sobre la inspeccionada, siendo la resolución emitida por la autoridad sancionadora la que determina su responsabilidad. En la misma línea, si bien el Informe Final fue dejado sin efecto mediante proveído del 30 de septiembre de 2022, dicha decisión fue debidamente sustentada en el Auto de fecha 16 de septiembre de 2022, por lo que no se advierte vulneración al debido procedimiento, careciendo de validez dicho informe en el presente procedimiento sancionador.

iii. Por otro lado, advierten que, la inspeccionada reconoce la aprobación de un nuevo RISST el 19 de enero de 2018, sin embargo, no acreditó su entrega al trabajador afectado, limitándose a afirmar su difusión general, lo cual constituye una manifestación sin sustento documental.

iv. Asimismo, el RISST presentado no contiene los estándares mínimos exigidos por el artículo 74 del RLSST, especialmente respecto a las actividades de inventario en almacenes, lo que impidió cumplir su función preventiva dentro del Sistema de Gestión de SST. En tal sentido, al no haber entregado ni implementado adecuadamente un RISST que aborde los riesgos específicos de las labores realizadas, se configuró una infracción muy grave conforme al numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, al haberse contribuido con ello a la ocurrencia del accidente de trabajo.

v. En la misma línea, señalan que, el IPER presentado por la inspeccionada, con vigencia al 18 de enero de 2018, no identifica adecuadamente los riesgos específicos del puesto del trabajador afectado, limitándose a señalar de forma genérica el "inventario de productos" como peligro, sin detallar los riesgos asociados como caída de objetos, pisos en mal estado, falta de orden y limpieza, entre otros. Esta omisión evidenciaría que no se evaluaron correctamente los riesgos ni se establecieron medidas de control específicas.

vi. Asimismo, resaltan que el IPER es una herramienta esencial del sistema de gestión de SST que no puede ser sustituida por otros documentos de gestión con fines distintos, por lo que, la omisión incurrida configura una infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo.

vii. Concluyendo que la inspeccionada no cumplió con su deber de efectuar una supervisión efectiva, herramienta fundamental para verificar el cumplimiento de las medidas de prevención y control de riesgos en el centro de trabajo. Si bien la inspeccionada atribuye responsabilidad al trabajador afectado, ello resulta improcedente al no haberse acreditado que recibió formación adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo, lo que, junto con la deficiente supervisión, contribuyó directamente a la ocurrencia del accidente laboral.

1.6. Con fecha 24 de marzo de 2023, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia Nº 175-2023-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 el Memorándum-001594-2023-SUNAFIL/ILM, recibido el 13 de junio de 2023 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1. Mediante el artículo 1 de la Ley Nº 29981[3], 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 Nº 29981[4], en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo[5] (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo Nº 010-2022-TR[6], y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2017-TR[7] (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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 Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo Nº 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 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, modificada por el Decreto Legislativo Nº 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 Nº 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 Nº 019-2006-TR, y sus normas modificatorias"[8].

3.4. En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo Nº 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

3.5. En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia Nº 175-2023-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 37,800.00 por la comisión de cuatro (04) infracciones MUY GRAVES en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; esto es, el 17 de marzo de 2023.

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 SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 24 de marzo de 2023, la impugnante presentó su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia Nº 175-2023-SUNAFIL/ILM, sustentándolo en los siguientes argumentos:

i. Alegan que, se vulneró el principio de legalidad, en tanto no es competencia de SUNAFIL imponer o detallar los peligros que deberían ser considerados en el IPER, toda vez que dicha obligación le corresponde al empleador. Asimismo, conforme advierten de dicho documento, sí cumplió con identificar los peligros y riesgos del área de almacén, en específico, de la actividad de inventario de productos.

ii. En la misma línea, respecto a la formación e información suficiente, aducen que se vulneró el principio de tipicidad, dado que la conducta infractora imputada calza en el tipo infractor tipificado en el numeral 27.8 del RLGIT; a mayores, si cumplió con brindar información al trabajador afectado. En tal sentido, no se imputó adecuadamente la norma incumplida.

iii. Sostienen que, la resolución impugnada adolece de una debida motivación en tanto las razones que da la Intendencia sobre la entrega y contenido del RISST son insuficientes para justificar la falta imputada en materia de seguridad y salud en el trabajo. Al respecto, se ha señalado que no acreditó la difusión general del RISST, no obstante, la misma se realizó a través de medios internos de la impugnante.

iv. Asimismo, no se ha tenido en cuenta que, al momento de la contratación, le fue entregado al trabajador afectado el RISST vigente a la fecha, conforme se advierte de la constancia de entrega adjunta. En la misma línea, alegan que, si se tuvieron en cuenta los estándares de seguridad y salud en el trabajo en las operaciones relacionadas al puesto del trabajador accidentado, tal como la actividad de inventario en almacenes. Aunado a ello, sostienen que no se consideraron las recomendaciones que tiene para realizar la tarea de forma controlada, segura y eficiente.

v. De la misma forma, sostienen que se incurre en una motivación aparente dado que no se consideraron todas las medidas que adoptó en materia de seguridad y salud en el trabajo, tales como recomendaciones, documentos e incluso, acciones positivas tomadas a raíz del accidente.

vi. Aducen que, no se señalan las razones por las cuales se dejó sin efecto el Informe Final de Instrucción emitido inicialmente.

vii. Por otro lado, señalan que una única acción (no acreditar el cumplimiento de la normativa en materia de SST) dio origen a varios incumplimientos, correspondiendo aplicar el concurso de infracciones.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Respecto al accidente de trabajo suscitado

6.1. En principio, corresponde recalcar que, en el caso concreto, se ha aplicado el tipo infractor tipificado en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, antes de ser modificado. Ello, en tanto este se encontraba vigente al momento en que sucedió el accidente el 7 de junio del 2018; siendo así, el referido tipo infractor imputado a la impugnante dispone: "El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que produce la muerte del trabajador o cause daño en el cuerpo o en la salud del trabajador que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal."

6.2. Ahora bien, 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 Nº 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" (énfasis añadido).

6.3. Del mismo modo, la doctrina sostiene que "el suceso anormal, resultante de una fuerza imprevista y repentina, sobrevenido por el hecho del trabajo o con ocasión de éste, y que determina en el organismo lesiones o alteraciones funcionales permanentes o pasajeras"[9]. Además, se señala que "si bien se mira, el término 'por consecuencia' indica una causalidad inmediata, en cuanto que el trabajo produce directamente la fuerza lesiva. El término 'con ocasión' es más amplio, porque indica una causalidad mediata, en la medida que hay nexo causal, no sólo cuando el trabajo produce directamente la fuerza lesiva, sino también cuando sin provocarla da lugar a que ésta se produzca"[10].

6.4. 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.

6.5. Asimismo, debemos considerar que el accidente de trabajo presenta diferentes elementos, los mismos que concurren para su configuración, tales como: "a) Causa externa: Agente productor extraño a la víctima; b) Instantaneidad: Tiempo breve de duración del hecho generador; c) Lesión: El trabajador debe sufrir lesiones externas e internas como consecuencia del hecho"[11].

6.6. 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 (énfasis añadido)".

6.7. Por otro lado, la Ley Nº 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **LSST**) tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales[12], 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[13].

6.8. En esa línea argumentativa, la SST 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".

6.9. Cabe recalcar 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 signifiquen 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.

6.10. Asimismo, la norma mencionada en el párrafo anterior, en su artículo 21 prescribe que:

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

6.11. Por su parte, el artículo 49 del referido cuerpo normativo, establece que:

> "**Artículo 49**. Obligaciones del empleador
> El empleador tiene las siguientes obligaciones:
> a) Garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo.
> b) Desarrollar acciones permanentes con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes.
> c) Identificar las modificaciones que puedan darse en las condiciones de trabajo y disponer lo necesario para la adopción de medidas de prevención de los riesgos laborales.
> (…)"
> g) Garantizar, oportuna y apropiadamente, capacitación y entrenamiento en seguridad y salud en el centro y puesto de trabajo o función específica, tal como se señala a continuación:
> 1. Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración.
> 2. Durante el desempeño de la labor.
> 3. Cuando se produzcan cambios en la función o puesto de trabajo o en la tecnología (…)".

6.12. Asimismo, el artículo 50 de la referida LSST, señala que:

> "**Artículo 50**. Medidas de prevención facultadas al empleador
> El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales:
> a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.
> b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador
> c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro.
> d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo
> e) Mantener políticas de protección colectiva e individual
> f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores".

6.13. Por lo que, 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 a través de su Casación Laboral Nº 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 1321º 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"[14], 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"[15].

6.17. En consideración a las disposiciones legales antes acotadas, resulta necesario acreditar si las causas determinantes de accidente de trabajo son consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador afectado, y, del mismo modo, si son consecuencia de los incumplimientos por parte del empleador de las normas de SST.

6.18. En dicho contexto, es oportuno señalar que, mediante la Resolución de Sala Plena Nº 005-2022-SUNAFIL/TFL, se estableció el precedente administrativo de observancia

obligatoria, vigente desde el 19 de agosto de 2022, por medio del cual se determinó:

"**6.15** En ese entendido, debemos señalar que el tipo de análisis de los accidentes de trabajo puede ser multicausal y, en esa medida, es posible que la imputación por la infracción contemplada en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT obedezca a más de una subsunción plausible, si el inspector actuante da cuenta del nexo de causalidad entre la falta determinada y el tipo sancionador de dichos artículos. De esa forma, dos o más incumplimientos pueden ser plenamente aptos de producir el hecho reprochado (el accidente de trabajo) y la subsunción en cualquiera de los citados numerales del artículo 28 del RLGIT es autorizada por la gravedad de la afectación al interés público al que la sanción atiende: la protección de la salud y la vida de los trabajadores.
(…)
6.20 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 trabajo 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).

6.19. En ese entendido, resulta jurídicamente posible imputar más de un incumplimiento en materia de SST, siempre que cada infracción se sustente de manera autónoma y con el respectivo nexo causal. Por tanto, corresponde analizar si las infracciones muy graves atribuidas a la recurrente en el expediente materia de *litis* se encuentran **debidamente acreditadas y vinculadas causalmente con el accidente de trabajo investigado**. En consecuencia, no resulta aplicable lo alegado por la impugnante respecto a la configuración de un concurso de infracciones, conforme a lo sostenido en su argumento vii).

6.20. Al respecto, en el caso concreto, se advierte que se imputa a la recurrente cuatro (04) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, consistentes en: incumplir con la formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo, no satisfacer su obligación relativa al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST), no efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley y no realizar una supervisión efectiva.

6.21. Siendo que, de la lectura del ítem 4.7 del apartado IV del Acta de Infracción, se advierte que el Inspector comisionado dejó constancia de lo siguiente:

"4.7 De las actuaciones inspectivas realizadas por el Inspector del Trabajo actuante, la manifestación del trabajador y la investigación realizada por la inspeccionada, se establece lo siguiente:
(…)
DATOS DEL TRABAJADOR ACCIDENTADO:
1. Nombre y Apellidos: (…) Hershel Añape (…)
2. Edad a la fecha del accidente: 35 años
3. Fecha de Ingreso a la empresa: 18/01/2016
4. Ocupación: Auxiliar Controller — (Control de Inventarios)
5. Antigüedad en el Puesto de trabajo del accidente: (2 años, 4 meses, 21 días).

LUGAR, SECCIÓN, FECHA Y HORA EN QUE OCURRIÓ EL ACCIDENTE:

Lugar: Almacenes de Plaza Vea, Sito en Av. Alfredo Mendiola Km 21 — C.C. Real Plaza Pro (Plaza Vea Pro), San Martín de Porres, Lima, Lima.
Sección: Almacén de Electrodomésticos.
Fecha: 07/06/2018
Hora: 12:30 horas aproximadamente.

DESCRIPCIÓN DEL ACCIDENTE:

- Forma de accidente: Golpeado por caja
- Agente causante: Caja conteniendo una Plancha Freidora (Imaco).
- Parte del cuerpo lesionado: Columna Vertebral (Cuello)
- Naturaleza de la lesión: Traumatismo Cervical; Trastorno de disco lumbar con radiculopatía; Trastomo de disco cervical con radiculopatía; Espondiloartrosis cervical y lumbar.

CIRCUNSTANCIAS EN QUE OCURRIÓ EL ACCIDENTE:

Según la investigación realizada por el inspector actuante, y Registro de Accidente De Trabajo, se tiene lo siguiente: El trabajador (…) HERSHEL AÑAPE (…), sufrió un accidente de trabajo, en fecha 07 de junio del 2018, aproximadamente a las 12:30 h., en circunstancias en que el trabajador se encontraba realizando labores de inventario en al almacén de electro de la empresa inspeccionada, siendo golpeado por una Plancha Freidora a nivel de la cabeza y cuello, cuando éste movió un ventilador que estaba encima de un refrigerador, sin percatarse que sobre éste se encontraba otro artefacto "Plancha Freidora Imaco", que cae sobre la cabeza y cuello del trabajador, lo que le ocasionó una lesión a nivel de la Columna Vertebral.

CAUSAS DEL ACCIDENTE DE TRABAJO

De las actuaciones inspectivas de investigación y de la investigación del accidente de trabajo elaborado por la inspeccionada se establece lo siguiente:

CAUSAS INMEDIATAS:

ACTO SUBESTANDAR:
- Operar a Velocidad Indebida (Registro de Accidente de Trabajo).
- Omisión de asegurar (Determinado por la inspección de trabajo).
- Posición Indebida (Determinado por la inspección de trabajo).

CONDICIONES SUBESTANDAR:
- Orden y Limpieza deficientes (Registro de Accidente de Trabajo)
- Deficientes medidas de control en el centro de trabajo inspeccionado (Determinado por la inspección de trabajo).

- Falta de elemento de seguridad (Determinado por la inspección de trabajo).

CAUSAS BÁSICAS:

FACTOR PERSONAL:
- Falta de habilidad (Registro de Accidente de Trabajo).
- Entrenamiento inicial inadecuado (Determinado por la inspección de trabajo).
- Procedimientos inadecuados (Determinado por la inspección de trabajo).

FACTOR DE TRABAJO
- Procedimiento inadecuado y revisión inadecuada (Registro de Accidente de Trabajo).
- Identificación y evaluación inadecuadas (Determinado por la inspección de trabajo).
- Falta de estándares de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Operaciones (Determinado por la inspección de trabajo).
- Falta de estándares de seguridad en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo referentes a los servicios y actividades conexas (Determinado por la inspección de trabajo).
- Controles inadecuados incorrectos (Determinado por la inspección de trabajo).
- Falta de Supervisión efectiva (Determinado por la inspección de trabajo). (…)".

Respecto a la formación e información sobre SST

6.22. Debemos considerar que, el literal f) del artículo 50 de la LSST, establece que el empleador aplica **como medidas de prevención de los riesgos laborales, capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores**. En la misma línea, el artículo 52 del citado cuerpo normativo, señala que **el empleador transmite a los trabajadores, de manera adecuada y efectiva, la información y los conocimientos necesarios en relación con los riesgos en el centro de trabajo y en el puesto o función específica, así como las medidas de protección y prevención aplicables a tales riesgos** (énfasis añadido).

6.23. Complementariamente, el literal a) del artículo 27 del RLSST establece que "El empleador, en cumplimiento del deber de prevención y del artículo 27 de la Ley, garantiza que los trabajadores sean capacitados en materia de prevención. La formación debe estar centrada: a) **En el puesto y ambiente de trabajo específico o en la función que cada trabajador desempeña, cualquiera que sea la naturaleza del vínculo, modalidad o duración de su contrato**. (…)". Aunado a ello, el literal a) del artículo 29 del citado cuerpo normativo dispone que **"Los programas de capacitación deben hacerse extensivos a todos los trabajadores, atendiendo de manera específica a los riesgos existentes en el trabajo**". (énfasis añadido).

6.24. En ese contexto normativo, el inspector comisionado dejó constancia en el ítem 4.10 del apartado IV del acta de infracción, de lo siguiente:

"El sujeto inspeccionado, **no acredito fehacientemente haber brindado formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, en forma oportuna y apropiada sobre los riesgos específicos a que ha estado expuesto el trabajador (…) HERSHEL AÑAPE (…), en el desarrollo de sus actividades rutinarias en Control de Inventarios en almacenes (AUXILIAR CONTROLLER), específicamente en Prevención de riesgos en almacenes, caída de objetos, manipulación de materiales**, uso adecuado de equipos de protección personal, orden y limpieza, estándares de seguridad y salud en el trabajo, **riesgos del puesto específico de trabajo**, ergonomía en el trabajo, estándares de almacenamiento de productos, artefactos, mercaderías en general etc., **estando a que su labor principal y rutinaria era la de inventario y control en almacenes**, **por lo que el empleador debió brindar como parte de las medidas preventivas de control de accidentes una formación e información en Seguridad y Salud en el Trabajo y puesto específico y riesgos asociados a éste puesto**, desde la Inducción, capacitaciones, y entrenamientos permanentes, y al no evidenciar dicha formación e información, no se ha garantizado las medidas preventivas contra accidentes e incidentes en el trabajo, estando a que el empleador es quien garantiza que la Seguridad y Salud en el Trabajo, por lo que se evidencia la falta de formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo; siendo ésta una causa del accidente de trabajo investigado a la fecha de ocurrencia 07/06/2018 (…)". (énfasis añadido).

6.25. En esa línea, lo señalado por el inspector evidencia la omisión de una capacitación específica respecto a la función principal del trabajador accidentado: el control de inventario. Esta actividad, por su naturaleza, involucra riesgos relevantes como la caída de objetos o la manipulación de materiales, siendo precisamente la caída de un objeto el riesgo que se concretó el día del accidente investigado.

6.26. Ahora bien, al analizar la documentación presentada por la empresa durante la investigación inspectiva, se observa que, si bien se adjuntaron "Registros de Inducción, Reforzamiento de actividades operativas por puesto de trabajo", los temas abordados en dichas sesiones incluyeron: *"Orden y limpieza en los almacenes", "Uso de EPP y uso de escaleras", "Actos inseguros"* y *"Uso de EPP"*. Estos contenidos, aunque relevantes en términos generales, no abordan de manera específica los riesgos ni las medidas preventivas relacionadas con las tareas de control de inventario, que constituían el eje principal de las funciones del trabajador.

6.27. En ese sentido, la documentación presentada no acredita que se haya brindado capacitación vinculada directamente al puesto de "control de inventarios" ni a las labores que se realizaban en el momento del accidente, como la prevención de caída de objetos durante el inventariado. Adicionalmente, en los registros presentados no figura la firma del trabajador afectado, lo que impide verificar que haya recibido efectivamente dichas capacitaciones. (énfasis añadido).

6.28. Siendo así, se colige que lo actuado en sede inspectiva desvirtúa el argumento ii) planteado por la parte recurrente, quien sostiene —sin respaldo documental— haber cumplido con la capacitación preventiva y específica para todos los trabajadores. También se invalida su afirmación respecto a una presunta errónea tipificación de la conducta infractora.

6.29. En consecuencia, del análisis del acta de infracción y los documentos proporcionados, se constata que la inspeccionada no acreditó haber brindado formación ni información adecuadas sobre los riesgos del puesto de trabajo ni sobre las funciones específicas que desempeñaba el trabajador al momento del accidente.

6.30. En atención a lo señalado, se concluye que esta omisión generó que el trabajador no contara con herramientas técnicas suficientes para identificar los riesgos inherentes a su función y actuar de manera preventiva, lo que contribuyó de forma directa a la ocurrencia del accidente. Así, al no recibir capacitación específica sobre la prevención de caída de objetos en actividades de inventario, se quebrantó el deber de prevención del empleador.

6.31. Aunado a ello, es preciso recalcar que el referido accidente de trabajo representó un detrimento significativo en la salud del trabajador afectado, en tanto, según el Informe Médico de fecha 14 de agosto de 2019[16], más de un año después del accidente mencionado, el trabajador afectado aún presentaba secuelas del accidente suscitado, requiriendo sesiones de terapia física y medicación para mitigar el dolor persistente, veamos:

"**MOTIVO DE CONSULTA:**
Paciente varón de 35 años, que-refiere el día 07/06/2018 sufre accidente en centro de labores en el que le cayó objeto sólido que le generó movimiento brusco en región cervical y al resistir impacto le produjo movimiento brusco en región lumbar, tras ello presenta dolor cervical y lumbar intenso persistente. **Refiere continuo dolor cervical y lumbar al movimiento que le afecta de manera significativa su actividad laboral y cotidiana**. Recibió tratamiento médico farmacológico y de medicina física rehabilitación.
(…)
DIAGNÓSTICO:
- Traumatismo cervical (S19.9)
- Trastorno de disco lumbar con radiculopatía (M51.1)
Trastorno de disco cervical con radiculopatía (M50:1)
- Espondiloartrosis cervical y lumbar (M47.9)

TIPO DE ATENCIÓN BRINDADA:
-Tratamiento médico por Neurocirugía desde el 26/06/2018.

TRATAMIENTO:
-Farmacoterapia: Analgesia: Tramadol y Miorrelajación: Orfenadrina

-Medicina física rehabilitación
- Se indicó no cargar peso, no doblarse ni flexionar región de cuello ni lumbar, no arrodillarse, no hacer esfuerzo físico, no estar en bipedestación prolongada. Se recomienda que idealmente: no debería trabajar en un puesto de operario.
-**Dado que paciente tiene enfermedad compleja de columna vertebral y además persiste con síntomas a pesar de todos los procedimientos y tratamientos dados en la Clínica Médica Cayetano Heredia, se indica que paciente debe pasar a continuar su manejo por una Unidad Especializada de Terapia de Dolor y afines en otro establecimiento de salud que tenga un Mayor Nivel de Complejidad, de no cumplirse ello se podría perjudicar la salud del paciente**." (énfasis añadido).

6.32. Por lo expuesto, se encuentra debidamente acreditado el nexo causal entre la falta de formación e información imputada y el accidente de trabajo investigado. En consecuencia, corresponde confirmar la infracción muy grave imputada, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por incumplimiento del deber de formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Respecto al deber de supervisión efectiva

6.33. En este punto, conviene traer a colación el artículo 41 de la LSST, que establece: "La supervisión permite: a) **Identificar las fallas o deficiencias en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo**; b) **Adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para eliminar o controlar los peligros asociados al trabajo**; c) **Prever el intercambio de información sobre los resultados de la seguridad y salud en el trabajo**, d) Aportar información para determinar si las medidas ordinarias de prevención y control de peligros y riesgos se aplican y demuestran ser eficaces y, e) Servir de base para la adopción de decisiones que tengan por objeto mejorar la identificación de los peligros y el control de los riesgos, y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo" (énfasis añadido).

6.34. De otro lado, el literal c) del artículo 26 del RLSST, dispone lo siguiente: "El empleador está obligado a: c) **Disponer de una supervisión efectiva**, según sea necesario, para asegurar la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores" (énfasis añadido). Esta obligación no es meramente formal, sino que constituye una garantía activa de que las labores diarias se desarrollen conforme a los estándares preventivos establecidos.

6.35. Asimismo, con relación a la Supervisión del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, en el capítulo VIII denominado "Evaluación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, el RSST en su artículo 85, establece que: "**El empleador debe elaborar, establecer y revisar periódicamente procedimientos para supervisar, medir y recopilar con regularidad datos relativos a los resultados de la seguridad y salud en el trabajo**. Asimismo, **debe definir en los diferentes niveles de la gestión, la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas en materia de supervisión**. La selección de indicadores de eficiencia debe adecuarse al tamaño de la organización, la naturaleza de sus actividades y los objetivos de la seguridad y salud en el trabajo" (énfasis añadido).

6.36. Es importante subrayar que la LSST tiene como finalidad fundamental promover una cultura de prevención de riesgos laborales, en la cual la supervisión efectiva constituye un eje esencial para el cumplimiento del deber de prevención. A través de esta, el empleador puede identificar de manera continua las condiciones peligrosas, detectar fallas en los controles implementados y adoptar medidas correctivas de forma oportuna. La supervisión no es una labor opcional, sino una obligación jurídica que permite al empleador controlar activamente los riesgos en el centro de trabajo y garantizar que los procedimientos de seguridad sean correctamente aplicados y mantenidos.

6.37. Así, la supervisión efectiva se configura como un proceso de observación metódica y permanente del puesto de trabajo, cuyo objetivo es identificar prácticas inseguras, condiciones subestándares y deficiencias en la ejecución de tareas, todo ello con el propósito de adoptar medidas de prevención y corrección oportunas. La ausencia de esta supervisión no solo vulnera el deber de prevención, sino que incrementa significativamente la exposición al riesgo de accidentes laborales, al no detectarse ni corregirse situaciones peligrosas en tiempo real.

6.38. En ese marco normativo, de la lectura del Acta de Infracción, se verifica que el Inspector comisionado dejó constancia en el ítem 4.13 del apartado IV del acta de infracción, de lo siguiente:

"4.13 El sujeto inspeccionado, no ha cumplido con haber efectuado una Supervisión efectiva, estando a que se permitió que el trabajador (…) HERSHEL AÑAPE (…), que **no estaba previamente informado, capacitado y entrenado para el puesto de trabajo de Auxiliar Controller — Control de Inventarios en almacenes, labore sin las medidas de prevención de seguridad y salud en el trabajo adecuadas, sin haber recibido una adecuada formación e información en Seguridad y Salud en el Trabajo en los peligros y riesgos asociados a su puesto de trabajo, inducción al puesto específico, capacitaciones permanentes, entrenamientos etc.**, así como también el empleador **no ha brindado la adecuada información sobre los estándares de seguridad el almacenes, en orden y limpieza, manipulación de productos, objetos, mercadería etc., y no haber brindado las recomendaciones de seguridad ni charlas de medidas de prevención en seguridad y salud en el trabajo en el puesto específico, tal como lo establece los propios documentos de gestión del sujeto inspeccionado**. Asimismo, no se ha tomado acción respecto de la correcta identificación de peligros y evaluación de riesgos, por lo que no ha sido posible controlar adecuadamente los peligros y riesgos y realizar actividades de prevención necesarios para la no ocurrencia de accidentes en el trabajo, siendo ésta una causa del accidente de trabajo investigado a la fecha de ocurrencia 07/06/2018". (énfasis añadido).

6.39. Conforme a lo verificado en sede inspectiva, el incumplimiento del deber de supervisión efectiva se sustenta, principalmente, en que el empleador permitió que el trabajador afectado desarrollará funciones de control de inventario sin haber sido previamente capacitado, informado ni entrenado para prevenir los riesgos asociados a dicha labor. Adicionalmente, no se advirtió la existencia de mecanismos de control, seguimiento o monitoreo permanente respecto a la aplicación de las medidas preventivas exigidas para el desarrollo seguro de dicha actividad, lo cual pone en evidencia una omisión estructural en el cumplimiento del deber de supervisión.

6.40. En este extremo, resulta pertinente invocar lo establecido en la Resolución de Sala Plena Nº 011-2024-SUNAFIL/TFL, que constituye precedente de observancia obligatoria, la cual señala que:

"6.5.14. En tal sentido, la supervisión en la seguridad y salud en el trabajo constituye un concepto amplio que define a acciones significativas que posibilitan la mejora continua, siendo entonces un instrumento trascendente en el diseño, desarrollo, guía y parámetros dentro de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Es decir, la "supervisión" no se reduce a la figura de un personal ("supervisor") cuya función en concreto sea la de realizar la labor de ejecutar dichas acciones de control ("supervisar"). **El concepto, en realidad, alude a los procedimientos y métodos diseñados y establecidos por el empleador — deudor de seguridad— para medir, recopilar y prevenir con ello los riesgos y peligros en el trabajo**. Dicha metodología y procedimientos deben ser comprobables por la inspección del trabajo a través del deber de colaboración y el ejercicio de las facultades de la inspección del trabajo.
6.5.15. Así las cosas, sobre este aspecto, **lo que es objeto de sanción para la administración es la ausencia de este complejo y estructural esquema y/o diseño que conlleva la supervisión en materia de seguridad, cuya responsabilidad recae en el empleador, el cual debe llevar y estructurar el mismo, además de verificar su cumplimiento y medir sus resultados**.
6.5.16. Por lo anotado, la administración debe diferenciar, como lo hace el Tribunal, (i) la falta de conocimiento de los trabajadores sobre el riesgo; y, (ii) **la ausencia de supervisión**. Si bien ambos conceptos se complementan en la estructura de la seguridad y salud en el trabajo; no obstante, constituyen supuestos disímiles. La primera

está orientada a la falta de formación e información de los trabajadores sobre los peligros y riesgos en la prestación de servicios, y la segunda, a **la carencia de un sistema o medio de supervisión por parte del empleador".** (énfasis añadido).

6.41. A partir de lo expuesto, se advierte que, además de la omisión en la formación e información específica sobre los riesgos del puesto, se constató la inexistencia de mecanismos efectivos de supervisión. Esta deficiencia impidió que el empleador pudiera identificar condiciones peligrosas en el área de trabajo y adoptar medidas correctivas oportunas. Tal omisión revela una carencia estructural en el cumplimiento del deber de supervisión exigido por la normativa vigente.

6.42. Este incumplimiento resulta particularmente grave si se considera la forma en que ocurrió el accidente. El trabajador fue golpeado en el cuello por una plancha freidora que cayó desde una posición elevada, producto de una disposición inadecuada de objetos en el almacén. El hecho de que el trabajador moviera un ventilador sin advertir que sobre este se encontraba otro artefacto evidencia que el entorno de trabajo no fue supervisado ni controlado adecuadamente, lo cual contribuyó directamente a la materialización del riesgo.

6.43. Esta disposición inadecuada de objetos pesados en altura, en una zona de almacén sujeta a manipulación constante por parte del personal destinado a realizar labores de inventariado, tal como es el caso del trabajador afectado, constituía una condición subestándar evidente, que debió ser advertida y corregida mediante una supervisión activa. El hecho de que el trabajador realizara sus tareas sin ser instruido ni advertido del riesgo, y sin que existiera control alguno sobre la configuración insegura del entorno, demuestra que el empleador no adoptó medidas para evitar la materialización del peligro.

6.44. Aunado a ello, es importante recalcar que lo anteriormente señalado, fue corroborado por la Inspección del Trabajo, dado que, como condiciones subestándares, parte de las causas inmediatas que ocasionaron el accidente, se determinó las deficientes medidas de control en el centro de trabajo, así como la falta de elementos de seguridad. Asimismo, en cuanto a los factores de trabajo, vinculados a las causas básicas, el Inspector comisionado detectó la falta de estándares de seguridad y salud en el trabajo en las operaciones, la ausencia de controles inadecuados e incorrectos y la falta de supervisión efectiva. (énfasis añadido).

6.45. Por último, debe resaltarse que la impugnante no presentó medios probatorios que permitan acreditar la existencia de procedimientos de supervisión o medidas de control frente al riesgo que se concretó. Esta falta de acreditación, sumada a lo verificado por el inspector actuante, permite concluir que el incumplimiento del deber de supervisión efectiva fue una causa directa del accidente. En consecuencia, se configura válidamente la infracción muy grave atribuida, en concordancia con lo dispuesto por la normativa de seguridad de salud en el trabajo y los criterios fijados por el Tribunal de Fiscalización Laboral en su jurisprudencia vinculante.

Respecto a no cumplir con la obligación relativa al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST)

6.46. Al respecto, de la lectura del Acta de Infracción, se verifica que el Inspector comisionado dejó constancia en el ítem 4.11 del apartado IV del acta de infracción, de lo siguiente:

> "4.11 El sujeto inspeccionado, si bien ha presentado un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, vigente desde el 16/01/2018, **no se acredita la entrega de éste documento al trabajador accidentado**, acreditando únicamente la constancia de recepción del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo en fecha 15/01/2016, cuya vigencia feneció con la aprobación del nuevo Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, asimismo, de la revisión de éste documento se ha verificado que no cuenta con los Estándares de Seguridad y Salud en las Operaciones referentes a la actividad de Inventario en Almacenes y/o Control de Inventarios, encontrando básicamente estándares en almacén para trabajadores que almacenan y trabajan con stokas, tampoco hace referencia a algún documento o estándar que no se encuentre en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, que consigne las labores realizadas o sus actividades del trabajador (…) HERSHEL AÑAPE (…) al momento de la ocurrencia del accidente de trabajo investigado, que haya sido debidamente informado y capacitado, por lo que se evidencia que el documento no contenía los estándares de seguridad en las operaciones adecuados para la actividad realizada a la fecha del accidente de trabajo, siendo ésta una causa del accidente de trabajo investigado a la fecha de ocurrencia 07/06/2018". (énfasis añadido).

6.47. A partir de lo consignado, se observa que la imputación formulada a la parte inspeccionada se sustenta en el incumplimiento de una obligación formal, consistente en la falta de acreditación de la entrega del RISST actualizado al trabajador afectado, así como en la alegada deficiencia de contenido de dicho documento en relación con los estándares aplicables a su puesto. Sin embargo, el acta no desarrolla cómo esta omisión habría incidido directamente en la producción del accidente, ni explica de qué forma concreta la falta de dicha entrega o la carencia de ciertos contenidos privó al trabajador de conocimientos esenciales para evitar el riesgo materializado. Esta omisión de análisis resulta determinante al momento de calificar la gravedad de la conducta atribuida.

6.48. En ese sentido, resulta pertinente recordar lo señalado por esta Sala a través del considerando 6.11 de la Resolución Nº 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en la cual se realizó una lectura conjunta del artículo 53 de la LSST y el artículo 94 de su Reglamento, estableciéndose que, para la imputación de responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención, **debe verificarse que la causa determinante del daño sea consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo por parte del empleador**. En esa línea, el juicio de imputación no puede prescindir de un análisis del nexo causal. (énfasis añadido).

6.49. A este criterio debe añadirse la aplicación del principio de licitud, reconocido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que impone a la Administración la obligación de presumir la conformidad del comportamiento del administrado con el ordenamiento jurídico, mientras no se acredite lo contrario. Este principio obliga a que la imputación de responsabilidad administrativa se fundamenta en una actuación probatoria suficiente, verificable y respetuosa del debido procedimiento.

6.50. En concordancia con ello, la Resolución de Sala Plena Nº 01-2023-SUNAFIL/TFL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 25 de enero de 2023, establecida como precedente de observancia obligatoria, reitera la exigencia de observar el principio de verdad material y de satisfacer la carga probatoria que recae en la Administración. En efecto, cuando se imputa una infracción administrativa, corresponde a la autoridad fiscalizadora y sancionadora actuar con especial rigor probatorio, evaluando los hechos a partir de la evidencia directa e indirecta recabada, valorando además la participación del sujeto inspeccionado mediante el ejercicio de su derecho de defensa y del deber de colaboración.

6.51. En dicho contexto, se advierte que la autoridad inspectiva no ha demostrado de qué forma se relacionan, bajo una configuración causal acertada, los hechos significativos siguientes: la ausencia de entrega del RISST actualizado al trabajador —quien posteriormente sufrió el accidente de trabajo— y la ocurrencia del accidente de trabajo, en particular. Tampoco, en la motivación del acta de infracción, se ha argumentado que la falta de determinados estándares en el RISST haya privado al trabajador de información indispensable para evitar o mitigar el riesgo que finalmente se concretó. La responsabilidad administrativa por una infracción que, conforme con los tipos sancionadores como el 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, demandan un actuar riguroso exigible al inspector actuante. En efecto, cuando la autoridad fiscalizadora analiza los hechos de un caso, y subsume la responsabilidad del empleador bajo esos tipos sancionadores, el desenlace del comportamiento reprochado al empleador y el factor causal que ocasiona - es decir, que motiva, origina, produce, provoca o suscita, conforme con las voces sinonímicas reconocidas por la Real Academia de la Lengua Española[17] - no puede concluir la responsabilidad del empleador únicamente basándose en conjeturas sin un debido sustento inferencial o, como ocurre en este caso, en meras omisiones formales que se presenten desconexas del hecho lesivo, es indispensable que se verifique si dicha omisión de carácter formal privó al trabajador de información relevante y pertinente para identificar, prevenir o mitigar el riesgo que efectivamente se materializó. En consecuencia, la omisión documental en casos que involucren a la falta de acreditación

de entrega del RISST solo podrá generar responsabilidad administrativa cuando, a partir de un análisis razonado de causalidad normativa, se acredite que dicha omisión privó al trabajador de medios adecuados de prevención o control del riesgo efectivamente materializado. De lo contrario, el incumplimiento carecerá de relevancia infractora en el marco del artículo 28.10 o 28.11 del RLGIT, correspondiendo su tratamiento bajo otros tipos sancionadores de carácter formal o de riesgo abstracto, según corresponda.

6.52. En efecto, conforme a lo previsto en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, la configuración de una infracción muy grave por accidente de trabajo exige que el incumplimiento detectado —sea documental, procedimental o técnico— tenga relación sustantiva con el riesgo que se materializó. Este criterio ha sido sostenido por esta Sala en las Resoluciones Nº 464-2022-SUNAFIL/TFL, Nº 663-2023-SUNAFIL/TFL, Nº 452-2024-SUNAFIL/TFL, Nº 543-2024-SUNAFIL/TFL, Nº 582-2024-SUNAFIL/TFL, Nº 24-2025-SUNAFIL/TFL y Nº 463-2025-SUNAFIL/TFL, en las que se precisó que la responsabilidad por infracción muy grave debe fundarse en un juicio de causalidad motivado, que determine si el incumplimiento afectó el deber de prevención del empleador respecto de las condiciones de trabajo que originaron el daño. En esa línea, cuando la omisión detectada corresponde a obligaciones documentales, como la entrega del RISST o supuestos similares, el análisis de imputación debe valorar si dicha omisión afectó efectivamente el cumplimiento del deber de prevención del empleador respecto de las actividades desarrolladas por el trabajador accidentado, y si tal defecto de información, capacitación o advertencia tuvo capacidad real de influir en la producción del daño.

6.53. En tal sentido, debe resaltarse que la función de la inspección del trabajo —como primera línea del sistema de fiscalización laboral— no se limita a verificar el incumplimiento de deberes formales, sino que requiere realizar un análisis sustantivo de las circunstancias que originaron el accidente. En particular, cuando se califica una infracción como muy grave con base en un resultado dañoso, corresponde a la autoridad verificar si el incumplimiento detectado tuvo incidencia relevante y comprobable en la producción del daño. Para ello, deberá evaluarse si el documento omitido o la medida no ejecutada guardaba relación directa con las funciones asignadas al trabajador y con el tipo de riesgo materializado, así como si dicha omisión menoscabó la capacidad de advertencia, prevención o control del peligro. Solo cuando esta conexión funcional sea motivada adecuadamente, podrá considerarse la omisión como causalmente relevante y subsumible en los supuestos previstos en los numerales 28.10 o 28.11 del RLGIT.

6.54. En virtud de lo señalado, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta a la impugnante por la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, referida al incumplimiento de la obligación relativa al RISST, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Lo anterior se sustenta en la ausencia de elementos que acrediten el vínculo causal entre dicha omisión y el accidente ocurrido. Asimismo, de conformidad con el numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la LPAG, debe precisarse que la divergencia en la valoración probatoria o jurídica por parte de las instancias anteriores no constituye causal de nulidad.

6.55. Finalmente, en atención a lo desarrollado en los considerandos precedentes, no corresponde emitir pronunciamiento sobre argumentos iii) al v) planteados por la impugnante en su recurso de revisión vinculados a este extremo, en tanto dichos argumentos están referidos a la configuración de la infracción infractora ya analizada, la cual ha quedado sin efecto por las razones expuestas en los fundamentos *infra*.

Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo

6.56. Ahora bien, dado el argumento i) expresado por la impugnante, este Tribunal debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.

6.57. 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).

6.58. A su vez, el numeral 2 del artículo 248º del TUO de la LPAG señala que:

> *Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa*
> *La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*
> *(…)*
> *2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.*

6.59. Concordante a ello, la LGIT desarrolla en su artículo 44 los principios generales del procedimiento sancionador, entre ellos: "(…) a) Observación del 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 (…)".

6.60. Al respecto, 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 en relación a ello, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente Nº 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).*

6.61. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia recaída en el Expediente Nº 02098-2010-AA señaló que no solo existe base Constitucional o jurisprudencial para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento Convencional, a saber:

> *"Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, **el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares**. Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139.º de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito "judicial", sino también en el ámbito administrativo" y, en general, **como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana"**. (Caso*

*Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene -en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N.º 2050-2002-AA/TC- que "si bien el artículo 8º de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", **su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos**"(párrafo 69). (…)"* (énfasis añadido)

6.62. Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG y la LGIT, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto en relación con la vulneración alegada.

Sobre la presunta vulneración a la motivación de las resoluciones

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

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

6.65. Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

6.66. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente Nº 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

> "4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que:
>
> "[…][E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. **Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican**. […]
> La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.
> **El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.**
> **Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho**. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.
> En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que **la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad**, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley Nº 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo." (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).
> Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: "un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida **resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión**. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta -pero suficiente- las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada" (énfasis añadido)

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

Sobre los presuntos vicios de motivación incurridos en el caso concreto

6.68. En el caso concreto, se advierte que mediante su argumento i) la recurrente sostiene que se vulneró el principio de legalidad, en tanto no es competencia de SUNAFIL imponer o detallar los peligros que deberían ser considerados en el IPER, toda vez que dicha obligación le corresponde al empleador. Asimismo, señala que, conforme al documento presentado, sí se habría identificado los peligros y riesgos vinculados a la actividad de inventario en almacenes.

6.69. Al respecto, de la lectura de ítem 4.12 del Acta de Infracción, se advierte que el Inspector comisionado dejó constancia de lo siguiente:

> "4.12 El sujeto inspeccionado, si bien ha presentado un documento de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos, vigente, con fecha 18/01/2018, éste no ha identificado correctamente los peligros y Riesgos asociados al puesto de trabajo del trabajador accidentado (…) HERSHEL AÑAPE (…), considerando como Peligro: Inventario de Productos, lo que no es correcto, estando a que el Peligro es todo aquello con potencial de causar daño, debiéndose haber considerado como actividad, más no un peligro, así mismo, **la actividad de inventario al interior del almacén debería considerar varios peligros, entre ellos como ejemplo: objetos inestables en altura**, caída de objetos, pisos en mal estado, espacios inadecuados de trabajo, falta de orden y limpieza etc., que no han sido considerados en la actividad de inventario, por lo tanto tampoco se ha medido el riesgo y por lo tanto no se han considerado los controles adecuados como medidas de prevención. En tal sentido conforme a lo verificado **se ha determinado que no se ha realizado una correcta Identificación de los peligros asociados al puesto de trabajo, siendo ésta identificación deficiente**, puesto que antes de identificar los peligros, se tiene que identificar correctamente la actividades y tareas a realizar por el trabajador, para poder tomar acción sobre las medidas de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, siendo ésta una causa del accidente de trabajo investigado a la fecha de ocurrencia 07/06/2018". (énfasis añadido).

6.70. En la misma línea, respecto a la mencionada conducta infractora imputada, la Resolución de Sub Intendencia de sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, se pronuncia a través de su considerando 40 señalando que:

"En el presente caso, de conformidad con los numerales 24, 32 y 33 del ítem III. Análisis Legal - III.5 Del hecho imputado relacionado con la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos - IPER; así como, el ítem IV. Conclusión del Informe Final, la Autoridad Instructora haciendo suyo el Acta de Infracción, **determina que el administrado no cumple con la normatividad respecto de la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos de acuerdo a ley**; sin embargo, exhibió el documento denominado: "Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos"14, vigente, con fecha 18 de enero de 2018,**en el cual, no se ha identificado los peligros y riesgos asociados al puesto de trabajo del trabajador (…) Hershel Añape (…), toda vez que, solamente considera como peligro: inventario de productos**, frase incorrecta, porque el peligro es todo potencial que le hace daño, debiendo ser considerada como actividad; **asimismo, el inventario al interior del almacén debería considerar varios peligros, entre ellos, por ejemplo: objetos inestables en altura, caída de objetos,** pisos en mal estado, espacios inadecuados de trabajo, falta de orden y limpieza, etc., **que no han sido considerados en la actividad de inventario**, por lo que no ha medido el riesgo, al no considerarse las medidas de prevención y establecer los controles adecuados. En ese sentido, **no se ha efectuado la correcta identificación de peligros, pues, el objetivo del IPER es identificar correctamente cada actividad y tarea a realizar por el trabajador**, debiendo tomar medidas de prevención de accidentes de trabajo; supuestos que debían establecerse antes de que ocurriera el accidente de trabajo, es decir, antes del 07 de junio de 2018, en perjuicio del trabajador (…) Hershel Añape (…)." (énfasis añadido).

6.71. Al respecto, esta Sala realizó la revisión minuciosa de la matriz IPERC presentada por la impugnante[18], advirtiéndose que: **i)** dicho documento se encuentra dirigido al puesto ocupado por el trabajador afectado (auxiliar de inventario); **ii)** como peligro se encuentra contemplado la presencia de mercadería en racks superiores; **iii)** vinculado a dicho peligro se advierte el riesgo de caída de objetos (golpes); y, **iv)** en relación a ello se señalan medidas de control a fin de prevenir la materialización de dicha actividad, conforme se evidencia a continuación:

Figura Nº 01: Extracto matriz IPERC

PUESTOS: Representantes de servicio, Representante de servicios 1, Jefe de Sección, personal externo autorizado para acceso a almacenes, Auxiliar de inventario

OPERACIÓN / PROCESO	GÉNERO		T.E.	ST	PELIGRO	RIESGO	GESTIÓN EXISTENTE (MEDIDAS DE CONTROL)
	M	F					
Ingreso a almacén	11	11	4-6 horas	R	Presencia de mercadería en racks superiores	Caída de objetos (golpes)	1. Cumplir con el estándar de almacenamiento de mercadería en los racks (lo mas pesado abajo y lo mas liviano en zonas superiores) 2. EPP's Casco de Seguridad y Zapatos de Seguridad con punta de acero

6.72. A pesar de lo señalado en el considerado precedente, ni la Subintendencia ni la Intendencia emitieron un pronunciamiento concreto sobre este extremo del documento, lo que implica que no valoraron en su totalidad el contenido técnico de la matriz IPERC ofrecida, limitándose a ratificar lo señalado por el inspector actuante. Esta omisión resulta incompatible con el principio de verdad material y el deber de motivación administrativa.

6.73. Se recalca que, al originarse un accidente de trabajo es posible atribuir individualmente cada uno de los incumplimientos advertidos a la normativa sociolaboral al sujeto inspeccionado, **siempre que se acredite la existencia del nexo causal entre los incumplimientos identificados y la ocurrencia del accidente de trabajo**. Siendo dicho nexo causal el elemento esencial que determina si es posible o no imputar al empleador responsabilidad por un accidente de trabajo. (énfasis añadido).

6.74. Por lo que, dicha falta de valoración íntegra de la matriz IPERC presentada por la impugnante, contraviene lo dispuesto por esta Sala mediante el precedente de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena Nº 001-2023-SUNAFIL/TFL, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2023, el cual señala que:

"6.19. En tal sentido, con el objeto de contradecir el principio de licitud, que protege la actuación de los administrados, y acreditar fehacientemente los hechos, a la ocurrencia de alguna infracción a la normativa sociolaboral, la Administración debe determinar el cumplimiento del principio de verdad material. Así, conforme esta directriz, **la autoridad administrativa competente debe verificar suficientemente los hechos que sirven de motivo para sus respectivas decisiones**, esto es, la determinación de multas u obligaciones al sujeto inspeccionado; para lo cual, **la autoridad fiscalizadora y sancionadora deben evaluar ampliamente la prueba directa e indirecta actuada en el expediente**, así como extender todas las medidas razonables para satisfacer la carga probatoria que recae sobre la Administración, junto con la exigible participación necesaria del deber de colaboración de los sujetos inspeccionados, conforme a Ley.
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.
6.21. Cabe precisar que esta carga de la prueba que recae sobre la administración para determinar el reproche administrativo al sujeto inspeccionado atiende al derecho fundamental de prueba que tiene este para ofrecer los medios de prueba que considere pertinentes para sustentar sus alegaciones. Tales actuados, cuando efectivamente sean pertinentes para la determinación de si existe responsabilidad administrativa o no, deberán ser analizados y valorados por la autoridad administrativa al resolver si corresponde o no la determinación de una sanción.
6.22. Lo señalado anteriormente, no implica que la mera alegación del principio/derecho a la presunción de licitud por parte del administrado, sea sustento suficiente para desvirtuar la comisión de infracción o infracciones imputadas; por el contrario, si durante el desarrollo del procedimiento la administración sustenta la responsabilidad del sujeto inspeccionado, la carga de la prueba se traslada a éste, por lo que podrá desestimar los reproches administrativos alegados o la configuración de algún eximente de responsabilidad, a través de la presentación de los medios de prueba que considere oportunos; correspondiendo a la administración resolver sobre la base de la valoración conjunta de las pruebas aportadas al procedimiento." (énfasis añadido).

6.75. En tal sentido, si bien el principio de presunción de licitud no exime al inspeccionado de sustentar su defensa, lo cierto es que cuando éste presenta un documento que contiene la identificación del peligro que efectivamente se materializó en el accidente (caída de objeto desde altura con consecuente golpe), la Administración está obligada a analizarlo. Al no haberlo hecho, no se ha satisfecho la exigencia de motivación suficiente ni el deber de valorar todas las pruebas del expediente.

6.76. En consecuencia, se ha identificado que, no se valoró correctamente los alegatos expuestos referentes a la configuración de una infracción muy grave consistente no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley; pese a lo cual se confirmó dicha infracción, sin que la Sub Intendencia ni la Intendencia respectiva, hayan valorado debidamente, los alegatos del impugnante. A mayores, es de precisar que antes de la emisión de la resolución de Intendencia, el precitado precedente ya había sido emitido, por lo que correspondía sea aplicado por las instancias que conforman el sistema de inspección del trabajo.

6.77. De lo expuesto en los fundamentos precedentes, es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de

las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.

6.78. Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no solo ha identificado sino ratificado el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación de las resoluciones, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 00728-2008-PHC/TC, precisa:

> *"7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales. (…)*
>
> *a) **Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.***
> b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. (…)
> c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. (…)
> d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.
> e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). (…)
> f) Motivaciones cualificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal." (énfasis añadido).*

6.79. En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia de Sanción si bien da la apariencia de motivación al existir citas normativas, no se analizaron de forma debida los alegatos de defensa planteados por la recurrente, ni la documentación presentada por el mismo, conforme lo desarrollado precedentemente.

6.80. Estando a lo expuesto, la Resolución de Sub Intendencia de Sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, confirmada por la Resolución de Intendencia Nº 175-2023-SUNAFIL/ILM, incurre en vicio de nulidad parcial 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 de la RGIT, consistente en no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, encontrándose dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10º del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

6.81. Cabe indicar que la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta solo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independizables para que se pueda seccionar solo la parte que adolece de nulidad[19]. Por tanto, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente, un acto parcialmente válido, en la parte que no adolece de vicio alguno, tal como se evidencia en el presente caso.

6.82. En tal sentido, considerando que la Resolución de Sub Intendencia de Sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, en el extremo referido a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RGIT, consistente en no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, ha sido emitida vulnerando el derecho a la debida motivación; corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento vinculados a dicho extremo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 y 13.2[20] del artículo 13 del TUO de la LPAG.

6.83. Cabe mencionar que, la nulidad parcial permite anular una parte del acto y dejar intacta la otra, separando según la independencia que las mismas puedan brindar respecto de la otra parte. De igual manera permite reconocer otros efectos distintos al acto nulo[21].

6.84. Conforme a lo anteriormente expuesto, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial que motiva la nulidad parcial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión en el extremo referido a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RGIT, consistente en no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, acorde a los argumentos contenidos en la presente Resolución.

Sobre la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo

6.85. El artículo 15 de la Ley Nº 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del 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".

6.86. En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrean la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.

6.87. En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia de Sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.2 del artículo 13 del TUO de la LPAG[22]; corresponde declarar la **nulidad parcial** de la citada resolución en el extremo referido a la infracción muy grave, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RGIT, consistente en no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

6.88. Conforme a lo anteriormente expuesto, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al

momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión en el extremo referido a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RGIT, consistente en no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.

6.89. En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrean la nulidad parcial de la Resolución de Sub-Intendencia de Sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, y de los actos o actuaciones vinculados al extremo declarado nulo, conforme a los fundamentos expuestos en los numerales precedentes de la presente resolución.

6.90. Además, de remitir los actuados del presente procedimiento sancionador al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

Respecto a los demás alegatos planteados por la recurrente

6.91. Finalmente, respecto al argumento vi), se reitera lo señalado por la Intendencia, en tanto mediante el Proveído de fecha 30 de setiembre de 2022, debidamente notificado a la impugnante el 17 de octubre de 2022, se detallan las razones que llevaron a dejar sin efecto el Informe Final de Instrucción inicialmente emitido. Aunado a ello, es importante recalcar que la autoridad instructora mediante el referido documento sugiere al órgano sancionador la imposición de sanciones, de corresponder, pudiendo apartarse motivadamente este último de dichas recomendaciones, conforme ha sucedido en el caso concreto. Asimismo, se evidencia que ante el Informe Final de Instrucción Nº 2741-2022-SUNAFIL/ILM/SINS/AI2, de fecha 14 de noviembre de 2022, la administrada presentó sus descargos, ejerciendo válidamente su derecho de defensa. En consecuencia, el argumento formulado queda desvirtuado.

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:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con brindar formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo, siendo causa del accidente de trabajo ocurrido.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT **MUY GRAVE**
2	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con efectuar una supervisión efectiva, siendo causa del accidente de trabajo ocurrido.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT **MUY GRAVE**

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

VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

8.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Nº 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

8.2. En tal sentido, atendiendo a los supuestos de tipificación de los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, referidos a la acreditación del nexo causal en caso de detectarse incumplimientos de carácter formal, en el marco de investigación de accidentes de trabajo, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.51, 6.52 y 6.53** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Nº 29981 - Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley Nº 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo Nº 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo Nº 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A., contra la Resolución de Intendencia Nº 175-2023-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador Nº 3778-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Sub Intendencia de Sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador Nº 3778-2020-SUNAFIL/ILM, 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 de la RLGIT, por no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley.

TERCERO.- RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub Intendencia de Sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento 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 de la RLGIT, por no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

CUARTO.- **DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante la Resolución de Sub Intendencia de Sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, confirmada a través de la Resolución de Intendencia Nº 175-2023-SUNAFIL/ILM, 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 de la RLGIT, por no cumplir con la obligación relativa al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo.

QUINTO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia Nº 175-2023-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de marzo de 2023, en los extremos referentes a las infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por no cumplir con brindar formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo y por no cumplir con efectuar una supervisión efectiva.

SEXTO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa, respecto a las infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por no cumplir con la obligación relativa al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, por no cumplir con brindar formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo y por no cumplir con efectuar una supervisión efectiva.

SÉPTIMO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.51, 6.52 y 6.53** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 004-2017-TR.

OCTAVO.- PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

NOVENO.- Notificar la presente resolución a SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

DÉCIMO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.90 de la presente resolución.

UNDÉCIMO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Vocal Titular

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

---

1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Equipos de protección personal (Sub materia: Incluye todas), Sistema de gestión SST en las empresas (Submateria: supervisión efectiva), Formación e información sobre SST (Sub materia: Incluye todas), Gestión interna de SST (Sub materia: Registro de accidente de trabajo e incidentes), Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER) (Sub materia: Prevención de riesgos) y Gestión interna de SST (Sub materia: Reglamento Interno de SST).

2 Véase a folios 47 del expediente sancionador.

3 "**Ley Nº 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 Nº 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 resolutivo 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 Nº 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 Nº 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."

7 "**Decreto Supremo Nº 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 Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo Nº004-2017-TR.

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

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

11 Casación Laboral Nº 6230-2014-LA LIBERTAD.

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

13 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.

14 Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley Nº 29783.

15 Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley Nº 29783.

16 Véase a folios 6 del expediente inspectivo.

17 Esta definición fue extraída de la página institucional de la Real Academia de la Lengua Española, puede ser encontrada en: https://dle.rae.es/ocasionar

18 Obrante a fojas 51 del expediente inspectivo.

19 CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V, Buenos Aires: Editorial Heliasta, p. 549.

20 Artículo 13.- Alcances de la nulidad
(…)
13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

21 Morón Urbina, J (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, Tomo I, p. 269.

22 **Artículo 13.- Alcances de la nulidad**
13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

J-2419183-1

USO DEL SISTEMA PGA PARA PUBLICACIÓN DE NORMAS LEGALES

Se comunica a las entidades que conforman el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Organismos Constitucionales Autónomos, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que para efectos de la publicación de sus dispositivos legales en general (normas legales, reglamentos jurídicos o administrativos, resoluciones administrativas, actos de administración, actos administrativos, etc) con o sin anexos, tienen a su disposición el **Portal de Gestión de Atención al Cliente PGA**, plataforma virtual que permite tramitar sus publicaciones de manera rápida y segura. Solicite su usuario y contraseña a través del correo electrónico **normaslegales@editoraperu.com.pe.**

GERENCIA DE PUBLICACIONES OFICIALES