DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO

El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

Domingo 3 de agosto de 2025

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIV / Nº 1280

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Tribunal de Fiscalización Laboral
Sala Plena

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA
Nº 007-2025-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	**724-2021-SUNAFIL/ILM**
PROCEDENCIA	:	**INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA**
IMPUGNANTE	:	**COMPAÑIA DE SEGURIDAD PROSEGUR S.A.**
ACTO IMPUGNADO	:	**RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA Nº 1339-2022-SUNAFIL/ILM**
MATERIA	:	**SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO**

Sumilla: *Se declara* ***INFUNDADO*** *el recurso de revisión interpuesto por la* ***COMPAÑIA DE SEGURIDAD PROSEGUR S.A.*** *en contra de la Resolución de Intendencia Nº 1339-2022-SUNAFIL/ILM de fecha 11 de agosto de 2022, emitida en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador Nº 724-2021-SUNAFIL/ILM. Se* ***ESTABLECE*** *como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos* ***6.19, 6.23 y 6.24*** *de la presente resolución, referidos al deber de vigilancia de la salud de los trabajadores, el cual también comprende la salud mental.*

Lima, 27 de junio de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la **COMPAÑIA DE SEGURIDAD PROSEGUR S.A.** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia Nº 1339-2022-SUNAFIL/ILM de fecha 11 de agosto de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante la Orden de Inspección Nº 35717-2020-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, **SST**)[1], que culminaron con la emisión del Acta de Infracción Nº 2121-2021-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sancionar económicamente a la impugnante por la comisión, entre otras, de una (01) infracción muy grave en materia de SST, por incumplimiento del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en las empresas - vigilancia a la salud.

1.2. Que, mediante la Imputación de Cargos Nº 479-2021-SUNAFIL/ILM/AI2 de fecha 14 de junio de 2021, notificada el 16 de junio de 2021, 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 2321-2021-SUNAFIL/ILM/AI2 de fecha 22 de octubre de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución 4 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante la Resolución de Sub Intendencia Nº 366-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4 de fecha 11 de marzo de 2022, notificada el 14 de marzo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/. 18,480.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con la obligación en materia de vigilancia de la salud del ex trabajador afectado, tipificada en el numeral 28.13 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.
- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con la obligación en materia de ergonomía, tipificada en el numeral 27.9 del artículo 27 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,908.00.
- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con la obligación en materia de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), tipificada en el numeral 27.3 del artículo 27 del RLGIT[2].

1.4. El 04 de abril de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia Nº 366-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4, argumentando lo siguiente:

i. Alega que, otorgó licencia con goce de haber al señor Rodríguez tras recibir el alta médica en febrero de 2019, debido a que manifestó no sentirse apto para retomar labores, lo que evidencia un acto de buena fe no valorado por la autoridad inspectora.

ii. Sostiene que la resolución apelada incurre en error al atribuir un informe médico conjunto a dos doctoras, cuando en realidad se trata de informes distintos que recomendaron una reevaluación en psiquiatría y psicología. Además, el trabajador no fue reincorporado como custodio, sino en labores administrativas para resguardar su salud.

iii. Así, el informe médico de noviembre de 2020 tiene plena validez, aunque fue emitido después del retorno al trabajo, pues respalda que las evaluaciones previas acreditaron la aptitud del extrabajador. Además, se dispusieron funciones administrativas específicas que no comprometieran su salud mental.

iv. Respecto a la infracción en materia de ergonomía se basa en una supuesta omisión de definir funciones del puesto de "apoyo a coordinador", el cual no existe en la empresa. El señor Rodríguez fue reincorporado en funciones administrativas, por lo que no resulta exigible crear un IPERC para un puesto inexistente.

v. Aduce que, la resolución vulnera el principio de tipicidad, ya que no se acredita cómo el supuesto incumplimiento generó un riesgo grave e inminente, conforme exige el artículo 27.9 del RLGIT. Además, la infracción no se relaciona con condiciones inseguras del centro de trabajo.

vi. Sostiene que no corresponde exigir un IPERC por un supuesto nuevo puesto cuando el trabajador fue reincorporado con un documento vigente para el puesto de custodio, y no se creó una nueva plaza formal en la empresa.

vii. La inspectora incurre en contradicción al indicar que el trabajador debía ser reevaluado para volver como custodio, pero luego señala que retornó como "apoyo a coordinador", lo cual no se ajusta a los hechos, ya que se le asignaron funciones administrativas temporales.

viii. Finalmente, se solicita que se deje sin efecto la multa, en atención a que la resolución contiene motivaciones contradictorias y una interpretación errónea de los hechos, incurriendo en ilegalidad manifiesta conforme al inciso 9 del artículo 261 de la LPAG, lo que amerita el archivo del procedimiento.

1.5. Mediante la Resolución de Intendencia Nº 1339-2022-SUNAFIL/ILM de fecha 11 de agosto de 2022, notificada el 15 de agosto de 2022, la Intendencia de Lima Metropolitana resolvió declarar infundado el recurso de apelación, en atención a los siguientes fundamentos:

i. Se precisa que, en primer lugar, la Autoridad sancionadora determinó que la empresa incumplió con su deber de vigilancia de la salud respecto al trabajador Rodríguez, al no ejecutar las acciones establecidas en su propio procedimiento interno de reincorporación laboral tras su alta médica. Así, no se acreditó la programación de evaluaciones médico-ocupacionales ni la validación de documentos por el área de servicio social, pese a que el trabajador asistió a laborar en agosto de 2020. Este incumplimiento sustenta la infracción imputada en materia de seguridad y salud en el trabajo.

ii. En segundo lugar, la empresa presentó informes médicos de febrero de 2019 que señalaban al extrabajador como apto para trabajar, pero estos no son pertinentes de evaluación, ya que la infracción evaluada corresponde al periodo junio-agosto de 2020. Durante este lapso, el trabajador presentó nuevos problemas de salud, incluyendo estrés postraumático, lo que motivó la recomendación de reevaluaciones médicas en psiquiatría y psicología antes de autorizar su retorno a funciones.

iii. En la misma línea, señala que, aunque la empresa indicó que asignó al extrabajador labores administrativas distintas a las de custodio de seguridad, dicha reasignación se realizó sin evaluación médica previa. La recomendación de las médicas se refería exclusivamente al puesto original, y no se acreditó que se haya evaluado la aptitud del trabajador para el nuevo puesto. Por ello, se concluyó que se vulneró el deber de vigilancia de la salud y se confirmó la sanción impuesta.

iv. Señala que el informe médico del 05 de noviembre de 2020, emitido por la Dra. García, fue elaborado con posterioridad a la reincorporación laboral del extrabajador Rodríguez, por lo que no desvirtúa la infracción cometida. Dicho informe se basó en evaluaciones médicas previas de 2019, sin considerar el informe del 18 de junio de 2020 que diagnosticó estrés postraumático sin alta médica. Al haberse declarado la infracción como insubsanable por el periodo comprendido entre el 19 de junio y el 11 de agosto de 2020, no corresponde considerar la subsanación posterior como válida.

v. Asimismo, el hecho de que los trabajadores que interactuaron con el extrabajador estuvieran instruidos para no asignarle tareas que afectaran su salud mental no exime de responsabilidad a la empresa. Lo que se analiza es si se cumplió con el procedimiento de rehabilitación e incorporación laboral previamente a su retorno, lo cual no se acredita, constituyendo ello el fundamento principal de la infracción confirmada.

vi. Respecto al incumplimiento de las disposiciones en materia de ergonomía, señala que, aunque el puesto de "apoyo a coordinador" no figura formalmente en la estructura de la empresa, sí existe en la práctica para trabajadores con restricciones médicas, como fue el caso del extrabajador Rodríguez. Siendo que, las tareas asignadas a dicho puesto difieren de las funciones del cargo de "custodio de seguridad", lo que evidencia un cambio de ocupación no sustentado en una evaluación médica previa.

vii. Además, se constató que estas funciones no estaban definidas en cuanto a deberes y responsabilidades, ni adaptadas a las capacidades físicas y mentales del trabajador, incumpliéndose así el deber de adecuar el puesto a las condiciones del empleado.

viii. Asimismo, dicha infracción se fundamenta en el riesgo grave derivado de la omisión de medidas ergonómicas adecuadas, conforme al numeral 27.9 del artículo 27 del RLGIT. Por lo que el extrabajador, diagnosticado con estrés postraumático, fue reincorporado sin un ambiente de trabajo específico, sin tareas claras ni participación efectiva en la organización del trabajo, lo que generó una situación de riesgo para su salud. Por tanto, se considera que la imputación respeta el principio de tipicidad y fue correctamente determinada.

ix. Finalmente, se confirma la responsabilidad de la inspeccionada por no haber actualizado la identificación de peligros ni evaluado los riesgos laborales del extrabajador afectado, quien en los hechos desempeñó funciones de apoyo a coordinador tras su reincorporación, pese a que formalmente figuraba como custodio de seguridad.

x. Esta omisión resulta reprochable en tanto la empresa no consideró los cambios en las condiciones de trabajo ni la especial sensibilidad del trabajador frente a ciertos riesgos ergonómicos y psicosociales, incumpliendo así con lo establecido en la LSST.

1.6. Mediante el escrito de fecha 06 de setiembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia Nº 1339-2022-SUNAFIL/ILM.

1.7. La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante el Memorándum-001565-2023-SUNAFIL/ILM, recepcionado el 13 de junio de 2023.

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 LA COMPAÑIA DE SEGURIDAD PROSEGUR S.A.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que la **COMPAÑIA DE SEGURIDAD PROSEGUR S.A.** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia Nº 1339-2022-SUNAFIL/ILM, que confirmó, entre otras, la sanción impuesta por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE, tipificada en el numeral 28.13 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución realizada el 16 de agosto de 2022.

4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por la **COMPAÑIA DE SEGURIDAD PROSEGUR S.A.**

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Mediante escritos de fecha 06 y 14 de setiembre de 2022, la impugnante presentó su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia Nº 1339-2022-SUNAFIL/ILM, sustentándolo en los siguientes argumentos:

i. Alega que el "Procedimiento para la rehabilitación integral y reincorporación laboral de colaboradores" no señala que se requiera el alta médica actualizada, sino simplemente el alta médica, la cual fue emitida el 27 de febrero de 2019 por la especialidad de psiquiatría. De esta forma, se evidencia que se cumplió con dicho procedimiento.

ii. Sostiene que es falso que el trabajador afectado no haya sido evaluado por el área de salud ocupacional, en tanto dicha valoración fue realizada el 18 de junio de 2020, sugiriéndose la derivación al área de psiquiatría y psicología. Posteriormente, el 03 de agosto de 2020, el trabajador paso por el área de salud ocupacional. Así, se acredita que el área de salud ocupacional si realizó las evaluaciones pertinentes al trabajador afectado.

iii. Por lo que, a partir de las recomendaciones realizadas, se decide que el retorno del trabajador sea en un puesto de labores meramente administrativas, dejando de lado tareas que puedan representar estrés y perjuicio a su salud mental; lo que, nuevamente, evidencia el cumplimiento respecto a su deber de vigilancia.

iv. Sostiene que se vulneraron los principios del debido procedimiento y congruencia, en tanto existe una clara falta de motivación interna del razonamiento dado que, por un lado, la primera instancia señala que la empresa incumplió con su deber de vigilancia de la salud del trabajador afectado al no realizar las reevaluaciones en las áreas de psicología y psiquiatría y, por el otro, la segunda instancia reconoce la reincorporación del mencionado trabajador como administrativo.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Respecto a los hechos suscitados en el caso concreto

6.1. Previo al análisis de la infracción muy grave atribuida en el presente caso —consistente en el incumplimiento de la obligación en materia de vigilancia de la salud del ex trabajador afectado—, corresponde realizar un recuento detallado de los hechos relevantes, a fin de esclarecer el contexto fáctico en el que se imputa la referida conducta infractora.

6.2. Conforme a lo señalado en los numerales 4.1 al 4.5 del apartado IV del Acta de Infracción, se advierte que el trabajador afectado, el señor Jorge Rodríguez, se desempeñaba como custodio de seguridad para la empresa inspeccionada. En el ejercicio de sus funciones, el 12 de diciembre de 2018, fue víctima de un asalto mientras laboraba, resultando herido con proyectiles de arma de fuego en la pierna. Este suceso fue calificado como un accidente de trabajo por la propia empleadora, dada su vinculación directa con el desarrollo de labores inherentes a su puesto.

6.3. Como consecuencia del referido evento, el trabajador fue sometido a tratamiento médico especializado. El 18 de febrero de 2019 fue dado de alta por el servicio de Traumatología, prescribiéndosele una restricción laboral relacionada con el levantamiento de carga. Posteriormente, el 27 de febrero de ese mismo año, fue evaluado por el área de Psiquiatría, concluyéndose en ese momento que se encontraba apto para laborar sin restricciones**.**

6.4. En ese marco, a efectos de verificar el historial de asistencia, el inspector comisionado procedió a revisar los registros de asistencia y programación de labores correspondientes a los años 2019 y 2020. Del análisis de dicha información, se constató que:

• Desde el 06 de mayo de 2019 hasta el 27 de junio de 2019, el trabajador se encontraba con descanso físico.
• El 28 de junio de 2019 asistió a laborar; los días 29 y 30 de junio gozó de su descanso semanal.
• El 01 de julio de 2019 volvió a asistir al centro de trabajo.
• Posteriormente, desde el 03 de julio de 2019 hasta el 17 de junio de 2020, se le otorgó licencia con goce de haber.

6.5. Luego de ese lapso, el 18 de junio de 2020, el trabajador fue evaluado por la médico cirujana, Dra. Gabriela Magaraci, quien suscribió la Ficha de Sintomatología COVID-19 para el regreso al trabajo, la cual tenía el carácter de declaración jurada. En dicho documento se registró expresamente que el trabajador presentaba aún cefalea, dificultad para deambular y que se encontraba en tratamiento psiquiátrico en curso, situación que —de por sí— evidencia la necesidad de realizar una evaluación clínica más profunda y específica antes de permitir su retorno a labores.

6.6. En esa misma fecha, se emitió un Informe Médico suscrito por las doctoras Magaraci y Peña, en el cual se concluyó que, antes de emitir un pronunciamiento definitivo respecto de la aptitud para reincorporación, el trabajador debía ser reevaluado por las especialidades de psiquiatría y psicología, teniendo en cuenta su estado de salud mental. Esta conclusión no fue producto de una impresión subjetiva, sino de la valoración clínica directa realizada por profesionales de salud ocupacional, lo que otorga al documento un valor técnico y legal significativo.

6.7. Finalmente, a pesar de dicha recomendación, la empresa programó formalmente la reincorporación del trabajador para el 19 de junio de 2020, sin que se acreditara el cumplimiento de las indicaciones médicas ni la realización de los exámenes ocupacionales requeridos. Tras dicha fecha, el trabajador presentó reiteradas inasistencias, así como licencias con goce de haber**.**

6.8. En ese contexto, se advierte que lo expuesto denota que la empleadora contaba con información suficiente, proporcionada por profesionales médicos, para conocer el estado de salud física y mental del trabajador. Por lo que, la ausencia de medidas posteriores de evaluación y control pone en evidencia un déficit grave en el cumplimiento del deber de vigilancia de la salud, tanto desde una perspectiva técnica como normativa, conforme desarrollaremos en los considerandos siguientes.

Respecto al deber de vigilancia de la salud del trabajador afectado

6.9. En el marco de los hechos expuestos, corresponde examinar la conducta atribuida a la parte inspeccionada, tipificada en el numeral 28.13 del artículo 28 del RLGIT, referida al incumplimiento del deber de vigilancia de la salud del trabajador Jorge Rodríguez, específicamente por no realizar los exámenes médicos ocupacionales y/o por no cumplir con la vigilancia de la salud en el trabajo.

6.10. En atención a ello, resulta necesario invocar los principios de prevención y protección recogidos en la Ley Nº 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **LSST**), los cuales constituyen pilares fundamentales en la regulación de las condiciones laborales. Así, se establece lo siguiente:

"**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.
(…)
IX. PRINCIPIO DE PROTECCIÓN
Los trabajadores tienen derecho a que el Estado y **los empleadores aseguren condiciones de trabajo dignas**

que les garanticen un estado de vida saludable, física, mental y socialmente, en forma continua.
Dichas condiciones deben propender a:
a) Que el trabajo se desarrolle en un ambiente seguro y saludable.
b) Que las condiciones de trabajo sean compatibles con el bienestar y la dignidad de los trabajadores y ofrezcan posibilidades reales para el logro de los objetivos personales de los trabajadores."

6.11. Estos principios, por tanto, no se constituyen en meras directrices abstractas, sino que orientan la interpretación y aplicación de la normativa específica, imponiendo al empleador obligaciones concretas. Así, el principio de prevención exige garantizar en el centro de trabajo condiciones que protejan la vida, salud y bienestar de los trabajadores; mientras que el principio de protección reconoce el derecho de estos a desenvolverse en un entorno laboral seguro, digno y compatible con su salud física, mental y social, de forma sostenida.

6.12. En la misma línea, el inciso f) del artículo 36 de la LSST dispone que el empleador debe garantizar el funcionamiento de los servicios de salud en el trabajo, entre los cuales se incluye, de forma expresa, la vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con el trabajo, comprendiendo en ello las acciones de control, seguimiento y evaluación médica vinculadas a los factores de riesgo inherentes a las funciones que desempeñan.

6.13. 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.
d) Practicar exámenes médicos cada dos años, de manera obligatoria, a cargo del empleador. Los exámenes médicos de salida son facultativos y podrán realizarse a solicitud del empleador o trabajador. En cualquiera de los casos, los costos de los exámenes médicos los asume el empleador. En el caso de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo, el empleador se encuentra obligado a realizar los exámenes médicos antes, durante y al término de la relación laboral. El reglamento desarrollará, a través de las entidades competentes, los instrumentos que fueran necesarios para acotar el costo de los exámenes médicos.
(…)"

6.14. Aunado a ello, a nivel reglamentario, el artículo 103 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo Nº 005-2012-TR (en adelante, **RLSST**), señala que "de conformidad con el artículo 56 de la Ley, el/la empleador/a **realiza actividades de vigilancia de la salud de los/las trabajadores/as, que incluyen exámenes médico ocupacionales**, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 104 del presente Reglamento, así como evaluaciones cualitativas y cuantitativas de los factores de riesgo para la salud de los/las trabajadores/as, en función de la matriz IPERC y otros documentos que contribuyan a determinar el estado de salud colectivo o individual de los/las trabajadores/as (…)".

6.15. Complementariamente, la Resolución Ministerial Nº 312-2011/MINSA, que aprueba los "Protocolos de Exámenes Medico Ocupacionales y Guías de Diagnostico de los Exámenes Médicos obligatorios por Actividad", establece que la vigilancia de la salud es un proceso de análisis y recolección sistemática de información sobre el estado de salud de los trabajadores, con la finalidad de identificar oportunamente los riesgos y prevenir afectaciones a su integridad. Esta norma técnica señala, de manera expresa, que se deben realizar evaluaciones especiales de reincorporación laboral cuando el trabajador retorna tras una incapacidad prolongada, y que dicho proceso debe estar a cargo de un médico ocupacional, veamos:

"**6.3. VIGILANCIA DE LA SALUD DE LOS TRABAJADORES**
La vigilancia de la salud de los trabajadores es el proceso de recolección de información y análisis sistemático que abarca todas las evaluaciones necesarias para proteger la salud de los trabajadores, con el objetivo de detectar los problemas de salud relacionadas con el trabajo y controlar los factores de riesgos y prevenir los daños a la salud del trabajador, debe ser realizada por el Médico Ocupacional, bajo la responsabilidad del empleador, de acuerdo a la normatividad vigente del MTPE.
Tipos de Vigilancia de la Salud de los Trabajadores
a) Evaluaciones del Estado de Salud de los Trabajadores: Son evaluaciones médicas de la salud de los trabajadores antes, a intervalos periódicos, y después de terminar el desarrollo de las actividades en un puesto de trabajo, que entrañen riesgos susceptibles de provocar perjuicios para su salud o de contribuir a tales perjuicios. Así como en el análisis de la ocurrencia de accidentes de trabajo, enfermedades relacionadas al trabajo y de los estados pre patogénicos en un determinado periodo de tiempo.
(…)
6.4.3. El Médico Ocupacional toma en cuenta las siguientes clases de evaluaciones médico ocupacionales según el caso:
a. Evaluación Médica Pre-empleo o Pre-ocupacional: Es la evaluación médica que se realiza al trabajador antes de que ingrese al puesto de trabajo. Tiene por objetivo determinar el estado de salud al momento del ingreso, y su aptitud al puesto de trabajo.
b. Evaluación Médico Ocupacional Periódica: Se realiza con el fin de monitorear la exposición a factores de riesgo e identificar en forma precoz, posibles alteraciones temporales, permanentes o agravadas del estado de salud del trabajador, que se asocien al puesto de trabajo y los estados pre patogénicos. La periodicidad de la evaluación será determinada por el Médico Ocupacional, se realizará de acuerdo con el tipo, magnitud y frecuencia de exposición a cada factor de riesgo, así como al estado de salud del trabajador, por lo menos una vez al año. Los antecedentes que se registren en la evaluación médica periódica, se actualizarán a la fecha de la evaluación correspondiente y se revisarán comparativamente, cada vez que se realicen este tipo de evaluaciones.
(...)
d. Otras evaluaciones médico ocupacionales:
- **Por cambios de ocupación o puesto de trabajo**: **Esta evaluación se realiza al trabajador cada vez que éste cambie de ocupación y/o de puesto de trabajo, de funciones, tareas o exposición a nuevos o mayores factores de riesgo**, en los que se detecte un incremento de su magnitud, intensidad o frecuencia.
- **Por reincorporación laboral**: **Evaluación que se realiza posterior a incapacidad temporal prolongada**. (…)"

6.16. En esa línea de razonamiento, Quiñonez Infante señala que "Desde la mirada normativa nacional, podemos afirmar que el derecho a la seguridad y salud en el trabajo (o, en términos de la OIT, a un "entorno de trabajo seguro y saludable") tiene directo y pleno reconocimiento en nuestro país a partir de lo establecido en el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, en el que se consagra el derecho a la protección de la salud de toda persona, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa; así como en el artículo 23, que establece que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador"[9]. Asimismo, sostiene que "el artículo 103 del RLSST señala que el empleador es responsable de realizar el análisis de los factores de riesgo (psicosociales) identificados en la evaluación de riesgos y el monitoreo periódico de la vigilancia de la salud (mental) colectiva de los trabajadores, a fin de adoptar acciones de mejora eficaces para garantizar la salud (mental) de los trabajadores, y hacer seguimiento a su implementación"[10].

6.17. Asimismo, Mingote Adán y Núñez López han destacado que la atención a la salud mental en el entorno laboral requiere ser asumida como parte integral de los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, lo cual implica la adopción de medidas en todas las fases del proceso preventivo. Al respecto, se ha señalado que "las estrategias de prevención (…) tienen que orientar las medidas de intervención a las tres fases de la prevención: primaria, secundaria y terciaria (…) integrarlas en las actividades preventivas definidas en el plan de prevención"[11].

6.18. En particular, la prevención terciaria —vinculada a la reincorporación y rehabilitación de trabajadores con afectaciones a la salud mental— exige una planificación basada en la evaluación de riesgos del puesto y la valoración médico-laboral del trabajador, debiendo involucrar activamente al servicio de salud ocupacional. En palabras de los referidos autores, "la prevención terciaria estará orientada a la reincorporación y rehabilitación del trabajador con problemas de salud mental (…) se planificarán partiendo de la evaluación de riesgos del puesto, de factores psicosociales y de la valoración médico-laboral del trabajador" [12]. Bajo este enfoque, la omisión de medidas clínicas específicas antes de reincorporar a un trabajador con tratamiento psiquiátrico en curso representa no solo una infracción normativa, sino una desatención de estándares técnicos ampliamente reconocidos en la gestión moderna de los riesgos laborales.

6.19. Desde esta perspectiva, el deber de vigilancia de la salud del trabajador no se agota en el cumplimiento formal del llevado diligente de registros de exámenes, médicos o su práctica adecuada y oportuna, conforme a ley. Por el contrario, este deber jurídico implica una obligación sustantiva de carácter permanente, orientada a asegurar que las condiciones laborales sean compatibles con el estado de salud del trabajador, incluyendo sus dimensiones física y mental. Así, en casos como el presente, o en situaciones análogas, donde el trabajador fue víctima de un evento traumático con secuelas físicas y emocionales debidamente acreditadas, esta obligación se intensifica, debiendo adoptar el empleador una conducta reforzada de protección y evaluación continua, lo que implica la implementación de mecanismos razonables de canalización, acompañamiento y seguimiento clínico-laboral, de manera proporcional al nivel de riesgo o vulnerabilidad detectado. Este estándar normativo resulta plenamente exigible al empleador que, conforme a lo determinado por el Inspector de Trabajo, ha tenido pleno conocimiento —determinable a través de medios de prueba directa o indirecta que sean interpretados razonablemente— del menoscabo en la salud padecido por la parte trabajadora. Así, cuando el empleador no ejecuta prestación alguna en favor de la prevención de riesgos específicos que pueden afectar a tal situación, constituye un comportamiento susceptible de reproche administrativo por el incumplimiento de su deber de vigilancia de la salud del trabajador.

6.20. 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).

6.21. Aunado a ello, es pertinente traer a colación lo señalado por el Tribunal Constitucional a través del considerando 11 de la sentencia contenida en el Expediente Nº 04007-2015-PHC/TC, mediante cual se señala que:

> "11. El derecho a la salud mental también es parte integrante del derecho a la salud, por tanto, se caracteriza por tener como único titular a la persona humana, poseer como contenido el derecho a disfrutar del mayor nivel posible de salud mental y todos aquellos componentes propios del bienestar psicológico y mental de la persona humana (Expediente 03426-2008-HC, fundamento 8; Expediente 02480-2008-AA/TC, fundamento 1).
> 12. Se ha establecido en anterior jurisprudencia que el derecho a la salud y particularmente el derecho humano a la salud mental incluye, por una parte, la interdicción de intromisiones estatales en la esfera individual y, por otra, **un elenco de garantías en beneficio de la *dignitas personae*, lo que implica una enorme variable de factores socioeconómicos imprescindibles para el desarrollo sano del ser humano**. En otras palabras, **el derecho a la salud mental tiene como contenido esencial los elementos que son inherentes al derecho a la salud, pero con la particularidad de que sus titulares constituyen un sector de la población altamente vulnerable**, **que requiere de una visión de sus derechos fundamentales desde una óptica que no solo entraña categorías jurídicas, sino también médicas, antropológicas y sociológicas, entre otros aspectos que han sido considerados por los estándares internacionales de protección de los derechos humano**s (Expediente 03081-2007-PA, fundamento 25)."

6.22. Así, se evidencia que el Tribunal Constitucional ha sido enfático al señalar que el derecho a la salud mental forma parte integrante del derecho a la salud, siendo su titular toda persona. Por lo que, este derecho incluye el disfrute del mayor nivel posible de bienestar psicológico, emocional y mental, a tal punto que su contenido esencial exige que tanto el Estado como los particulares —como es el caso de los empleadores— adopten acciones que permitan preservar la dignidad humana, especialmente en contextos donde los trabajadores se encuentran en situación de vulnerabilidad.

6.23. Es importante precisar que el derecho a la salud mental se encuentra reconocido en normas internacionales de derechos humanos, como el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 10 del Protocolo de San Salvador. Este reconocimiento internacional no solo vincula al Estado, sino también a los actores privados —entre ellos, los empleadores— en su deber de garantizar condiciones laborales compatibles con dicho derecho. En ese sentido, este Tribunal ha establecido en las Resoluciones de Sala Plena Nros. 025-2024-SUNAFIL/TFL[13] y 026-2024-SUNAFIL/TFL[14] que el sistema de inspección del trabajo debe incluir, dentro de su intervención fiscalizadora, la verificación del cumplimiento de las normas relativas a derechos humanos laborales, conforme a las fuentes internacionales del Derecho del Trabajo, las cuales son objeto de supervisión por la autoridad estatal. Por tanto, las actuaciones y actos emitidos por el sistema de inspección del trabajo deben fundarse no solo en la observancia de lo dispuesto por el derecho interno, sino también en los estándares internacionales que garantizan la protección de los derechos humanos laborales.

6.24. En ese sentido, el deber de prevención y vigilancia de la salud del trabajador comprende no solo el monitoreo de su estado físico, sino también la protección efectiva de su salud mental, por lo que la omisión de medidas de evaluación médica que consideren esta dimensión, particularmente en procesos de reincorporación tras eventos traumáticos o durante tratamientos psiquiátricos en curso, constituye un incumplimiento del deber legal del empleador y configura una infracción directa a la normativa de seguridad y salud en el trabajo. En tales supuestos, si bien el empleador no asume un rol clínico, le corresponde activar medidas razonables de carácter preventivo y organizacional, tales como la coordinación con el área de salud ocupacional, la exigencia de evaluaciones médicas especializadas previas a la reincorporación, el ajuste temporal de tareas u otras acciones que permitan garantizar condiciones laborales compatibles con el estado de salud mental del trabajador.

6.25. En ese marco normativo, corresponde verificar si, en el caso concreto, la parte inspeccionada cumplió con su deber de vigilancia de la salud respecto del trabajador afectado, particularmente durante el proceso de reincorporación laboral programado para junio de 2020.

6.26. Ahora bien, en el caso concreto, de la lectura del ítem 4.5 del apartado IV del Acta de Infracción, se aprecia que el Inspector comisionado dejó constancia de lo siguiente:

> "4.5 (…)
> Que de las actuaciones inspectivas realizadas **se verificó que no se dio cumplimiento del "Procedimiento para la Rehabilitación Integral y Reincorporación Laboral de Colaboradores", para el reingreso elaborar del trabajador JORGE [redacted] RODRIGUEZ [redacted], quien fue programado para laborar desde 19/06/2020**, ni a las fechas que asistió a laborar en agosto del 2020, no se acreditó que el trabajador haya presentado su alta médica actualizada y en condición de reincorporación laboral indicado por su médico tratante al área de recursos humanos al 19/06/2020 (fecha en la cual fue programado para laborar), ni cuando asistió a laborar en agosto del 2020 (conforme el reporte de programaciones detallado en el punto 4; que el área de servicio social del sujeto inspeccionado haya validado la documentación y derivado al trabajador al área de salud ocupacional; que el médico ocupacional haya solicitado al jefe de área la programación del examen de reincorporación laboral; y demás acciones descritas en el "Procedimiento para la Rehabilitación Integral y Reincorporación Laboral de Colaboradores", extremo "PROCEDIMIENTO", que se detalla en los presentes hechos constatados, **ni realizó las evaluaciones médico ocupacional por reincorporación laboral ni por cambios de ocupación**".

6.27. Así, de acuerdo con el Acta de Infracción, se advierte que el inspector comisionado señaló que el empleador no dio cumplimiento al "Procedimiento para la Rehabilitación Integral y Reincorporación Laboral de Colaboradores", aun cuando en dicho documento se establece expresamente que, para reincorporarse, el trabajador debe presentar un alta médica en condición de reincorporación, la cual debe ser validada por el área de servicio social, derivado al área de salud ocupacional y evaluado mediante un examen médico ocupacional antes de retornar efectivamente a sus labores.

6.28. Asimismo, dicho procedimiento contempla otras acciones obligatorias como el análisis de requerimientos del puesto, la identificación de limitaciones físicas o psicosociales, el seguimiento bimestral de recomendaciones médicas, y la eventual reubicación del trabajador, con acompañamiento técnico por parte del médico ocupacional. Tales exigencias normativas reflejan una comprensión multidimensional del retorno al trabajo, donde el cumplimiento mecánico de una

reincorporación no es suficiente sin un análisis técnico que respalde su idoneidad, veamos:

"**I. OBJETIVO GENERAL**
Establecer mediante el presente documento los lineamientos para el procedimiento a seguir para la identificación de los casos de accidente de trabajo o enfermedad laboral, la ubicación, reubicación y/o reincorporación de los trabajadores con restricciones laborales, según las afecciones de su salud física y psicosocial en un puesto de trabajo que pueda desempeñar, salvaguardando su condición de salud y seguridad.

II. OBJETIVOS ESPECÍFICOS
- Identificar los casos de accidente de trabajo o enfermedad laboral y/o enfermedad común que deben ser incluidos en el programa de rehabilitación integral y reincorporación laboral.
- Caracterizar el perfil sociodemográfico de los trabajadores con incapacidades por accidente de trabajo o enfermedad laboral y/o enfermedad común para reincorporación laboral vinculadas a Proseguridad.
- Realizar el análisis de los requerimientos del puesto de trabajo de cada persona afectada a través de un instrumento de valoración.
- Evaluar el perfil ocupacional del cargo y del trabajador.
- Dar las respectivas recomendaciones tanto al trabajador como a la empresa para proporcionar un sitio de trabajo confortable y seguro.
- Realizar la prueba de trabajo después del reintegro del trabajador.
- Realizar seguimiento a la ubicación y reubicación de los trabajadores afectados."

III. ALCANCE
El programa de rehabilitación integral y reincorporación laboral está dirigido a todos los colaboradores de Proseguridad que presenten accidente de Trabajo o Enfermedad Laboral y/o enfermedad común, esto con el fin de garantizar la atención oportuna e integral, la reubicación y/o reincorporación laboral, estableciéndose acciones preventivas y correctivas en el programa según el seguimiento de los casos."

(…)
V. PROCEDIMIENTO

1. El trabajador acude con su alta médica y en condición de reincorporación laboral indicado por su médico tratante al área de recursos humanos.
2. El área de servicio social valida la documentación y deriva al trabajador al área de salud ocupacional.
3. El médico ocupacional solicita al jefe de área la programación del examen de reincorporación laboral.
4. El trabajador deberá acudir a la realización de su examen médico de reincorporación laboral, luego deberá acudir al área de salud ocupacional con toda la documentación requerida.
5. Contactar al trabajador y solicitarle información que se requiera, concertar y socializar con el coordinador o jefe inmediato, las actividades a desarrollar con el trabajador.
6. Realizar análisis de requerimiento del puesto de trabajo. (Se evalúan los componentes cognitivos, motor, sensorial, psicosocial además de la organización del puesto de trabajo).
7. Entregar "información sobre actividades y recomendaciones del trabajador con restricciones laborales al responsable del área.
8. Realizar análisis de requerimiento del nuevo puesto de trabajo en caso de reubicación, se hace seguimiento a las recomendaciones.
9. Seguimiento bimestral a las recomendaciones en los colaboradores con restricciones laborales"

6.29. No obstante, en el caso concreto, se comprobó que el trabajador fue convocado a reincorporarse el 19 de junio de 2020 sin que se haya verificado la existencia de una alta médica actualizada que permita constatar la aptitud física y mental del trabajador para reintegrarse a sus labores, conforme lo exigen tanto el procedimiento interno de la empresa como la normativa nacional vigente. Asimismo, la empresa tampoco acreditó que el área de servicio social haya validado documentación alguna, ni que el trabajador haya sido evaluado por el área de salud ocupacional con el objetivo de establecer su aptitud para el puesto.

6.30. Por el contrario, el Inspector comisionado corroboró que el ex trabajador afectado fue evaluado por la médico cirujano Gabriela Magaraci el 18 de junio de 2020, esto es, un día antes de su reincorporación, suscribiéndose la "Ficha de sintomatología COVID-19 para el regreso al trabajo Declaración Jurada", en la cual consta la marcación con respuesta positiva a las preguntas respecto a si tenía dolor de cuerpo y de cabeza, dejándose constancia que el mencionado trabajador aún recibía tratamiento psiquiátrico y psicológico.

6.31. Aunado a ello, en el Acta de Infracción se dejó constancia que "del informe médico emitido por la doctora KARIN [redacted] SALGADO CMP [redacted] del área de salud ocupacional y Gabriela [redacted] Magaraci [redacted] con CMP [redacted], médico cirujano, informan respecto al Sr. JORGE [redacted] RODRIGUEZ [redacted], entre otros aspectos, que "El área médica, por el puesto que desempeña el trabajador, custodio, **sugiere que para emitir la APTITUD DE REINCORPORACION, debe pasar previamente una reevaluación por especialidad de PSIQUIATRIA y PSICOLOGIA**". Es importante recalcar que dicho informe data del **18 de junio de 2020**,

6.32. No puede perderse de vista que lo antes señalado ha sido reconocido por la propia impugnante a través del considerando 3.11 de su recurso de revisión en tanto textualmente sostiene que: "Asimismo, fue la Dra. Peña del área de salud ocupacional quien sugirió que, para reincorporarse como custodia de seguridad, **el ex trabajador sea evaluado por psiquiatría y psicología**".

6.33. En tal contexto, estas omisiones no solo revelan una inobservancia del procedimiento interno adoptado por la propia empresa, sino que comprometen directamente el deber de vigilancia de la salud del trabajador, al haber programado su reincorporación sin garantías mínimas respecto a su condición médica. Esta conducta resulta especialmente reprochable si se tiene en cuenta que el empleador contaba con información actualizada sobre el estado de salud mental del trabajador, derivada de sus propias evaluaciones internas.

6.34. En esa medida, la falta de exámenes médicos ocupacionales en contextos de reincorporación vulnera los artículos 49 de la LSST y 103 del RLSST, así como los principios rectores de la seguridad y salud en el trabajo. Pero, además, vulnera el derecho fundamental del trabajador a laborar en un entorno compatible con su integridad física y mental, consagrado en la Constitución y desarrollado por el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia.

6.35. Además de lo expuesto, corresponde analizar si la parte inspeccionada cumplió con su obligación de realizar un examen médico ocupacional ante el cambio de funciones del trabajador afectado, quien pasó de desempeñarse como custodio de seguridad a un puesto administrativo. Esta modificación no es meramente nominal, sino que implica un cambio sustancial en las tareas asignadas, el entorno de trabajo y los factores de riesgo involucrados.

6.36. Al respecto, resulta pertinente invocar la Resolución Ministerial Nº 312-2011/MINSA, que establece los Protocolos de Exámenes Médicos Ocupacionales y Guías de Diagnóstico, norma técnica de obligatorio cumplimiento emitida por el Ministerio de Salud, la cual en su numeral 6.4.3, señala expresamente que entre los tipos de evaluaciones médico-ocupacionales que deben realizarse se encuentra la evaluación:

"**Por cambios de ocupación o puesto de trabajo**: **Esta evaluación se realiza al trabajador cada vez que este cambie de ocupación y/o de puesto de trabajo**, **de funciones, tareas** o exposición a nuevos o mayores factores de riesgo, en los que se detecte un incremento de su magnitud, intensidad o frecuencia."

6.37. Esta disposición no deja margen de discrecionalidad al empleador, toda vez que impone la realización obligatoria de dicha evaluación en todo cambio de ocupación o funciones, especialmente cuando ello implica una variación en los factores de riesgo a los que estará expuesto el trabajador. La norma utiliza una fórmula imperativa "se realiza al trabajador cada vez que (…)", lo que revela su carácter obligatorio.

6.38. En el presente caso, si bien la inspeccionada ha reconocido que el trabajador afectado fue reasignado a un puesto de naturaleza distinta a la originalmente desempeñada (de custodio de seguridad a administrativo), no se acreditó la realización del examen médico que permita verificar que dicha reubicación era adecuada y que el trabajador se encontraba clínicamente apto para asumir dichas funciones. Asimismo, no se ha demostrado que el nuevo puesto haya sido analizado bajo criterios de ergonomía, carga mental o exigencias cognitivas, lo cual es especialmente relevante tratándose de un trabajador en tratamiento psiquiátrico.

6.39. Esta omisión adquiere mayor gravedad si se tiene en cuenta que el trabajador aún se encontraba con indicaciones médicas pendientes y que no había concluido su proceso de evaluación especializada. En tales condiciones, la asignación de un nuevo puesto, sin evaluación previa, constituye un acto imprudente y contrario a los principios de prevención y protección que rigen en materia de SST.

6.40. Por tanto, la ausencia de un examen médico ocupacional ante el cambio de puesto de trabajo agrava el

incumplimiento general del deber de vigilancia de la salud del trabajador afectado, al evidenciar que las decisiones adoptadas por la empresa respecto al mismo se realizaron sin respaldo técnico ni respeto por las disposiciones legales que garantizan su bienestar integral.

Respecto a los argumentos planteados por la impugnante

6.41. En cuanto al argumento **i)** planteado por la administrada, mediante el cual sostiene que el "Procedimiento para la Rehabilitación Integral y Reincorporación Laboral de Colaboradores" no exige la presentación de una alta médica actualizada, sino únicamente de una alta médica, la cual fue emitida por la especialidad de psiquiatría el 27 de febrero de 2019, acreditando con ello el cumplimiento del referido procedimiento interno.

6.42. Al respecto, se recalca que dicho argumento debe ser desestimado al carecer de sustento, por cuanto desconoce el contenido expreso del referido procedimiento, el cual establece en su fase inicial que "el trabajador acude con su alta médica y en condición de reincorporación laboral indicado por su médico tratante al área de recursos humanos". Tal redacción implica de forma inequívoca que el alta médica debe ser actual y específica al momento del retorno laboral, y no un documento desfasado.

6.43. Siendo que, en el presente caso, el alta médica invocada fue emitida más de un año antes[15] (febrero de 2019) de la fecha prevista de reincorporación (junio de 2020), periodo durante el cual el trabajador presentó inasistencias justificadas por tratamientos médicos, lo que exige una nueva evaluación que descarte afectaciones a su aptitud laboral. Por tanto, no se configura el cumplimiento del procedimiento interno, ni se acredita una valoración médica válida al momento de su retorno.

6.44. En relación con el argumento **ii)**, mediante el cual la inspeccionada afirma que el trabajador fue evaluado por el área de salud ocupacional el 18 de junio de 2020 y nuevamente el 03 de agosto de 2020, cabe precisar que estas evaluaciones no concluyeron con una declaración de aptitud. Sino que, por el contrario, la primera evaluación dejó constancia de que el trabajador aún presentaba síntomas físicos y que estaba en tratamiento psiquiátrico, recomendándose expresamente su derivación a las especialidades de psiquiatría y psicología.

6.45. En cuanto a la segunda evaluación, la misma fue realizada extemporáneamente, con posterioridad al retorno programado, y tampoco acredita el cumplimiento del deber de vigilancia, toda vez que se señala que el trabajador debía seguir con terapia física y requería reevaluación. En consecuencia, no constituye un acto válido para acreditar el cumplimiento de la obligación exigida.

6.46. Por su parte, el argumento **iii)** refiere que, en atención a las recomendaciones médicas, se decidió reubicar al trabajador en un puesto administrativo, eliminando tareas que pudieran afectar su salud mental. Sin embargo, esta medida —si bien en apariencia orientada a proteger al trabajador— no sustituye la obligación legal de realizar un examen médico ocupacional por cambio de puesto de trabajo, tal como lo exige la Resolución Ministerial Nº 312-2011/MINSA en su numeral 6.4.3, la cual dispone que dicha evaluación debe realizarse "cada vez que el trabajador cambie de ocupación y/o de puesto de trabajo, de funciones, tareas o exposición a nuevos o mayores factores de riesgo".

6.47. Siendo que, la inspeccionada no acreditó haber cumplido con esta obligación, ni presentó evidencia de que el nuevo puesto asignado haya sido evaluado desde el punto de vista de los factores de riesgo, ni que el trabajador haya sido declarado apto para desarrollar las funciones asignadas en dicho contexto. En consecuencia, la reubicación no estuvo acompañada del soporte técnico y médico exigido por la normativa, configurándose nuevamente el incumplimiento del deber de vigilancia de la salud del trabajador.

6.48. En suma, los argumentos formulados por la inspeccionada resultan insuficientes para desvirtuar la infracción imputada, ya que no se acreditó la existencia de una alta médica actualizada, así como tampoco acreditó la realización del examen ocupacional obligatorio ante el cambio de funciones.

6.49. Teniendo en consideración lo antes señalado, se concluye que persiste la responsabilidad administrativa atribuida por el incumplimiento de la obligación de vigilancia de la salud del trabajador afectado en materia de seguridad y salud en el trabajo, conforme a lo dispuesto en el numeral 28.13 del artículo 28 del RLGIT. Por lo que, corresponde confirmar dicho extremo de la sanción impuesta.

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

6.50. 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).

6.51. El Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente 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).

6.52. En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia Nº 366-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4 de fecha 11 de marzo de 2022, como la Resolución de Intendencia Nº 1339-2022-SUNAFIL/ILM, han contemplado la argumentación planteada por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

6.53. Conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 08 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA7TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) *coherencia interna*, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutivo en su fundamentación; 2) *justificación de las premisas externas*, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la *suficiencia*, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la *congruencia*, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.

6.54. Del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el procedimiento sancionador, se puede observar que estos 4 elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador.

6.55. Asimismo, se corrobora, de los actuados, que ni el procedimiento inspectivo ni el sancionador, contravienen a la Constitución, a los principios del procedimiento administrativo, ni a las leyes o normas reglamentarias, además contiene los requisitos de validez del acto administrativo relacionados a la competencia, objeto o contenido, finalidad pública y procedimiento regular.

6.56. Además, es necesario reiterar que, la resolución impugnada se encuentra debidamente motivada, al exponer una relación concreta y directa de los hechos probados durante el desarrollo del presente procedimiento, no verificándose la vulneración a los principios invocados por la impugnante. Por lo que, corresponde no acoger el argumento planteado por la impugnante en este extremo.

6.57. Aunado a ello, resulta importante aclarar que, aun cuando la impugnante aduce una supuesta incongruencia entre lo sostenido por la primera y segunda instancia, es importante recalcar que se encuentra acreditado el incumplimiento del deber

de vigilancia por parte de la misma, en tanto, se corrobora la vulneración al procedimiento establecido vinculado a dicho deber, así como la ausencia de un examen médico ocupacional en relación al cambio de puesto sufrido por el trabajador afectado.

6.58. Tal razonamiento, se condice con lo señalado por la Intendencia, en tanto, en efecto, corroboran dicho incumplimiento y, además, conforme quedo acreditado por la inspección del trabajo, la administrada reincorporó al trabajador afectado pese a no contar con el alta médica actualizada, situación no menor, aun cuando dicha reincorporación haya sido realizada en funciones administrativas. Siendo que, dicha tesis, es sostenida y comprobada a lo largo del procedimiento. En consecuencia, se desvirtúa en su totalidad el argumento iv).

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes —sin perjuicio del pronunciamiento que se emita como efecto de la nulidad desarrollada en la presente resolución—, como resultado del procedimiento administrativo sancionador, serían las que corresponde a las siguientes infracciones:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con la obligación en materia de vigilancia de la salud del ex trabajador afectado.	Numeral 28.13 del artículo 28 del RLGIT **MUY GRAVE**
2	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con la obligación en materia de ergonomía.	Numeral 27.9 del artículo 27 del RLGIT **GRAVE**
3	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con la obligación en materia de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER)	Numeral 27.3 del artículo 27 del RLGIT **GRAVE**

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

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 la infracción tipificada en el numeral 28.13 del artículo 28 del RLGIT, vinculados al deber de vigilancia de la salud de los trabajadores, el cual también comprende la salud mental, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.19, 6.23 y 6.24** 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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la **COMPAÑIA DE SEGURIDAD PROSEGUR S.A.**, contra la Resolución de Intendencia Nº 1339-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente Nº 724-2021-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia Nº 1339-2022-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción muy grave tipificada en el numeral 28.13 del artículo 28 del RLGIT, consistente en no cumplir con la obligación en materia de vigilancia de la salud del ex trabajador afectado.

TERCERO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.19, 6.23 y 6.24** 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.

CUARTO.- 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.

QUINTO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa en las materias de su competencia.

SEXTO.- Notificar la presente resolución a la **COMPAÑIA DE SEGURIDAD PROSEGUR S.A.** y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

SÉTIMO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y 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 el Decreto Supremo Nº 004-2017-TR.

Regístrese y 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: Hostigamiento y actos de hostilidad (Sub materia: Otros hostigamientos), Condiciones de seguridad: en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinaria (Sub materia: condiciones seguridad), Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER) (Sub materia: prevención de riesgos), Ergonomía (Subgrupo: prevención de riesgos ergonómicos) y Sistema de Gestión de SST en las empresas (Subgrupo: Vigilancia a la salud - examen médico ocupacional).

2 Se aplicó concurso de infracciones, imponiéndose una sola sanción conjuntamente con la tipificada en el numeral 27.9 del artículo 27 del RLGIT.

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 Nº 004-2017-TR.

9 Quiñones Infante, Sergio (2024). El cuidado de la salud mental: un reto para garantizar entornos de trabajos seguros y saludables. Pg. 90. Lima: Ius Et Veritas.

10 Quiñones Infante, Sergio (2024). El cuidado de la salud mental: un reto para garantizar entornos de trabajos seguros y saludables. Pg. 91. Lima: Ius Et Veritas.

11 Mingote Adán, José Carlos y Núñez López, Concepción (2011). Importancia de la consideración de la salud mental en la gestión de la salud laboral: una responsabilidad compartida. Pg. 244, España: Revista Medicina y Seguridad del Trabajo, Vol. 57, Suplemento 1.

12 Mingote Adán, José Carlos y Núñez López, Concepción (2011). Importancia de la consideración de la salud mental en la gestión de la salud laboral: una responsabilidad compartida. Pg. 249, España: Revista Medicina y Seguridad del Trabajo, Vol. 57, Suplemento 1.

13 Fundamento 6.4.

14 Fundamento 6.42

15 Véase a folios 58 del expediente inspectivo.

J-2424188-1

Tribunal de Fiscalización Laboral
Sala Plena

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA
Nº 008-2025-SUNAFIL/TFL

Asunto: *Precedentes administrativos de observancia obligatoria relacionados con: i) Delimitación del comportamiento infractor vinculado al incumplimiento en el pago de vacaciones truncas, ii) Criterios para la acumulación de procedimientos administrativos sancionadores en el marco del artículo 160 del TUO de la LPAG, iii) Calificación de actos de hostilidad cometidos contra integrantes del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, iv) Conductas antisindicales del empleador y la afectación a la libertad sindical; y, v) Ruptura del nexo causal en la determinación de responsabilidad administrativa por accidentes de trabajo: participación del trabajador y factores exógenos*

Lima, 27 junio 2025

Los vocales integrantes del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL, reunidos en Sala Plena, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º004-2017-TR, emiten el siguiente:

ACUERDO PLENARIO

I. ANTECEDENTES

1. El Tribunal de Fiscalización Laboral, como órgano colegiado con independencia técnica 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 como última instancia —siendo sus resoluciones las que ponen fin a la vía administrativa— viene conociendo una serie de alegaciones respecto de los siguientes asuntos: i) Delimitación del comportamiento infractor vinculado al incumplimiento en el pago de vacaciones truncas; ii) Criterios para la acumulación de procedimientos administrativos sancionadores en el marco del artículo 160 del TUO de la LPAG; iii) Calificación de actos de hostilidad cometidos contra integrantes del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo; iv) Conductas antisindicales del empleador y la afectación a la libertad sindical; y, v) Ruptura del nexo causal en la determinación de responsabilidad administrativa por accidentes de trabajo: participación del trabajador y factores exógenos.

2. Ante ello, el Tribunal de Fiscalización Laboral advierte la necesidad de establecer criterios que garanticen la uniformidad en la aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema de Inspección del Trabajo, en el trámite del procedimiento administrativo sancionador a cargo de la SUNAFIL, con el fin de garantizar la eficacia de los principios de: i) igualdad ante la ley; ii) seguridad jurídica; iii) buena fe; iv) interdicción de la arbitrariedad; v) buena administración; vi) legalidad y vii) debido procedimiento.

3. Consecuentemente, en ejercicio de las funciones de la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral de emitir precedentes de observancia obligatoria —con los efectos y alcances precisados en el artículo 15 de la Ley N.º 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, en concordancia con el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral—, tras un periodo de reflexión, análisis y deliberación, y en virtud de la votación efectuada por unanimidad, se adopta el presente Acuerdo Plenario con la finalidad de incorporar, con la debida amplitud, un conjunto de criterios cuya observancia y aplicación resulte obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

II. CRITERIOS

A. Delimitación del comportamiento infractor vinculado al incumplimiento en el pago de vacaciones truncas

4. En distintas resoluciones emitidas por este Tribunal — como puede apreciarse en los casos resueltos mediante las Resoluciones Nº780-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Nº851-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y Nº914-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otras — se ha advertido una práctica recurrente por parte del personal inspectivo, así como de las autoridades instructoras y sancionadoras, consistente en subsumir, proponer y sancionar como infracción muy grave en materia de relaciones laborales, la conducta referida a la omisión del pago por vacaciones truncas, confundiéndola con la omisión del otorgamiento del descanso vacacional y, tipificando ambos comportamientos en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

5. En ese contexto, corresponde analizar el cumplimiento del principio de tipicidad. Al respecto, la doctrina recuerda que *"el mandato de tipificación que este principio conlleva no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la autoridad administrativa al momento de instruir un procedimiento sancionador y realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes"*[1].

6. El Tribunal Constitucional ha determinado en la sentencia recaída en el expediente N.º01873-2009-AA/TC lo siguiente:

> *"Principio de tipicidad, en mérito al cual la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos: el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al "arbitrio" de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada.*

7. De acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General —aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS— (en adelante TUO de la LPAG)[2], sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. En tal sentido, no resulta jurídicamente válido sancionar bajo un mismo tipo infractor conductas que responden a supuestos de hecho distintos, como lo son el incumplimiento del deber de otorgar el descanso vacacional y la omisión del pago de la remuneración correspondiente a vacaciones truncas, ya que ello vulnera los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora.

8. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles:

(i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad);