

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

**Artículo 17.- Instancia Administrativa**

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

<sup>7</sup> "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

**Artículo 2.- Sobre el Tribunal**

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

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

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

<sup>8</sup> Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Fundamento 6.4.

<sup>14</sup> Fundamento 6.42

<sup>15</sup> Véase a folios 58 del expediente inspectivo.

J-2424188-1

## TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 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 N°780-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, N°851-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y N°914-2023-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, confundiendo 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"<sup>1</sup>.

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)<sup>2</sup>, 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:

- 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);



- (ii) En un segundo nivel — esto es, en la fase de la aplicación de la norma—, la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>3</sup>.

9. Respecto al segundo nivel, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor, evidenciándose la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro del procedimiento administrativo sancionador.

10. En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa sociolaboral.

11. Al respecto, cabe señalar que, en los casos contenidos en las resoluciones antes citadas-fundamento 4-, se advierte que, al momento de subsumir la conducta infractora, se confunde la omisión del pago de la remuneración vacacional trunca con la omisión de otorgamiento del descanso vacacional, sustentándose de forma incorrecta la infracción al numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, que dispone: "El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo, refrigerio, trabajo en sobretiempo, trabajo nocturno, descanso vacacional y otros descansos, licencias, permisos y el tiempo de trabajo en general".

12. El artículo 25 de la Constitución Política del Perú establece que las vacaciones son el derecho que tiene el trabajador a suspender la prestación de sus servicios durante cierto número de días al año, sin pérdida de la remuneración habitual, cuyo disfrute y compensación es regulada por ley o convenio. Toda persona tiene derecho, después de un año de prestación de servicios continuos, a unas vacaciones anuales pagadas.

13. En atención al mandato constitucional que reconoce el derecho de todo trabajador a un descanso remunerado, el artículo 10 del Decreto Legislativo N.º713 regula los descansos vacacionales de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, estableciendo que tienen derecho a treinta (30) días calendario de descanso por cada año completo de servicios, siempre que se cumpla el récord mínimo exigido en función de la jornada semanal. A su vez, el artículo 12 del citado cuerpo normativo precisa que, para efectos del cómputo del récord vacacional, se considerarán como días efectivos de trabajo, entre otros, aquellos en los que el trabajador haya laborado al menos la jornada ordinaria mínima de cuatro horas.

14. Por su parte, el artículo 22 del Decreto Legislativo N.º713 prevé que, en caso de cese antes de cumplir el año completo de servicios, el trabajador tiene derecho a una compensación por el récord trunca, la cual debe calcularse a razón de tantos dozavos y treintavos de la remuneración como meses y días efectivamente laborados, respectivamente.

15. En consecuencia, el reconocimiento del pago por vacaciones trunca no requiere el cumplimiento del año completo de servicios. En tal sentido, todo trabajador que cese en la relación laboral y que haya laborado al menos un mes, tiene derecho al pago proporcional de la remuneración vacacional correspondiente, en función del tiempo efectivamente trabajado.

16. Lo dispuesto en los artículos 10, 12 y 22 del Decreto Legislativo N.º713 permite afirmar que el pago de vacaciones trunca constituye una obligación autónoma, distinta al otorgamiento del descanso vacacional, en tanto responde a un supuesto diferente: el cese del vínculo laboral sin que se haya generado aún el derecho al goce del descanso físico anual.

17. En ese sentido, la infracción vinculada al impago de vacaciones trunca se configura cuando el trabajador no ha alcanzado el derecho al descanso vacacional —esto es, cuando no ha cumplido el año completo de servicios— y, pese a ello, el empleador no efectuó el pago correspondiente de forma íntegra y oportuna al momento del cese. Esta conducta se encuentra tipificada como infracción grave en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Por el contrario, el incumplimiento del otorgamiento del descanso vacacional presupone que el trabajador ha alcanzado efectivamente el año de servicios y que, no obstante, el empleador omitió concederle el goce físico del descanso anual, supuesto de hecho que forma parte, entre otros, del tipo infractor contenido en el numeral 25.6 del artículo 25 del referido reglamento.

18. En los casos en los que la conducta infractora se encuentre vinculada estrictamente al incumplimiento del pago de vacaciones trunca, no resulta jurídicamente válida la imputación de responsabilidad con base en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. En consecuencia, corresponde tanto

a la inspección como al órgano a cargo del procedimiento administrativo sancionador identificar con claridad el supuesto específico de la imputación y aplicar el tipo infractor que resulte jurídicamente pertinente, evitando una calificación que vulnere el principio de tipicidad.

### **B. Criterios para la acumulación de procedimientos administrativos sancionadores en el marco del artículo 160 del TUO de la LPAG**

19. En la Resolución de Sala Plena N.º015-2024-SUNAFIL/TFL, publicada en el Diario Oficial El Peruano en fecha 27 de junio de 2024, se resalta la importancia de la acumulación de procedimientos sancionadores cuando existe conexión entre los hechos materia de análisis. La falta de una evaluación suficiente sobre dicha vinculación puede conllevar la nulidad de los actos administrativos por vulneración del debido procedimiento y del principio de motivación. Asimismo, se reitera que el principio de razonabilidad impone el deber de acumular los procedimientos relacionados, a fin de evitar una respuesta punitiva desproporcionada.

20. En esa línea, el artículo 160 del TUO de la LPAG establece que la autoridad responsable de la instrucción ya sea de oficio o a pedido de parte, dispone mediante resolución irrecorrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión. Esta medida tiene como finalidad garantizar la eficiencia, coherencia y racionalidad en la conducción del procedimiento administrativo, evitando duplicidades, contradicciones y decisiones fragmentadas.

21. Por su parte, el principio de razonabilidad — expresamente recogido en el numeral 1.4 del artículo IV del TUO de la LPAG — exige que las decisiones administrativas que impongan sanciones califiquen infracciones, creen obligaciones o restrinjan derechos, deben mantenerse dentro de los límites de la competencia atribuida y guardar la debida proporción entre los medios utilizados y los fines públicos que se pretende alcanzar. Ello implica que la intervención del Estado debe restringirse a lo estrictamente necesario para la satisfacción del interés general, descartando excesos en la potestad sancionadora.

22. El Tribunal Constitucional en el Expediente 01803-2004-AA/TC precisa que el principio de razonabilidad constituye un límite fundamental al ejercicio del poder público, en tanto "se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos", reafirmando su vínculo con la justicia material y el Estado constitucional de derecho.

23. En ese contexto, cuando la Administración ejerce su potestad sancionadora, no puede limitarse a la aplicación formal de tipos infractores, sino que debe ponderar los fines que justifican su intervención, las particularidades del caso concreto y las consecuencias jurídicas que se derivan de su decisión. La aplicación de la ley no puede reducirse a un razonamiento meramente de subsunción, sino que debe integrar criterios de proporcionalidad, conexidad y oportunidad, especialmente cuando existan múltiples procedimientos relacionados que versen sobre hechos similares o comunes.

24. Bajo ese enfoque, la Resolución de Sala Plena N.º015-2024-SUNAFIL/TFL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 27 de junio de 2024, ha establecido lineamientos concretos para la identificación de supuestos que justifican la acumulación de procedimientos en el ámbito del sistema de inspección del trabajo. En particular, se precisa que debe verificarse la concurrencia copulativa de los siguientes elementos: a) Identidad del sujeto inspeccionado, b) Conexidad de los hechos, c) Conexidad de los trabajadores afectados, y d) Unidad del órgano competente.

25. En relación con la *conexidad subjetiva referida a la existencia de un conjunto homogéneo de trabajadores afectados*, este Tribunal ha identificado que, en diversos casos, se han iniciado órdenes de inspección y procedimientos sancionadores de manera independiente, a pesar de que las denuncias presentadas por trabajadores o extrabajadores, aunque interpuestas por separado, guardan identidad en cuanto al interés jurídico, los hechos descritos, y su proximidad temporal. Esta práctica desconoce lo dispuesto en el artículo 160 del TUO de la LPAG, que impone a la autoridad instructora el deber de acumular los procedimientos en trámite que guarden conexión. Esta situación se ha evidenciado, entre otros, en los casos resueltos mediante las Resoluciones Nros. 490-2025 a 497-2025, 499-2025 a 508-2025, 510-2025 a 511-2025, 513-2025 a 516-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en los que se constató una fragmentación indebida del tratamiento procedimental, pese a la existencia de elementos que justificaban su acumulación.

26. Sobre el particular, resulta relevante el aporte doctrinario de Sappia<sup>4</sup>, quien al clasificar los conflictos laborales distingue entre conflictos individuales propiamente dichos y conflictos *pluriindividuales*, entendidos estos últimos como situaciones en las que, si bien los reclamos son de carácter individual,

presentan una misma índole o características similares entre un grupo de trabajadores frente a uno o más empleadores. Esta figura resulta particularmente útil para el análisis del elemento subjetivo en materia de conexidad, en tanto permite identificar un interés unitario a pesar de la pluralidad de denunciados. En palabras de dicho autor: *“Los conflictos colectivos plurindividuales son una especie atípica, pues son el resultado de una situación de enfrentamiento entre un grupo de trabajadores que tienen reclamos de carácter individual contra un empleador o un grupo de empleadores, que por ser de la misma índole o de similares características, hace que los reclamantes se agrupen y gestionen solidariamente la respuesta a su problema”*.

27. En esa línea, si bien podría alegarse la inexistencia de conexidad subjetiva en aquellos casos donde no existe plena identidad entre los trabajadores afectados —conforme al fundamento 6.16 de la Resolución de Sala Plena N.º015-2024-SUNAFIL/TFL—, lo cierto es que, bajo el enfoque expuesto por Sappia, corresponde valorar si los reclamos, aunque presentados individualmente, tienen un origen común y están dirigidos contra un mismo empleador, configurando un interés jurídico homogéneo. Así, pese a tratarse de diferentes trabajadores, puede reconocerse un vínculo material suficiente que justifique la acumulación procedimental en aras del principio de razonabilidad y del debido procedimiento.

28. Por tanto, en aquellos supuestos en los que se aprecie una repetición objetiva de condiciones — como la afectación a distintos trabajadores expuestos a un mismo incumplimiento laboral, en el mismo parámetro temporal razonable y respecto del mismo empleador— corresponde que la autoridad competente disponga, mediante resolución irrecurrible, la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión, conforme a los criterios establecidos en el artículo 160 del TUO de la LPAG, en el fundamento 6.16 de la Resolución de Sala Plena N.º015-2024-SUNAFIL/TFL y en el presente Acuerdo Plenario.

29. No debe perderse de vista que la figura de la acumulación de procedimientos cumple una función esencial en la garantía del principio de razonabilidad, al evitar la imposición de múltiples sanciones por hechos sustancialmente iguales cometidos por un mismo empleador. La existencia de procedimientos sancionadores paralelos o sucesivos por incumplimientos de la misma índole y características similares no solo transgrede dicho principio, sino que también puede conducir a un exceso de punición. En tal sentido, la acumulación permite evitar la emisión sucesiva de multas en distintos procedimientos por los mismos hechos, favoreciendo así la imposición de una sanción proporcional al incumplimiento considerado en su conjunto.

30. Por otro lado, la acumulación también contribuye a la eficiencia administrativa, al permitir que un único procedimiento contenga diversos objetos conexos, lo que reduce la carga procedimental y los costos de tramitación. Asimismo, esta medida previene la emisión de pronunciamientos contradictorios por parte de la administración, y asegura la observancia de los principios de celeridad, economía y predictibilidad.

### **C. Actos de hostilidad cometidos contra integrantes del comité de Seguridad y Salud en el Trabajo**

31. Entre los distintos conflictos que pueden surgir en el marco de la relación laboral, la hostilidad constituye una conducta que puede presentarse en diversos niveles del centro de trabajo. A partir del análisis de los casos sometidos a conocimiento de este Tribunal, se ha venido consolidando una línea de interpretación orientada a dotar de mayor coherencia al sistema de inspección del trabajo, a través de resoluciones de fondo y precedentes de observancia obligatoria que delimiten los alcances de dicha figura.

32. Así, en la Resolución N.º198-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, de fecha 13 de agosto de 2021, se estableció que, para la configuración de la infracción prevista en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, se requiere como presupuesto que el empleador emita una disposición carente de razonabilidad respecto a las condiciones laborales, afectando derechos fundamentales del trabajador —como su dignidad— con la finalidad de inducir su renuncia inmotivada (fundamento 5.26). En la misma línea, la Resolución N.º599-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, de fecha 6 de julio de 2022, precisó que la esencia del acto de hostilidad radica en un uso desproporcionado de la facultad de dirección del empleador, configurado dentro del marco de subordinación inherente a la relación de trabajo (fundamento 6.11).

33. Mediante la Resolución de Sala Plena N.º002-2023-SUNAFIL/TFL, este Tribunal estableció en calidad de precedente administrativo que constituye un acto de hostilidad laboral la aplicación de medidas disciplinarias contra trabajadores sin haberse seguido un procedimiento que cumpla con los derechos fundamentales a la defensa, al debido proceso o a la prueba, derechos constitucionales.

34. Siendo que en la Resolución N.º1020-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala se determinó que constituye un acto de hostilidad la imposición de sanciones disciplinarias que afecten el ejercicio de las funciones de los miembros del Comité o Subcomité de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuando el empleador no demuestra que dichas medidas fueron razonables y que no limitaron injustificadamente sus funciones representativas.

35. Sobre la imposición de sanciones al personal subordinado, Gofii señala que esta integra el poder de dirección, *“(…) que sirve únicamente de nexo entre la facultad de ordenación y disposición del empresario y la facultad disciplinaria (presupuesto esencial para la imposición de sanciones)”*<sup>5</sup>.

36. Por su parte, Blancas<sup>6</sup> sostiene:

*“(…) el poder de dirección, como todo poder, obedece a una necesidad social que, en este caso, consiste en el uso adecuado de la fuerza de trabajo, coordinando y dirigiendo sus actividades, de modo tal que ésta concorra, de la manera más eficiente, a obtener los resultados y beneficios que todo inversionista espera al crear una empresa. Fuera de este ámbito, dicho poder no existe, porque la relación laboral vincula a dos personas dotadas de libertad e igualdad jurídica que, como personas y ciudadanos, se encuentran relacionadas por vínculos de coordinación y no de subordinación ni de supraordenación”*.

37. En ese entendido, resulta indispensable recordar que nuestro ordenamiento jurídico otorga primacía a la dignidad de la persona humana, toda vez que el artículo 1 de la Constitución Política del Perú de 1993 consagra que *“la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”*. Asimismo, su artículo 22, prescribe lo siguiente: *“El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona”*, y en el ámbito laboral, el artículo 23 de la mencionada norma suprema establece que: *“ninguna relación puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”*.

38. Sobre el particular, de acuerdo con Jorge Toyama<sup>7</sup>: *“los actos de hostilidad son los supuestos donde el empleador se excede en sus facultades de dirección y, por lo tanto, pueden ser controlados por los trabajadores. Al respecto, hay que señalar que en solo determinados supuestos las modificaciones de las condiciones de trabajo puede ser materia de impugnación por parte de los trabajadores, y podrían calificar como actos de hostilidad en nuestro sistema jurídico”*.

39. Por su parte, el artículo 33 de la LGIT, señala que constituyen infracciones administrativas en materias de relaciones laborales, los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, colocación, fomento del empleo y modalidades formativas, mediante la acción u omisión de los distintos sujetos responsables.

40. Es pertinente tener en cuenta que, si bien toda relación laboral supone para el trabajador el cumplimiento de obligaciones y para el empleador, el derecho a normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes y sancionar la falta de acatamiento de las mismas, lo cual es traducido como el poder de dirección; empero, éste como cualquier otro derecho no es absoluto y arbitrario, sino que debe practicarse de acuerdo a ciertos parámetros, los cuales son: a) la sujeción a la ley (la Constitución, normas jurídicas y reglamentarias) y el b) principio de razonabilidad que lo limita de tomar decisiones arbitrarias. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados en la afectación de un derecho fundamental y de la legitimidad de la medida acatada en uso del poder de dirección. De esta manera, se advierte que todo acto de hostilidad implica un uso desmedido de la facultad de dirección, al cual se encuentra sujeto el trabajador, por la relación de subordinación-dependencia existente en el contrato laboral.

41. En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia de la República, interpretando los alcances de la Casación N.º505-2012-LIMA, ha manifestado lo siguiente<sup>8</sup>:

*“Se ha establecido sobre el elemento subjetivo del cese de acto de hostilidad invocado, “propósito de ocasionarle perjuicio al trabajador”, que se satisface ofreciendo los indicios y medios de prueba idóneos que permitan advertir que el ejercicio de la facultad de dirección o ius variandi por parte del empleador no se ha sujetado a los límites que impone el principio de razonabilidad, sino que por el contrario haciendo uso abusivo del mismo menoscaban y denigran los derechos fundamentales de los trabajadores; lo que justifica la necesidad de exigir la acreditación de dicha” (énfasis añadido)*.

42. Se debe precisar que el menoscabo a la dignidad supone una alteración gravísima en la confianza entre las partes, la cual

es indispensable para la existencia de la relación laboral, razón por la cual es susceptible de ser empleada para aducir que dichos actos hostiles encubren un despido arbitrario, que vulnera un derecho fundamental, como es el respeto a la dignidad y permite, por tanto, exigir el pago de las indemnizaciones correspondientes por el daño causado, de ser el caso.

43. En ese contexto, el artículo 30 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante TUO de la LPCL), señala que son actos de hostilidad equiparables al despido: "a) *La falta de pago de la remuneración en la oportunidad correspondiente, salvo razones de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados por el empleador;* b) *La reducción inmotivada de la remuneración o de la categoría;* c) *El traslado del trabajador a lugar distinto de aquel en el que preste habitualmente servicios, con el propósito de ocasionarle perjuicio;* d) *La inobservancia de medidas de higiene y seguridad que pueda afectar o poner en riesgo la vida y la salud del trabajador;* e) *El acto de violencia o el faltamiento grave de palabra en agravio del trabajador o de su familia;* f) *Los actos de discriminación por razón de sexo, raza, religión, opinión, idioma, discapacidad o de cualquier otra índole;* g) *Los actos contra la moral y todos aquellos que afecten la dignidad del trabajador;* h) *La negativa injustificada de realizar ajustes razonables en el lugar de trabajo para los trabajadores con discapacidad."*

44. A diferencia de la lista cerrada de los actos de hostilidad que incurre el empleador por incumplimiento a sus obligaciones laborales hacia el trabajador, detalladas en el artículo 30 del TUO de la LPCL, el artículo 73<sup>9</sup> de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley 29783 (en adelante, **LSST**) y en el artículo 105<sup>10</sup> del Reglamento del Decreto Supremo N.º 005-2012-TR (en adelante, **RLSST**), establecen de manera abierta que se incurre en un acto de hostilidad cuando se impide u obstaculiza de cualquier forma el desarrollo de las funciones que corresponden a los miembros del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, Comité de SST) o Sub Comité de SST.

45. Cabe señalar que, la consecuencia de un acto hostil derivado del incumplimiento en las obligaciones laborales del empleador es que el trabajador quiera terminar su vínculo laboral con el empleador al volverse insostenible su continuidad. En cambio, los actos hostiles hacia los trabajadores por ejercer sus funciones como representantes ante el Comité o Sub Comité de SST, trae como consecuencia que el trabajador quiera renunciar o no continuar como representante de los trabajadores, debido a los perjuicios que sufre por realizar dicha labor.

46. En ese sentido, corresponde diferenciar los alcances de los numerales 25.14 y 25.15 del artículo 25 del RLGIT. Cuando la conducta del empleador se dirige específicamente contra miembros del Comité o Subcomité de SST y afecta directamente el ejercicio de sus funciones representativas, corresponderá su calificación como infracción al numeral 25.14, por configurarse un acto de hostilidad contra representantes de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por el contrario, si se verifica que el empleador incurrió en omisiones o conductas pasivas que permitieron o no impidieron actos hostiles o vulneraciones a derechos fundamentales, sin vinculación directa con la calidad representativa del trabajador, corresponderá subsumir la conducta en el numeral 25.15 del citado reglamento, en tanto constituye una falta al deber de prevención frente a situaciones que afectan la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales.

47. La evaluación de la configuración de actos de hostilidad laboral dirigidos contra miembros del Comité o Subcomité de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), será desestimado únicamente en los casos en los que, como resultado de la actuación inspectiva, se verifica que el empleador:

- a) Otorgó las facilidades para que el Comité o Sub Comité de SST pueda desarrollar sus funciones, propiciando un ambiente con las condiciones necesarias, los medios físicos y tecnológicos pertinentes para la materialización de su finalidad; y,
- b) Respetó la independencia con la que deben contar los miembros del Comité o Sub Comité de SST en el desarrollo de sus funciones, salvo prueba en contrario de que tales funciones hayan sido utilizadas para fines ajenos a los establecidos en la Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (LSST) y su reglamento.

48. En relación con el primer aspecto, se identifica al empleador como garante de la existencia y funcionamiento efectivo del Comité o Subcomité de SST, lo cual comprende, entre otras acciones: la provisión de herramientas para el ejercicio funcional, la implementación de espacios adecuados para sesiones, la promoción de capacitaciones periódicas, la tramitación oportuna de licencias con goce de haber, entre otros.

49. En esa misma línea, el segundo aspecto se vincula con la tutela del ejercicio de las funciones de los miembros del Comité o Subcomité de SST, conforme a lo previsto en el artículo 42 del RLSST. Ello no impide el desarrollo de un procedimiento disciplinario en su contra; no obstante, exige que los empleadores verifiquen fehacientemente que los hechos imputados no guarden relación con el ejercicio de sus funciones como miembros del Comité o Subcomité, incluyendo el uso de los medios o mecanismos necesarios para su cumplimiento.

50. En ese marco, un proceder obstructivo o la imposición de medidas disciplinarias por parte del empleador que afecten directamente las prerrogativas de los miembros del Comité o Subcomité de SST constituirán actos de hostilidad, conforme con lo dispuesto en el artículo 73 de la LSST y el artículo 105 del RLSST. En ese sentido, las restricciones o limitaciones que el empleador aplique en ejercicio del poder directriz no deben impedir el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas a dichos miembros. Tales medidas deben adoptarse de manera razonable y en concordancia con los procedimientos de seguridad establecidos en la normativa interna del centro de trabajo. Así, en el marco del procedimiento disciplinario seguido contra miembros del Comité o Subcomité de SST, corresponde al empleador acreditar que las medidas adoptadas fueron razonables y que no afectaron el adecuado ejercicio de las funciones inherentes a dicha condición.

51. Las directrices precedentes no se encuentran orientadas a la determinación del correcto desarrollo del procedimiento disciplinario en contra de los trabajadores que componen el Comité o Sub Comité de SST, como se ha definido en la Resolución de Sala Plena N.º002-2023-SUNAFIL/TFL; sino garantizar de manera efectiva la tutela que se otorga a los miembros del Comité o Sub Comité de SST, para su ejercicio funcional, lo cual tiene una incidencia plural en el centro de trabajo, en el marco de lo definido por la LSST y su consecuente Reglamento.

#### **D. Conductas antisindicales del empleador y la afectación a la libertad sindical**

52. Este Tribunal ha identificado diversas formas en que la libertad sindical puede ser vulnerada por conductas del empleador que transgreden los deberes de abstención impuestos por el ordenamiento jurídico. En particular, las Resoluciones de Sala Plena N.º002-2024-SUNAFIL/TFL y N.º026-2024-SUNAFIL/TFL han establecido precedentes de observancia obligatoria que reconocen cómo determinadas conductas - bajo una aparente neutralidad, como el otorgamiento de beneficios diferenciados o la adopción de medidas que generan efectos disuasorios - pueden constituir afectaciones al derecho fundamental de libertad sindical.

53. De manera complementaria, corresponde considerar los supuestos en los que el empleador incurre en actos de intervención directa o indirecta destinados a promover la desafiliación sindical. Este tipo de prácticas, por su naturaleza, vulneran el principio de autonomía colectiva y menoscaba el ejercicio libre de la libertad sindical, configurando una infracción muy grave conforme a lo previsto en el numeral 25.10 del artículo 25<sup>9</sup> del RLGIT

54. En esa línea, cabe precisar que, mediante la Resolución N.º394-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, este Tribunal analizó un caso en el que el empleador asumió el costo y gestionó directamente la tramitación de cartas notariales mediante las cuales seis trabajadores sindicalizados solicitaron su desafiliación. Esta conducta fue calificada como infracción muy grave en materia de relaciones laborales, conforme a lo dispuesto en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

55. El caso citado debe analizarse a la luz del marco normativo que consagra la libertad sindical como un derecho fundamental. En ese sentido, la libertad sindical se reconoce como un derecho fundamental en el artículo 28<sup>9</sup> de la Constitución Política del Perú, el cual garantiza los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. En concordancia, el artículo 3<sup>o</sup> del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N.º 010-2003-TR dispone que, la afiliación sindical es libre y voluntaria, y que no puede condicionarse el empleo de un trabajador a la afiliación, no afiliación o desafiliación, obligándose a formar parte de un sindicato, ni impedirse hacerlo. Asimismo, el artículo 4<sup>o</sup> del mismo cuerpo normativo establece que tanto el Estado como los empleadores y sus representantes deben abstenerse de todo acto que tienda a coartar, restringir o menoscabar este derecho.

56. Bajo esa misma línea interpretativa, el Tribunal Constitucional, en su calidad de máximo intérprete de la Constitución y garante de los derechos fundamentales, ha precisado sobre los alcances de la afectación a la libertad sindical. Así, mediante el fundamento séptimo de la sentencia recaída en el Expediente N.º 02211-2009-PA/TC, ha establecido lo siguiente: "*cualquier acto que se oriente a impedir o restringir de manera arbitraria e injustificada la posibilidad de acción o la*

capacidad de obrar de un sindicato resultará vulneratorio del derecho de libertad sindical”.

57. En concordancia, la protección normativa de la libertad sindical cuenta con respaldo en el derecho internacional. El numeral 1 del artículo 22° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra el derecho de toda persona a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-27/21 de fecha 05 de mayo de 2021, ha señalado que la libertad de asociación en el ámbito laboral exige no sólo el reconocimiento formal del derecho, sino su garantía efectiva frente a toda forma de coacción, directa o indirecta. En la misma línea los Convenios N° 087<sup>11</sup>, 098<sup>12</sup>, 100<sup>13</sup> y 111<sup>14</sup> de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por el Estado Peruano, conforman un bloque de legalidad internacional que refuerza la obligación del Estado y los empleadores de no interferir en la vida sindical.

58. Auñado a lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha resaltado que las organizaciones sindicales, al representar al conjunto de trabajadores de su ámbito, cumplen un papel fundamental en la sociedad, ya sea como manifestación del derecho de asociación o por su contribución al fortalecimiento del Estado social y democrático de derecho<sup>15</sup>. Esta función trasciende el plano laboral, insertándose en el entramado institucional que garantiza la participación de los trabajadores en la vida económica y social del país. En esa misma línea, Ermida Uriarte sostiene que la libertad sindical, más allá de los márgenes del derecho laboral, es un elemento constitutivo de democracia<sup>16</sup>.

59. La libertad sindical posee una dimensión individual, que protege el derecho del trabajador a afiliarse o desafilarse libremente, y una dimensión colectiva, que garantiza la existencia y funcionamiento autónomo de las organizaciones sindicales, sin injerencias externas. Esta última dimensión resulta fundamental, pues asegura que los sindicatos puedan cumplir su rol sin interferencias indebidas por parte del empleador o del Estado. Desde una perspectiva doctrinal, Alfredo Villavicencio sostiene que la libertad sindical constituye un derecho fundamental “complejo, predominantemente colectivo y de actividad”<sup>17</sup>, cuya eficacia depende del respeto a la autonomía organizativa y a la acción sindical sin coacción externa.

60. En ese sentido, dicho autor afirma que: *“La libertad sindical colectiva o autonomía sindical consiste en el derecho de los sindicatos de autorganizarse y actuar libremente en defensa de los intereses de los trabajadores. Este derecho, por lo tanto, no tiene como titular al trabajador individualmente considerado sino al sindicato, a la organización que desarrolla una actividad sindical, por lo que el interés protegido tiene carácter colectivo, el del conjunto de trabajadores de que se trate, que se mantiene, aunque las individualidades de ese conjunto puedan variar. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado de manera sintética que la libertad sindical se expresa en la protección de la autonomía sindical, «es decir, la posibilidad de que el sindicato pueda funcionar libremente sin injerencias o actos internos que lo afecten» (fundamento jurídico 6 de la sentencia recaída en el proceso 3311-2005-PA)”*<sup>18</sup>; y subraya que *“los hechos han demostrado que la existencia de una organización sindical fuerte es fundamental para que la aplicación efectiva de las normas laborales (estatales y pactadas)”*<sup>19</sup>, con la finalidad de que se produzca de manera sostenida y no se mantenga una tasa de incumplimiento muy elevada.

61. En ese sentido, todo acto del empleador que incida sobre las decisiones de afiliación o desafilación de los trabajadores constituye una afectación al principio de autonomía colectiva, y puede vulnerar directamente la libertad sindical, en tanto afecta la capacidad de acción del sindicato y la voluntad libre del trabajador. Esta clase de interferencias - aunque indirectas o encubiertas bajo apariencia de voluntariedad - pueden debilitar estructuralmente al sindicato, reduciendo su poder de negociación y representación.

62. Más aún, la libertad sindical no puede reducirse a un reconocimiento formal, sino que debe garantizarse frente a toda forma de presión o disuasión ejercida desde posiciones de poder, como ocurre en la relación laboral, dado que esta se encuentra caracterizada por un desequilibrio estructural entre las partes, como consecuencia del poder de dirección y de control del empleador.

63. Por tanto, en contextos marcados por dicha desigualdad estructural, la injerencia del empleador -ya sea mediante presiones explícitas o mecanismos de incentivo encubiertos- no puede considerarse una acción neutra. Afecta directamente el contenido esencial de la libertad sindical, socavando su dimensión colectiva y vulnerando la organización sindical, reconocida por el ordenamiento jurídico nacional y los convenios internacionales ratificados por el Estado Peruano, tales como los Convenios 087 y 089 de la Organización Internacional del Trabajo.

64. El numeral 25.10 del artículo 25° RLGIT califica como **infracción muy grave**: *“La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de*

*trabajadores, tales como aquellos que impiden la libre afiliación a una organización sindical, promuevan la desafilación de la misma, impidan la constitución de sindicatos, obstaculicen a la representación sindical, utilicen contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga, o supuestos de intermediación laboral fraudulenta, o cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos”*. Este precepto recoge de forma expresa el **supuesto de promoción de la desafilación sindical como una forma autónoma de afectación a la libertad sindical**, que no requiere que exista una amenaza o un beneficio tangible, bastando que el empleador intervenga con el propósito o efecto de inducir la renuncia sindical.

65. En el marco de la actuación realizada por la inspección de trabajo, corresponde identificar elementos objetivos que permitan inferir razonablemente que el comportamiento del empleador tuvo por finalidad restringir, dificultar o disuadir el ejercicio de la libertad sindical. Entre las posibles consecuencias de tales conductas pueden encontrarse la desafilación sindical, la disminución de la participación de los trabajadores en la organización, la obstaculización de su funcionamiento interno, el debilitamiento de su capacidad de negociación, entre otras.

66. En ese sentido, para la determinación de responsabilidad administrativa por una infracción muy grave conforme al numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, será relevante identificar si el comportamiento del empleador, de manera directa o indirecta por acción u omisión, vulneró el principio de autonomía colectiva y afectó el ejercicio del derecho a la libertad sindical. A tal efecto, corresponde a la autoridad inspectiva, así como al órgano administrativo sancionador, valorar el conjunto de elementos disponibles, incluyendo tanto los medios de prueba directos como los indicios que permitan advertir que la conducta del empleador produjo un efecto disuasorio, restrictivo o excluyente respecto del ejercicio de la libertad sindical. Este criterio es coherente con lo señalado por el Tribunal Constitucional<sup>20</sup> cuando sostiene que, a partir de la valoración de indicios razonables, puede establecerse una conducta de naturaleza antisindical.

67. Cabe precisar que, para efectos de determinar la existencia de una conducta antisindical, lo determinante no es la forma específica en que esta se manifiesta, sino si el comportamiento del empleador afecta, limita o interfiere en el ejercicio de la libertad sindical. En ese sentido, la calificación de una conducta como antisindical no puede basarse en una valoración aislada de hechos puntuales, sino que requiere un análisis integral y contextual de la conducta desplegada, atendiendo a su impacto en los derechos colectivos de los trabajadores y en el ejercicio de la libertad sindical.

68. En ese contexto, a partir del análisis de lo resuelto en las Resoluciones de Sala Plena N° 002-2024-SUNAFIL/TFL y N°026-2024-SUNAFIL/TFL, así como en la Resolución N°394-2025-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, se han identificado supuestos que permiten ejemplificar —a modo enunciativo y sin constituir un listado taxativo— determinadas conductas que pueden configurar una práctica antisindical que afecte el principio de autonomía colectiva y el derecho fundamental de libertad sindical, tales como las siguientes:

#### **A. Intervención directa:**

- Asumir los costos notariales u otros trámites de renuncia al sindicato.
- Redactar, diligenciar o intermediar en la entrega de cartas de desafilación.
- Participar activamente en la coordinación del proceso de renuncia con el sindicato.

#### **B. Intervención indirecta:**

- Otorgar beneficios económicos, laborales o contractuales como préstamos, ascensos o pagos extraordinarios a trabajadores que se desafilan.
- Emitir comunicaciones o políticas internas que desincentiven la afiliación sindical o promuevan la renuncia.
- Tratar de forma diferenciada a los trabajadores no afiliados, generando un efecto de presión o exclusión hacia los afiliados.

69. Cabe precisar que los casos descritos precedentemente permiten ilustrar cómo determinadas conductas del empleador, aún bajo apariencias formales diversas, pueden constituir prácticas antisindicales cuando afectan el derecho de libertad sindical. En ese sentido, para determinar la configuración de un reproche administrativo conforme al numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, se deben analizar y valorar las particularidades del caso concreto, considerando su impacto en el ejercicio de los derechos colectivos.

**E. Ruptura del nexo causal en la determinación de responsabilidad administrativa por accidentes de trabajo: participación del trabajador y factores exógenos**

70. Sobre este aspecto, este Tribunal ha venido resolviendo distintos casos sobre accidentes de Trabajo, en los que se tuvo que verificar la existencia del nexo causal; sin embargo, ha surgido otro tipo de casuística en la que ocurre el rompimiento de este nexo causal debido al actuar imprudente del trabajador, hecho que no puede imputarse al empleador como causa del accidente de trabajo, ocasionando, que este Tribunal anule las resoluciones de Sub Intendencia, por falta de motivación o, por el contrario, se deje sin efecto la sanción impuesta. De esta manera, por ejemplo, puede verse en las Resoluciones N°087-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, N°764-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y N°1038-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otras, en las que se observa que el inspector comisionado y las instancias correspondientes no motivaron adecuadamente la infracción impuesta, al no justificar como el actuar negligente o imprudente del trabajador, puede ser atribuido como responsabilidad del empleador.

71. Al respecto, en principio cabe precisar que la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, la **LSST**), tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales<sup>21</sup>, a fin de prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo o sobrevengan durante el trabajo. En tal sentido, es el empleador quien garantiza en las instalaciones del centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar, tanto de los trabajadores, así como de aquellos que no teniendo vínculo laboral prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo<sup>22</sup>.

72. Ahora bien, el artículo 21 de la norma mencionada en el párrafo anterior prescribe que, "las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se aplican en el siguiente orden de prioridad:

- a) *Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual;*
- b) *Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas;*
- c) *Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control;*
- d) *Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador;*
- e) *En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta"*

73. Por su parte, el artículo 49 del citado cuerpo normativo establece que "el empleador, entre otras, 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 (...)."*

74. Asimismo, su artículo 50 establece que "el empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales: a) *Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar;* b) *El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador;* c) *Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlos por otros 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"*.

75. 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.

76. Sin embargo, frente a ello tenemos que, el modelo de causalidad de los accidentes establece que estos son considerados como el resultado de una combinación de fallos activos y condiciones latentes, entendiéndose por estas últimas a los "estados patógenos del sistema sociotécnico que permanecen sin efecto hasta la aparición de condiciones particulares en la situación de trabajo. Las causas latentes permiten entonces que sobrevenga un suceso"<sup>23</sup>.

77. Es así como, el accidente de trabajo puede ser conceptualizado como el resultado de un mal funcionamiento del sistema de trabajo en la empresa, constituyendo el mismo una consecuencia no deseada del funcionamiento del sistema, vinculada con la integridad corporal del elemento humano del sistema; no obstante, por otra parte puede llegar a ser el resultado de un actuar imprudente por parte del trabajador, al no seguir con el procedimiento establecido para la realización de su labor o tomar decisiones contrarias a las indicadas por su empleador. En ese entendido, el accidente se produce debido a una multicausalidad de hechos y no producto de una sola causalidad, ni mucho menos como parte del azar.

78. Corresponde precisar que este Tribunal en la Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, ha establecido precedentes administrativos de observancia obligatoria, relacionados con el análisis del nexo causal, siendo el siguiente pertinente para nuestro análisis:

*"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:*

1. *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.*
2. *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"*.

79. Precisándose dichos conceptos, queda claro que la determinación del nexo causal en el accidente de trabajo permite verificar la existencia o no de la comisión de una infracción a los artículos 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, en ese sentido, cada uno de los supuestos incumplimientos detectados deben tener una relación de causalidad directa con la infracción cometida y el accidente sucedido.

80. En ese contexto, este Tribunal entiende que el quiebre del nexo causal en un accidente de trabajo se configura cuando se interrumpe la cadena de causalidad entre el daño sufrido por el trabajador y el incumplimiento de las obligaciones de prevención imputables al empleador. Esta interrupción puede producirse por la concurrencia de hechos externos, imprevisibles o atribuibles exclusivamente al trabajador. Así, a partir del análisis de lo resuelto en las Resoluciones N°1120-2023, N°1098-2023, N°1147-2023, N°1151-2023, N°087-2024, N°764-2024 y N°1038-2024 - entre otras—, se han identificado supuestos relevantes que permiten precisar dicho concepto, sin perjuicio de que puedan presentarse otros escenarios con características similares que ameriten igual valoración.

- a. **Intervención de una causa ajena al trabajo:** Se configura cuando el accidente obedece exclusivamente a condiciones personales del trabajador, desconocidas por el empleador, o a decisiones que se apartan de las disposiciones de seguridad. Por ejemplo:

- Enfermedades preexistentes, no informadas por el trabajador, que puedan afectar el desempeño seguro de sus funciones.  
A modo de ejemplo, consideramos el caso de un operario de almacén que perdió el equilibrio y cayó desde una escalera mientras realizaba el inventario. La investigación médica posterior determinó que el accidente fue consecuencia de una crisis epiléptica repentina, relacionada con un diagnóstico previo que el trabajador no había informado al empleador, ni había sido detectado en el examen médico de ingreso. No se identificaron condiciones laborales que hayan contribuido al evento.

- Uso indebido de vehículo personal, sin autorización laboral.  
Para ilustrar esta situación, cabe citar el caso de un jardinero contratado por la municipalidad que fue atropellado por una unidad de transporte público, mientras se desplazaba en motocicleta por una vía pública. Aunque el accidente ocurrió dentro del horario laboral, el trayecto no estaba relacionado con funciones propias del trabajo. Además, la motocicleta era de propiedad del trabajador y su uso no había sido autorizado ni requerido por el empleador.

- Situaciones personales que afecten la capacidad del trabajador, para cumplir con sus labores con la diligencia esperada, especialmente, en actividades de riesgo como minería, pesca, construcción, entre otros.  
Para contextualizar este tipo de situaciones, puede mencionarse el caso de que, previamente al iniciar su jornada laboral, un trabajador recibió la noticia de que su madre se encontraba en estado de salud terminal, lo cual le generó un fuerte impacto emocional. A pesar de no encontrarse en condiciones óptimas para desempeñar sus tareas - que incluían el manejo de maquinaria pesada - el trabajador no informó al empleador sobre su situación. La falta de concentración derivada de su estado emocional desembocó en un accidente laboral.

**b. Incumplimiento de normas de seguridad y salud en el trabajo por parte del trabajador:** Cuando el accidente tiene como causa directa la conducta del trabajador que, de manera consciente y voluntaria, incumple las normas de seguridad y salud previamente instruidas por el empleador —quien, a su vez, acreditó haber cumplido con sus obligaciones de capacitación, supervisión e información—, se configura una ruptura del nexo causal que excluye la responsabilidad del empleador. A continuación, se presentan algunos ejemplos ilustrativos de este supuesto, los cuales no constituyen un listado taxativo, pudiendo presentarse otros escenarios similares.

- Desacato de procedimiento seguro en el uso de maquinaria pesada.  
De forma ejemplificativa, puede mencionarse el caso de un trabajador del área operativa que, pese a haber sido debidamente capacitado en el manejo seguro de una máquina compactadora —incluyendo sesiones teóricas, prácticas, y la evaluación documentada de los conocimientos adquiridos—, procedió a operarla en abierta contravención a los procedimientos establecidos. En la oportunidad del accidente, colocó sus manos en el área de corte y solicitó a un segundo trabajador —quien no contaba con formación ni autorización para el uso del equipo— que activará la máquina. Como resultado de dicha maniobra, sufrió la amputación de dos dedos al estar estos ubicados directamente en la zona de corte al momento de la activación. En este caso, se evidencia que el accidente se originó exclusivamente en la conducta imprudente y deliberada del trabajador, contraria a la capacitación previamente brindada, configurándose así la ruptura del nexo causal atribuible al empleador.
- Desuso de equipos de protección personal obligatorio, a pesar de haber sido debidamente informados y capacitados sobre la importancia y obligatoriedad de su uso.  
A manera de ejemplo, se ha identificado el supuesto de un trabajador que, a pesar de haber recibido

formación específica sobre el uso adecuado y obligatorio de los equipos de protección personal —así como de haber suscrito el acta de entrega y conformidad de los mismos—, decidió prescindir del casco de seguridad mientras realizaba labores de montaje en altura. Durante la ejecución de sus tareas, una herramienta cayó desde una plataforma superior, impactando su cabeza y causándole una fractura. El área afectada habría estado protegida de haberse utilizado el equipo proporcionado. En consecuencia, se concluyó que la omisión voluntaria del uso del EPP, en contra de la formación recibida, constituye una causa suficiente para excluir la responsabilidad del empleador.

- Ejecución voluntaria de labores ajenas a sus funciones, sin formación ni autorización.  
También se han presentado casos en los que el trabajador, excediendo los límites de su función y sin contar con autorización ni formación técnica para ello, decide intervenir de manera personal en la reparación de una maquinaria averiada. En un caso concreto, un operario de montacargas identificó un desperfecto en el equipo que utilizaba y procedió por iniciativa propia a desmontar las piezas involucradas, utilizando eslingas para levantar los componentes más pesados sin verificar previamente su capacidad de carga. Durante dicha maniobra, una de las piezas cedió y cayó, impactando directamente sobre su cabeza, lo que le ocasionó la muerte de forma inmediata. Se pudo advertir que el trabajador no contaba con competencias ni autorización para realizar tareas de mantenimiento, y que su actuación fue autónoma, negligente y temeraria, por lo que se concluyó que no correspondía imputar responsabilidad al empleador.
- Conducta temeraria o imprudente del trabajador durante el desempeño de funciones habituales.  
Finalmente, se ha documentado el caso de un trabajador que, durante la ejecución de labores de montaje y desmontaje de estructuras metálicas, optó por colocarse debajo de un cajón de gran peso que estaba siendo retirado de forma manual. Esta acción fue ejecutada a pesar de haber recibido capacitación formal sobre procedimientos seguros, el uso obligatorio de implementos de protección personal y advertencias específicas relativas a zonas de aplastamiento. Si bien el trabajador portaba los EPP correspondientes, su conducta temeraria —al ubicarse voluntariamente en una posición de alto riesgo, sin necesidad operativa ni justificación técnica— derivó en un accidente que le ocasionó la muerte por aplastamiento. Al acreditarse que fue una decisión individual contraria a lo instruido, se concluyó que no correspondía imputar responsabilidad al empleador.

**c. Fuerza mayor o acto de terceros:** Comprende situaciones de carácter externo, imprevisible e inevitable, que no pueden ser razonablemente prevenidas por el empleador. Por ejemplo:

- Evento natural imprevisible e inevitable.  
Como situación excepcional, puede señalarse el caso de un grupo de trabajadores que realizaba tareas de mantenimiento en una vía rural fue sorprendido por un deslizamiento de tierra originado por lluvias torrenciales que superaron ampliamente los niveles históricos registrados en la zona. La empresa había adoptado medidas preventivas razonables en función de los riesgos conocidos; sin embargo, la magnitud del fenómeno natural superó cualquier previsión técnica o climática, configurándose así un caso de fuerza mayor, es decir, se trata de una fuerza ajena extraordinaria, imprevisible e irresistible.
- Acto violento de terceros en contexto social ajeno al trabajo.  
Como ejemplo de acto de terceros ajenos a la relación laboral, puede considerarse el hecho de que un conductor de carga fue alcanzado por piedras arrojadas durante una protesta social mientras transitaba por una carretera nacional, en el marco de jornada laboral y siguiendo las instrucciones operativas de la empresa. Las

agresiones provinieron de manifestantes sin vínculo con el empleador ni con el trabajador. No se identificaron omisiones, por parte del empleador, que pudieran haber evitado el hecho; por lo que, el daño obedeció a un hecho determinante de tercero.

- **Accidente ocasionado por un tercero, ajeno a la relación laboral.**

Como otro ejemplo de acto imprevisible de un tercero ajeno a la relación laboral, puede señalarse el caso de un trabajador de vigilancia que fue embestido por un vehículo conducido por una persona en estado de ebriedad, mientras realizaba rondas perimétricas fuera del local, sobre una vía pública. El vehículo invadió la vereda de manera descontrolada, sin relación alguna con la empresa ni con las condiciones del entorno laboral. La vía donde ocurrió el hecho no requería resguardo adicional por parte del empleador. En consecuencia, el evento fue considerado un acto imprevisible de un tercero, fuera del alcance de prevención o control razonable por parte de la empresa.

81. Debe destacarse que la conducta imprudente o temeraria del trabajador en el desarrollo de sus funciones puede incidir en la determinación del nexo causal entre el accidente ocurrido y el incumplimiento de las obligaciones de seguridad imputadas al empleador. En particular, cuando se acredita que el trabajador asumió de manera consciente y voluntaria un riesgo manifiestamente ajeno al curso ordinario de sus labores, puede configurarse una causa autónoma de daño que excluye, total o parcialmente, la responsabilidad administrativa del empleador.

82. Para efectos de calificar la existencia de responsabilidad administrativa del empleador en accidentes de trabajo, corresponde que la inspección del trabajo —así como, de corresponder, el órgano administrativo sancionador— evalúe con rigor, al momento de calificar los hechos, los elementos que permitan verificar la debida diligencia del empleador en materia de prevención. Del mismo modo, deberá valorarse la existencia de antecedentes que evidencien un eventual incumplimiento deliberado de las normas de seguridad por parte del trabajador, en tanto tales elementos pueden incidir en la determinación del nexo causal entre el accidente y las obligaciones preventivas atribuidas al empleador.

83. En consecuencia, la determinación de la ruptura del nexo causal en casos de accidentes de trabajo requiere una evaluación minuciosa de las circunstancias del caso y de la evidencia disponible, tanto la presentada por el empleador como la recabada por la autoridad inspectiva. Esta valoración debe estar debidamente motivada, ya que la ausencia o deficiencia de motivación conlleva la nulidad de la resolución sancionadora o del acto emitido por la Intendencia, según corresponda, debiéndose retrotraer el procedimiento al momento en que se produjo el vicio.

### III. DECISIÓN

1. La Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera que los criterios contenidos en los numerales 17, 18, 25, 27, 28, 46, 47, 48, 49, 50, 65, 66, 67, 80, 81 y 82 del presente Acuerdo Plenario ameritan ser declarados como precedente de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

2. Conforme a lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, respecto a la emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria.

#### ACORDÓ:

**PRIMERO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 17, 18, 25, 27, 28, 46, 47, 48, 49, 50, 65, 66, 67, 80, 81 y 82 de la presente resolución.

**SEGUNDO.- 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.

**TERCERO.- PUBLICAR** el presente acuerdo de la Sala Plena en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA  
Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Vocal Titular

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Vocal Titular

<sup>1</sup> MORÓN URBINA, "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General." Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 edición. Tomo II., p. 421.

<sup>2</sup> TUO de la LPAG  
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

4. Tipicidad. - Solo 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. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

<sup>3</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

<sup>4</sup> Sappia, J. (2002). Justicia Laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo (Documento de Trabajo N° 149). Oficina Internacional del Trabajo.

<sup>5</sup> Goñi Sein, José Luis, 1998. El Respeto a la Esfera Privada del Trabajador. Un estudio sobre los límites del Poder de Control Empresarial. Madrid: Editorial Civitas S.A., pp. 11-12.

<sup>6</sup> Blancas Bustamante, Carlos, 2007. Derechos fundamentales de la persona y relación de trabajo. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 106-107.

<sup>7</sup> TOYAMA, Jorge. El derecho individual del trabajo en el Perú, un enfoque teórico-práctico. Gaceta Jurídica, Lima, 2015, p. 251.

<sup>8</sup> Casación Laboral N° 25294-2018 LIMA NORTE.

<sup>9</sup> LSST, Artículo 73. Protección contra los actos de hostilidad  
"Los trabajadores, sus representantes o miembros de los comités o comisiones de seguridad y salud ocupacional están protegidos contra cualquier acto de hostilidad y otras medidas coercitivas por parte del empleador que se originen como consecuencia del cumplimiento de sus funciones en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo."

<sup>10</sup> RLSST, "Artículo 105.- Se considera acto de hostilidad a toda acción que, careciendo de causa objetiva o razonable, impide u obstaculiza de cualquier forma el desarrollo de las funciones que corresponden a los miembros del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o a los Supervisores de Seguridad y Salud en el Trabajo."

<sup>11</sup> Convenio sobre la libertad sindical y la protección de sindicación, 1948 (núm. 87).

<sup>12</sup> Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

<sup>13</sup> Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).

<sup>14</sup> Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

<sup>15</sup> Fundamento vigésimo octavo contenido en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 008-2005-PI/TC.

<sup>16</sup> Ermida Uriarte, O. (2012). Crítica a la libertad sindical. Lima, Derecho PUCP, pp.36-37

<sup>17</sup> Villavicencio Ríos, A. (2010). La libertad sindical en el Perú: Fundamentos, alcances y regulación (p. 87). Lima: Programa Laboral de Desarrollo (PLADES).

<sup>18</sup> Ob. Cit. Pág. 127.

<sup>19</sup> Ob. Cit. Pág. 23.

<sup>20</sup> STC N°03884-2010-PA/TC, STC N°3377-2013-PA/TC, STC N°01004-2018-PA/TC.

<sup>21</sup> Artículo 1 de la LSST. **Objeto de la Ley:** La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país. Para ello, cuenta con el deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, quienes, a través del diálogo social, velan por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia.

<sup>22</sup> Principio de Prevención regulado en el numeral I del Título Preliminar de la LSST.

<sup>23</sup> Instituto para la Cultura de la Seguridad Industrial - ICSI. (2015). "Factores humanos y organizativos de la sociedad (FHOS) - el análisis en profundidad de los sucesos". Grupo de trabajo "Mejora del proceso de análisis de incidentes", página XVIII.