

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social

Análisis de la sanción impuesta por accidentes de trabajo
no mortal en el derecho administrativo sancionador

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad
Social

Autor:

Maggie Brunella Galbani Newell

Asesor:

César Augusto Lengua Apolaya


Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, LENGUA APOLAYA, CESAR AUGUSTO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “Análisis de la sanción impuesta por accidentes de trabajo no mortal en el derecho administrativo sancionador”, del autor(a) GALBANI NEWELL, MAGGIE BRUNELLA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 27%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 04/12/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 19 de febrero del 2024

<u>LENGUA APOLAYA, CESAR AUGUSTO</u>	
DNI: 40171568	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6385-3199	

RESUMEN

El trabajo presentado para optar por el título de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social efectúa un análisis de la correcta aplicación de la responsabilidad administrativa por accidente de trabajo en procedimientos inspectivos laborales.

Para ello, se debe comprender que el objeto de la presente investigación corresponde al tipo del artículo 28.10 del Reglamento General de Inspección del Trabajo. Sobre dicho artículo, se tipifica que el incumplimiento de las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo y cause daño al cuerpo o salud del trabajador que requiera asistencia o descanso médico comprobado a partir de un certificado o informe médico legal resulta en una falta laboral.

En este sentido, el análisis que debe realizar la entidad administrativa sancionadora respecto a la falta se encuentra regulado a partir del debido procedimiento y conforme a los Principios Administrativos Sancionadores. Sin embargo, nuestra jurisprudencia administrativa ha resuelto a partir de un análisis de la responsabilidad civil por el incumplimiento de obligaciones, cuando lo cierto es que, existen Principios que, permiten evaluar si se encuentra en el tipo del numeral 10.

Adicionalmente, sobre el tipo configurado en el artículo 28.10 la entidad sancionadora ha considerado en el año 2022, a partir de un Precedente Vinculante que pueden configurarse de forma independiente sanciones respecto los incumplimientos a la seguridad y salud en el trabajo en la investigación sobre un accidente de trabajo, a pesar de que, el tipo tiene carácter de una infracción continuada.

En efecto, se ha adoptado un criterio llamado “multicausalidad” a fin de determinar sanciones independientes respecto aquellos supuestos de hecho que

se encuentren dentro del supuesto normativo del artículo, no obstante, dicha interpretación resulta errónea al tratar de una infracción continuada.

Por lo tanto, resulta necesario que, al momento de aplicar la sanción prevista al empleador respecto del artículo 28.10, la entidad sancionadora deba de motivar las resoluciones de tal manera que prevea el análisis jurídico a partir del

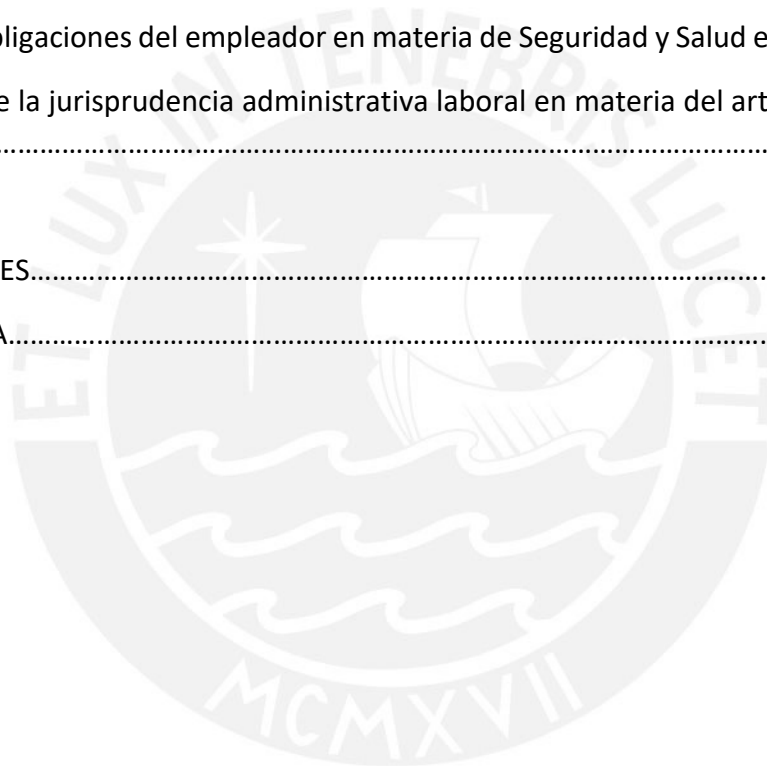
Por todo lo dicho, el problema principal de la presente investigación consiste en analizar si es que la aplicación del criterio de multicausalidad en la jurisprudencia administrativa resulta en un error efectuado por la entidad sancionador. Para ello, se realiza un análisis de los Principios Administrativos Sancionadores, pues son estos los aplicables para determinar la configuración del supuesto establecido en la falta del artículo 28.10.

Palabras clave

Infracción continuada, responsabilidad administrativa, seguridad y salud en el trabajo, accidente de trabajo y principios sancionadores.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. Responsabilidad Administrativa del empleador.....	2
1.1 Teoría de la responsabilidad laboral administrativa en seguridad y salud en el trabajo.....	6
2. El accidente de trabajo.....	10
2.1 Las obligaciones del empleador en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo 11	
3. Análisis de la jurisprudencia administrativa laboral en materia del artículo 28.10 del RLGIT	13
CONCLUSIONES.....	27
BIBLIOGRAFIA.....	28



INTRODUCCIÓN

Nuestro ordenamiento ha desarrollado disposiciones que buscan proteger el derecho de la seguridad y salud del trabajador. En vista de ello, el RLGIT ha desarrollado infracciones muy graves en materia de accidente de trabajo como sucede con lo tipificado en el artículo 28.10.

Al respecto, cabe advertir que resulta aplicable el procedimiento sancionador de hecho, el mismo reglamento desarrolla que debe interpretarse conforme con el Texto único Ordenado de la Ley No.27444, es decir resulta relevante al momento de resolver por parte de la entidad sancionadora encargada, SUNAFIL.

En este sentido, dicha entidad ha interpretado sobre el artículo 28.10 que se pueden determinar sanciones independientes por incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que ocasione daño en el cuerpo o salud del trabajador como consecuencia de un accidente de trabajo, a pesar de que no ha sido desarrollado por el ordenamiento jurídico de tal manera, sino que, se debe comprender que trata de una sola infracción.

En efecto, dicha norma desarrolla que los diversos incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo configuran una infracción muy grave, en consecuencia, al ser tipificado en conjunto debe corresponder la sanción con dicha unidad del tipo. Ello, se puede contemplar también a partir de una interpretación sistemática del cuerpo normativo que califica diversas infracciones independientes sobre incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por lo tanto, el sancionar a partir del criterio de multicausalidad desarrollado por la jurisprudencia administrativa a través del último precedente vinculante del año 2022, en materia del artículo 28.10 del RLGIT, resulta en un error sobre su interpretación.

1. Responsabilidad administrativa del empleador

En el derecho administrativo sancionador la regla general de imputación de la infracción consiste en la culpabilidad, esto ha sido desarrollado de forma explícita a través del principio de razonabilidad o proporcionalidad al momento de graduar la intencionalidad del autor en la comisión de la infracción al consistir en un elemento para calcular la sanción que corresponda.

En el ordenamiento peruano, el inciso g) 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG desarrolla que durante la interposición de una sanción debe calificarse la infracción contemplando la intencionalidad del administrado para determinar la existencia o no de la culpa sobre la conducta antijurídica, de lo contrario, no se puede individualizar de forma correcta la sanción. En virtud de ello, puede incurrir la autoridad administrativa en vicio por un exceso de punición si es que no se valoran las circunstancias relevantes y si no se gradúa la sanción (Morón:412) Ello debido a que, consiste en un factor de graduación que debe contemplarse al momento de determinar la responsabilidad administrativa del sujeto inspeccionado.

Es así que la responsabilidad administrativa resulta característica de la subjetividad dado que requiere de causas que fundamenten la sanción imputada al infractor a partir del incumplimiento del deber jurídico protegido, antijuricidad de los hechos y causales eximentes de responsabilidad conforme lo desarrollado previamente (Rojas: 1) En otras palabras, el principio de culpabilidad exige que cualquier acción u omisión de alguna conducta determinada por ley o norma con rango de ley debe ser objeto de un análisis de responsabilidad subjetiva del sujeto infractor (Morón: 456) en nuestro ordenamiento conforme lo desarrolla el TUO de la LPAG.

Así pues, la culpabilidad, resulta en un principio del derecho sancionador administrativo que supone que para declarar culpable a alguien e imponerle una sanción debe afectar los elementos de la teoría de la infracción (Cano: 84) En este sentido, aquel sujeto infractor debe haber cometido u omitido el supuesto normativo configurativo de la sanción.

Dicho esto, nuestro tribunal constitucional ha determinado que el principio de culpabilidad resulta aplicable al derecho administrativo sancionador a través del Expediente No.2050-2022-AA/TC, dado que resultan en principios básicos porque las entidades encargadas contienen potestades disciplinarias que deben generar garantías al momento de determinar faltas y sanciones de orden disciplinarios.

Así mismo, el cuerpo normativo administrativo general determina que solo se puede prescindir del factor subjetivo si es que por ley o decreto legislativo se dispone que trata de una responsabilidad objetiva respecto de la comisión de infracciones (Morón:459) lo cual no sucede en el caso materia de seguridad y salud en el trabajo conforme se puede advertir de su normativa, en otras palabras, debe evaluarse el factor subjetivo de conformidad con el Principio de Culpabilidad.

Lo anterior supone que, conforme con el inciso 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, la responsabilidad administrativa en el orden sociolaboral es subjetiva. Ahora bien, respecto del alcance o límite de dicha responsabilidad subjetiva, las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo comprende el artículo 3 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley No.29783, el cual determina que el empleador respecto de la obligación de prevención en riesgos laborales debe proteger sobre normas mínimas, es decir que la conducta efectuada por el empleador sobre las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo trata de mínimos tal como lo determina el artículo 23, 38, 57 de la ley y del reglamento las disposiciones del artículo 77 y 79.

En efecto, el principio de culpabilidad ha sido reconocido por la SUNAFIL a partir de la incorporación del numeral 1.4 y 1.10 del TUO de la LPAG mediante el fundamento 33 de la Resolución 2-2021 del Tribunal de Fiscalización Laboral. Como es de conocimiento del lector sobre el procedimiento administrativo sancionador de SUNAFIL, resulta aplicable el TUO de la LPAG, por lo tanto, en complemento con dicho cuerpo normativo el reglamento de inspección del trabajo guarda el elemento de la culpabilidad a través de la graduación de la sanción por conducta negligente del trabajador conforme con el inciso vi) del artículo 48.1.

Por esta razón, es que la falta configurada en el artículo 28.10 del Reglamento debe ser entendida a partir de el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo respecto a las normas mínimas de cumplimiento. Por lo tanto, el ámbito de la culpabilidad se evalúa a partir de las obligaciones mínimas que debe cumplir el empleador en nuestro ordenamiento.

Por ello, la justificación de determinar una responsabilidad subjetiva en el ámbito de una resolución de Sunafil responde a que solo se puede prohibir aquellas conductas que sean voluntarias por dolo o imprudencia, es decir que contengan la evaluación del elemento de culpabilidad, pues consiste en límites del poder sancionador de la administración pública que se encuentre justificada a partir del rol de prevención general de dichas sanciones que se encontraría desvirtuada si se impone a quienes han actuado sin dichos elementos de culpabilidad (Bacigalupo:46)

En síntesis, se comprueba que la entidad administrativa al momento de imputar la falta muy grave configurada en el numeral 10 resulta suficiente para la determinación subjetiva el análisis del Principio de Culpabilidad establecido en el procedimiento administrativo sancionador a partir de las obligaciones mínimas que desarrolla la norma laboral.

En el ámbito administrativo sancionador sociolaboral dicho rol de prevención se encuentra desarrollado a partir del principio de prevención contenido en la ley de de seguridad y salud en el trabajo y su reglamento, el cual dispone que el empleador es garante en el lugar de trabajo sobre la vida, salud y en general del bienestar de cualquier trabajador, en lo que respecta al presente trabajo de investigación, de esta manera el empleador resulta responsable sobre aquellas implicancias de cualquier índole que surjan a partir de un accidente de trabajo que sufra su dependiente en el ejercicio de órdenes o labores efectuadas a su favor.

Sobre ello, existe incumplimiento de la obligación normativa de seguridad y salud en el trabajo cuando no se observa el cumplimiento de este deber de prevención, ello bajo el argumento que el empleador debe responder dado la relación obligatoria a fin de proteger la esfera física del trabajador que se encuentra vinculado al servicio que se está ejecutando (Buendía: 108) Cabe aclarar que la

responsabilidad administrativa del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo recae en el incumplimiento de dicha materia a partir de su obligación dentro de la relación laboral contractual, es decir que el deber de protección y prevención contienen deberes de hacer y de no hacer.

Por lo tanto, el deber de protección y el deber de prevención desarrollado en materia de seguridad y salud en el trabajo son la base para determinar la calificación de una infracción sociolaboral en lo que respecta a SUNAFIL.

Ahora bien, en el presente trabajo de investigación se adopta la posición de la concepción bipartita de la infracción en el ámbito del RLGIT. Dicha posición presupone la concepción de una infracción administrativa a partir de la existencia de la antijuridicidad o conducta antijurídica y que esta sea imputable personalmente, en otras palabras, consisten en dos juicios de valor sobre el comportamiento contrario a la protección de ciertos bienes que para el ordenamiento resultan en indispensables (Cano: 86)

En efecto, en materia laboral inspectiva o sancionadora, la conducta antijurídica del empleador se encuentra desarrollada a partir del incumplimiento de la normativa socio laboral. Por ello, para determinar la conducta antijurídica debe evaluarse el Principio de Tipicidad, pues dicho Principio desarrolla que constituye conducta sancionable administrativa aquellas previstas expresamente en normas con rango de ley sin admitir interpretación extensiva.

Por lo tanto, la conducta sancionable, la falta se configura a través de lo dispuesto en el tipo del artículo 28.10 que como se ha desarrollado hasta el momento trata del incumplimiento de la seguridad y salud en el trabajo que cause un accidente de trabajo.

Por último, respecto al análisis de la causalidad de la falta esta debe regirse a partir del Principio de Causalidad, el cual determina que existe responsabilidad administrativa sobre el administrado que realice una conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable conforme lo desarrolla el inciso 8 del artículo 248, es decir que, la entidad administrativa debe realizar un análisis sobre la conducta sea omisiva u comisiva que se encuentre dispuesta como infracción. Por ello, el análisis por parte de la entidad administrativa debe componer el criterio establecido por el ámbito sancionador.

1.1 Teoría de la responsabilidad laboral administrativa en seguridad y salud en el trabajo

Hasta el momento se ha comprobado que, existen Principios que pueden determinar la consecuencia jurídica de la sanción, es decir que a partir de los Principios Administrativos Sancionadores se puede analizar si existe la configuración de una falta cometida por el empleador, administrado, es así que, en materia laboral poco se ha desarrollado respecto de la naturaleza jurídica de la responsabilidad que tiene el empleador en el proceso administrativo sancionador laboral. En doctrina y jurisprudencia se ha analizado la falta configurada en el artículo 28.10 del RLGIT a partir de la responsabilidad civil.

Sin embargo, quien suscribe, considera que, los elementos de la responsabilidad civil desarrollados por el poder judicial y doctrina no resultan aplicables al procedimiento administrativo sancionador que compete a SUNAFIL. En efecto, el órgano encargado del análisis de la responsabilidad que genera una indemnización es el Poder Judicial, sobre lo cual analizan los elementos característicos de la responsabilidad civil para determinar el incumplimiento de las obligaciones.

Por ello, el análisis sobre una falta administrativa a fin de determinar si configura una sanción administrativa debe ser analizado a partir de

A efectos del entendimiento, la vía administrativa supone una protección respecto de bienes jurídicos tutelados que conciernen a fines generales. En otras palabras, tiene como finalidad proteger los intereses generales de la sociedad, garantizando el cumplimiento de las normas jurídicas vigentes y el mantenimiento del orden público.

Dicho esto, se requiere el análisis de la responsabilidad administrativa que corresponde al procedimiento sancionador, dado que su naturaleza jurídica es diferente. Es conocido por todos nosotros que, en materia de seguridad y salud en el trabajo la administración pública ha adoptado la decisión de analizar en accidentes de trabajo teorías de la responsabilidad civil y sus elementos configurativos para resolver en caso exista un incumplimiento y adoptar la sanción en concreto.

Ello resulta contradictorio cuando debemos partir de la concepción que durante el procedimiento administrativo sancionador existe una imputación de responsabilidad al administrado respecto de una relación de administración y administrado.

A fin de desarrollar la idea a cabalidad, podemos coincidir en que, a diferencia de los elementos de la responsabilidad civil que se vienen determinando como criterios para evaluar la comisión de una falta. Las faltas determinadas en el ámbito administrativo sancionador para la imputación de un tipo en materia de seguridad y salud en el trabajo responde a obligaciones jurídicas generales contempladas por el principio de protección de nuestro ordenamiento jurídico, así como el de prevención, es decir es entorno a dichos deberes de protección es que el reglamento de inspección del trabajo configura faltas.

Por esta razón la responsabilidad administrativa laboral trata de que la Administración efectúa una sanción en contra de quien ha cometido una falta por los deber impuestos por el ordenamiento, siendo previstos por la normativa de seguridad y salud en el trabajo como resulta en accidentes de trabajo. Esta situación ha sido desarrollada por la doctrina, al determinar que debe diferenciarse entre los tipos de responsabilidad que un mismo sujeto puede tener respecto a las diversas áreas del derecho, es así que, existe autonomía en el modo de interpretar dicha área del derecho incluso a partir de principios generales de procedimientos administrativos de oficio.

El empleador en el procedimiento administrativo sancionador no debe ser sancionado bajo criterios o elementos de la responsabilidad civil esto es: factor de atribución, nexo de causalidad, antijuricidad y factor de atribución, dichos criterios han sido adoptados bajo la concepción obligacional de las relaciones personales, lo cual no busca ser imputable a partir del reglamento general de inspección del trabajo, sino que se sustenta en deberes que se imponen para garantizar valores como la vida (Ciccarello: 46)

Siendo ello así, el análisis debido que debe efectuar el órgano sancionador de SUNAFIL corresponde a la evaluación de los principios contemplados en el TUO de la LPAG desarrollados en el artículo 248 sobre el artículo 28.10 del RLGIT. Por ello, al momento de evaluar sobre la configuración de un tipo debe evaluarse

si al momento de ejercer la potestad sancionadora del contenido de la infracción calificada como muy grave cumple con los principios de la potestad sancionadora administrativa de la siguiente manera:

Respecto al Principio de legalidad referido al inciso 1) de dicho artículo es claro que se puede advertir que existe una norma que existe una norma con rango de ley que atribuye a SUNAFIL para efectuar sanciones al empleador en caso de incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo.

Así mismo, respecto el análisis de la conducta antijurídica que ha sido desarrollada por la jurisprudencia administrativa, cabe advertir que, existe el principio de tipicidad el cual contempla que si constituye una conducta sancionable administrativa, las infracciones deben estar tipificadas en la ley, al respecto el reglamento general de inspección del trabajo ha determinado el artículo 28.10 como infracción muy grave que contempla como conducta sancionable administrativamente los incumplimientos de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, por ello, basta determinar que si hubo incumplimiento de alguna norma desarrollada bajo el ámbito de accidente de trabajo en la ley o reglamento de seguridad y salud en el trabajo se encuentra dentro del supuesto de dicha calificación.

Ahora bien, respecto de lo que se analiza como nexo de causalidad por jurisprudencia administrativa para determinar la falta sobre el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo del artículo 28.10, bastaría con determina a partir del principio de causalidad, contemplado en el inciso 8) de dicho artículo para determinar que quien realice el incumplimiento por omisión o comisión cumple con constituir una infracción sancionable, es decir la causalidad de la responsabilidad recae en analizar la conducta como sancionable, lo cual se puede verificar a partir del análisis de los hechos o causas en un accidente de trabajo que supongan conforme al mínimo desarrollado en el artículo 3 de la ley de seguridad y salud en el trabajo en un incumplimiento.

A propósito de esta línea argumentativa, nuestra jurisprudencia a partir de la Sentencia del Expediente No. 1873-2009-PA/TC ha contemplado que el principio de culpabilidad establece la conducta antijurídica sancionable imputada a título de dolo o culpa.

Por último, respecto al factor de atribución, que para quien suscribe debe ser analizado por la entidad administrativa para imputar la sanción a partir del principio de culpabilidad, pues desarrolla que resulta relevante para el análisis del tipo infractor que este sea evaluado conforme a la responsabilidad administrativa subjetiva que ha sido desarrollada anteriormente sobre la identidad e intencionalidad del sujeto infractor respecto de la conducta sancionable o antijurídica del bien que busca proteger.

Así mismo, como parte del análisis del tipo infractor al momento de efectuar la sanción la administración pública debe realizar una interpretación de la sanción a partir del principio de razonabilidad contemplado en el inciso 3) del artículo 248, debido a que, este contempla criterios para la graduación referentes a analizar el beneficio ilícito del infractor, la probabilidad de la detección de la infracción, la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, perjuicio económico causado, la reincidencia, circunstancias en que se dio la comisión y la existencia o no de culpabilidad. Por lo tanto, lo que se denomina el elemento daño en responsabilidad civil, está contemplado dentro de la graduación del tipo en el procedimiento administrativo sancionador conforme a la norma mencionada.

En lo que concierne los incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo para evaluar la comisión de algún incumplimiento debemos referir a la norma especial en dicha materia, la cual contempla los mínimos que debe cumplir el administrado.

Por lo tanto, el artículo 28.10 resulta en un tipo infractor complejo, puesto que requiere para evaluar la responsabilidad administrativa que se encuentre contemplado la obligación a partir de la norma de seguridad y salud en el trabajo, para lo cual no se debe determinar un análisis de responsabilidad civil bajo los elementos, sino a partir de los principios y elementos de la administración sancionadora a fin de determinar la configuración de la falta.

Como se ha venido adelantado nuestro sistema jurídico ha previsto sanciones administrativas que reprochan conductas antijurídicas contrarias al bien jurídico protegido de seguridad y salud en el trabajo del dependiente.

2. El accidente de trabajo configurado en el artículo 28.10

Como se ha contemplado, el objeto de análisis del presente trabajo de investigación se refiere a analizar el tipo infractor materia de seguridad y salud en el trabajo que haya generado un accidente de trabajo. En consecuencia, es necesario identificar de forma clara el hecho que origina en el tipo del artículo 28.10 la sanción aplicable a fin de determinar de conformidad con los Principios Sancionadores el alcance de dicha norma.

En este caso, el accidente de trabajo se encuentra contemplado en el supuesto normativo para que pueda imputársele al empleador dicha infracción calificada como muy grave. Por lo tanto, la conducta sancionable se identifica a partir del incumplimiento de la normativa en seguridad y salud en el trabajo que haya causado dicho accidente.

Pues bien, el accidente de trabajo consiste en un hecho que produce daños a una persona con motivo o en ocasión del trabajo o en ocasión del trabajo que produzca daño en alguna parte del cuerpo de un trabajador. En principio este tipo de accidente requiere que exista un suceso, hecho o acontecimiento que como producto cause una lesión o perturbación funcional hacia el trabajador (Lengua: 42)

En efecto, el accidente de trabajo contemplado en el inciso 10 contempla que exista una lesión o alteración física que afecta al trabajador, al respecto la gravedad del accidente resulta irrelevante por lo que dicho artículo contempla aquellos que traten de una leve hasta el contemplado como accidente incapacitante en vista de que lo busca proteger dicha infracción es cualquier suceso que cause una lesión, el cual durante la sanción administrativa aplicable al inspeccionado debería de ser acreditado para contemplar la infracción la comprobación del accidente mediante un resultado de la evaluación médica que generó en el accidentado por un descanso breve que retorne el trabajador al día siguiente de su trabajo.

A todo esto, lo que busca cubrir el artículo 28.10 trata del deber de garante o vigilancia de la salud y seguridad que tiene el empleador en la relación de trabajo.

En otras palabras, en derecho administrativo sancionador las normas sustantivas del derecho laboral sancionador establecen las obligaciones del cumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo que hayan generado el accidente de trabajo.

2.1 Las obligaciones del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo

La infracción calificada como muy grave en el artículo 28.10 del RLGIT contempla como conducta sancionable el incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que debe haber generado el accidente de trabajo.

Ergo, resulta relevante contemplar aquellos incumplimientos que se encuentran dentro del supuesto calificativo para dicha infracción a fin de comprender el contenido de la conducta sancionable que pretende restringir la administración pública a través de la entidad administrativa de SUNAFIL.

En primer lugar, el sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, pues se debe contar con procesos ordenados y definidos para proteger a los trabajadores dependientes que participen en la actividad empresarial mediante la contraprestación efectiva de sus servicios, visto a partir del análisis del tipo que refiere como sujeto pasivo de la conducta sancionable al trabajador, por la que el sujeto activo, el empleador, pasa por una situación de desventaja en la ocasión de un daño a su cuerpo o salud. Es así que, en lo que respecta al cumplimiento del sistema de gestión el empleador debe evaluar los riesgos laborales de seguridad, establecer estándares de seguridad y evaluaciones periódicas de las medidas de prevención para eliminar peligros y riesgos, facilitar equipos de protección personal adecuados conforme lo determina el artículo 21 de la Ley.

Sobre la documentación mínima de dicho sistema existe la obligación de contener la política y objetivos en materia de seguridad y salud en el trabajo, reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo, el IPERC, mapa de riesgos, la planificación de la actividad preventiva y el programa anual de seguridad y salud en el trabajo.

Adicional a ello, resulta en un incumplimiento a la normativa de seguridad y salud en el trabajo que el empleador no identifica los peligros, evalúe los riesgos y establezca medidas administrativas para poder controlarlos de forma interna, esta identificación de peligros debe estar comprendida respecto a la actividad de cada empresa y sobre cada puesto de trabajo o actividades que desarrolle el dependiente, de tal manera que debe ser actualizado en caso exista una ampliación de las labores, de lo contrario existiría un incumplimiento.

Así mismo, el empleador se encuentra obligado de cumplir con la elaboración de un mapa de riesgos, el cual supone identificar de forma precisa los riesgos que el centro de trabajo tiene en cada área o lugar específico en el que efectúan labores los dependientes e incluso aquellas transitables, aunque no formen parte del lugar donde realicen la prestación efectiva de sus labores.

Otra obligación con la que debe contar la empresa es con el Comité de Seguridad y Salud en el trabajo, como es de conocimiento del lector la norma contempla que empleador con veinte trabajadores debe contar con dicho Comité, en caso contrario con un supervisor, ello con el objetivo de que este vigile el cumplimiento de los dispuesto en la normativa interna de seguridad y salud en el trabajo.

Tal como se ha mencionado, el empleador debe cumplir con efectuar capacitaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo las cuales forman parte de un Plan Anual de Capacitación, las cuales deben de ser por lo menos cuatro capacitaciones por año. De la misma manera, el empleador debe cumplir con mantener actualizados todos los registros obligatorios del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo tales como el registro de accidentes de trabajo, enfermedades ocupacionales, incidentes peligrosos y otros incidentes en el que debe constar la investigación y las medidas correctivas, el registro de monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos, entre otras obligaciones contempladas en la Ley de seguridad y salud en el trabajo.

Todas estas obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo cumplen el rol del deber de protección y prevención desarrollado en párrafos previos que en materia sancionadora, a través del artículo 28.10 supone un análisis a partir de los principios sancionadores administrativos, dejando de lado los elementos de la responsabilidad civil.

En otras palabras, si bien se tratan de obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que tienen como base una relación contractual a fin de determinar la vulneración de la normativa de seguridad y salud en el trabajo en el procedimiento administrativo sancionador debe adoptarse conforme al fin que busca dicha área del derecho, lo cual supone que no se evalúe a partir de elementos de la responsabilidad, dado que dicho mecanismo de protección tiene una naturaleza indemnizatoria, lo cual difiere del carácter administrativo sancionador.

Por ello, resulta del análisis jurídico diferente al que se efectúa en materia de indemnización de daños sobre accidentes de trabajo por incumplimientos de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, que puede ser la base argumentativa para contemplar su producción a partir del acta de infracción que realice el inspector.

A fin de contemplar si una sanción resulta aplicable se debe verificar que exista la conducta sancionable, principio de tipicidad, que exista responsabilidad para quien realiza la conducta constitutiva de la infracción contemplada en el artículo 28.10, es decir causalidad entre el sujeto y la conducta sancionable determinada en la infracción muy grave.

De la misma forma, debe analizarse que el sujeto responda administrativamente de manera subjetiva, debido a que, la ley de seguridad y salud en el trabajo, así como tampoco el reglamento general de inspección del trabajo desarrollan el carácter objetivo del análisis de la responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, principio de culpabilidad.

3. Análisis de la jurisprudencia administrativa laboral en materia del artículo 28.10 del RLGIT

Esta sección, desarrolla la jurisprudencia administrativa resuelta por los órganos de Sunafil a fin de esclarecer cuál resulta la correcta aplicación de los elementos de análisis a fin de determinar la responsabilidad administrativa conforme con la infracción y sanción propuestas en esta vía de protección del trabajador.

Tal como se ha mencionado previamente, la Jurisprudencia de Sunafil, ha desarrollado el criterio de analizar los elementos de la responsabilidad civil a

efectos de determinar si existe responsabilidad por parte del empleador de la infracción tipificada en el artículo 28.10 del RLGIT. Por lo tanto, a partir de que existen obligaciones que deberán ser incumplidas a fin de que la administración sancione al empleador ha considerado que, se debe realizar un análisis de la responsabilidad respecto de las obligaciones sobre seguridad y salud en el trabajo que hayan sido incumplidas por parte del empleador durante la relación laboral a partir de un análisis de los elementos de la responsabilidad civil.

Adicionalmente a este análisis, también determina que existe en el accidente de trabajo elementos que concurren para su configuración como la causa externa, el agente productor extraño a la víctima, instantaneidad y la lesión (Almansa: 238)

En efecto, a través de la Resolución 1123-2022 la Primera Sala, procedimiento administrativo sancionador, a fin de determinar la configuración de la infracción tipificada en el artículo 28.10 del RLGIT, ha citado jurisprudencia en materia civil o laboral analizando el factor de atribución conforme lo desarrolla la Casación Laboral 458-2016-Lima, en otras palabras considera erróneamente Sunafil que a fin de determinar si existe una conducta sancionable debe analizarse el factor de atribución cuando debe aplicar el principio de culpabilidad.

Es así como, la Primera Sala al determinar como criterio de imputación el elemento del factor de atribución está aplicando un análisis obligacional de la relación contractual cuando la materia del artículo 28.10 responde a una responsabilidad administrativa que debe ser analizada de los Principios Sancionadores previamente.

Además de la posición adoptada durante el trabajo de investigación, existe sobre dicha resolución una crítica adicional en dicha resolución se puede advertir que no existe una argumentación jurídica o motivación para efectuar dicho análisis, sino que por el contrario, ha efectuado una apariencia en la motivación, generando una inexistencia de motivación a falta de brindar las razones mínimas que sustentan la decisión sobre el extremos de fundamentar los elementos de la responsabilidad civil por parte del órgano administrativo, ello en vista de que, no ha plasmado su fundamentación respecto del caso en concreto o ha brindado mayor explicación sobre la necesidad de su aplicación.

Sobre ello, analizamos que en el fundamento 6.17 de la Resolución citada en el párrafo anterior, sobre el factor de atribución desarrolla teorías de la responsabilidad contractual, que conforme nuestro ordenamiento ha sido considerado con un fin diferente al que corresponde a la atribución del procedimiento administrativo sancionador, la indemnización civil pedida a través de los órganos jurisdiccionales.

Tal como se observa del ámbito sancionador existe en el inciso 10 del artículo 248 el Principio de Culpabilidad, el cual determina que resulta el análisis de los incumplimientos en materia administrativa como subjetiva, a excepción que por ley o decreto legislativo se disponga lo contrario, es decir que existe una presunción de la subjetividad de la responsabilidad a excepción que de forma expresa haya sido desarrollado como objetiva por dichas normas con rango legal.

En efecto, el Principio de Culpabilidad resulta necesario en el procedimiento administrativo sancionador de forma general, incluso en el sancionador laboral, pues existe un presupuesto de inocencia sobre el empleador como administrado infractor, que ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional como una exigencia para que la entidad sancionadora pueda ejecutar de forma válida la sanción impuesta, tal como lo precisa el Expediente 2868-2004-AA/TC, determinando que resulta en un límite de la potestad sancionadora por lo que debe comprobarse la responsabilidad subjetiva del administrado infractor respecto, en el caso objeto de análisis de la presente investigación, de la infracción calificada como muy grave en materia laboral por el ordenamiento.

De hecho, nuestro país ha suscrito a partir del artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos que, toda persona tiene derecho a que se establezca legalmente la culpabilidad. De tal manera que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado en el Caso Suárez vs Ecuador que el Principio de Culpabilidad en el ámbito sancionatorio resulta indispensable, debido a que, de no demostrarse la culpa existe una violación a la libertad del sujeto involucrado.

De la misma manera, la doctrina considera que debe partir la premisa jurídica que la sanción solo se sustenta cuando se prueba la existencia de

responsabilidad subjetiva por parte del empleador sobre alguna infracción debidamente tipificada, por consiguiente, resultaría inconstitucional que una persona jurídica sea sancionada sin la existencia de un criterio de imputación conforme con la subjetividad característica de la responsabilidad administrativa.

Ahora bien, en materia de seguridad y salud en el trabajo, el reglamento general de inspección del trabajo y la ley especial en la materia de seguridad y salud en el trabajo, no desarrollan el ámbito objetivo de la responsabilidad, por ello, a partir de lo expuesto hasta el momento, resulta ser de carácter subjetivo. En vista de ello, resulta que la responsabilidad subjetiva implica el análisis de la existencia de un criterio de imputabilidad sobre la conducta que desarrolla el autor, es decir si existe culpa grave, inexcusable o leve, en el ámbito que corresponde de esta investigación es de consideración de quien suscribe que corresponde en materia sancionadora de una culpa inexcusable del cumplimiento de la obligación en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Dicho esto, resulta necesario determinar conforme con el principio de tipicidad establecido en el inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG cuáles son las normas que se encuentran desarrolladas en dicha infracción que de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Seguridad y Salud en el trabajo consiste en el cumplimiento de las normas mínimas de la ley sobre la prevención de los riesgos laborales.

Por ello, resultaría suficiente el cumplimiento de la evaluación de riesgos una vez al año como mínimo o en caso cambien las condiciones de trabajo o se hayan producido daños a la salud y seguridad en el trabajo que implica la realización de controles periódicos, medidas de prevención, investigar los daños en la salud de los trabajadores cuando existan indicios que afectan la salud de los trabajadores, la identificación de los peligros y evaluación de riesgos en el centro de trabajo que debe incluir una elaboración del IPERC conforme con el Reglamento a través de los requisitos mínimos, declarar el registro de información laboral, elaborar un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el trabajo en caso cuenten con veinte trabajadores, implementar un sistema de gestión y un mapa de riesgo, efectuar cuatro capacitaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, realizar el Programa y Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo, entre otras.

Sin perjuicio de lo mencionado en el párrafo precedente, incluso encontrándose dichos incumplimientos, no resulta suficiente que el inspector o el órgano sancionador los verifique como hechos constatados a través del acta de infracción o resuelva a partir de dichos incumplimientos con una tipificación del artículo 28.10, en vista de que para imputar la calificación del tipo de este artículo, resulta necesario el criterio de causalidad desarrollado a través del inciso 8 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el cual supone que la responsabilidad administrativa recaída en el empleador que la omisión o constitución de la obligación en materia de seguridad y salud en el trabajo deba generar un accidente de trabajo. Por ello, al momento de efectuar un análisis, debe existir la causalidad sobre la efectiva producción del accidente de trabajo a partir del incumplimiento.

En otras, palabras, resulta contrario a la facultad administrativa de Sunafil e insuficiente el considerar un análisis que ha sido desarrollado con objetivos diferentes que el que busca la responsabilidad administrativa, respecto al caso en concreto del artículo 28.10. Sobre dicho artículo, partimos de la premisa que existe una confusión respecto de su contenido, ya que si bien existe un desarrollo sobre el incumplimiento de las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo, en caso el empleador desarrolle una conducta contraria que se encuentre dentro de dicha disposición corresponde la consecuencia jurídica de la responsabilidad administrativa, siendo que la vía idónea para determinar los elementos de la responsabilidad corresponde a la tutela jurisdiccional.

Además, conforme lo dispuesto en dicha infracción calificada como muy grave, el daño debe ser inminente, verdadero y efectivo respecto al cuerpo o salud del trabajador, entendido como una situación de hecho que vulnera o transgrede la esfera jurídica del trabajador tal como lo determina el artículo 95 de la ley en la materia, durante la prestación de los servicios sea a causa o en ocasión que genere una lesión orgánica, perturbación funcional o la invalidez, es decir incluye accidentes leves, incapacitantes sea parcial, temporal o permanente que genere una lesión en el trabajador que requiera tratamiento médico para su plena

recuperación, la pérdida de un miembro u órgano, o la pérdida anatómica o funcional de alguna parte del cuerpo, sea que requiera un descanso breve o no, lo relevante es que exista la prueba de un informe médico o algún certificado legal.

Dicho lo anterior, el alcance de los principios de la potestad sancionadora, causalidad, culpabilidad o presunción de inocencia supone que a la entidad debe conocerlas al momento de sancionar, de lo contrario existe un acto viciado de nulidad (Morón: 395)

Lo mencionado en los párrafos precedentes, ha sido desarrollado a través del Precedente de Observancia Obligatoria contenido a partir de la Resolución 5-2022 de la Sala Plena, mediante la cual se deja de lado el análisis de los elementos de la responsabilidad civil al momento de determinar la infracción calificada en el artículo 28.10 analizando a partir de la causalidad y el daño el incumplimiento. A pesar de ello, dicho Precedente desarrolla que el accidente puede producir una multicausalidad de hechos u orígenes, lo cual resulta cierto; sin embargo, al momento de determinar lo que es propio de este órgano en el ámbito sancionador desarrolla que, existe la posibilidad de determinar una multicausalidad de infracciones por cada uno de estos hechos sobre lo tipificado en el artículo 28.10, lo cual resulta contrario a lo desarrollado en el presente trabajo de investigación, puesto que el solo incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo no resulta suficiente para la configuración de la falta muy grave desarrollada por este artículo, sino que se requiere la comprobación de que la conducta sea omisiva o constitutiva del incumplimiento genere un accidente de trabajo.

Dicho de otro modo, a pesar de que, exista un accidente de trabajo, no resulta suficiente para determinar la infracción, sino que es necesario que en efecto el hecho es el generador (Buendía: 40) A modo de ejemplo, no resulta razonable que, por el incumplimiento de identificar en el IPERC el riesgo o peligro sobre unas ventanas en el centro de trabajo se determine la causalidad por un accidente de trabajo producto de la caída en una escalera por parte del trabajador, lo cual resulta lógico, pero en casos más complejos como que la señalización de una escalera se pueda visualizar al momento de retornar de un ambiente diferente al lugar de trabajo de un trabajador, pero no al momento de

ida hacia los otros ambientes desde su lugar de trabajo dentro de un mismo centro de trabajo.

Sobre dicha situación, resulta necesario analizar si existe una causalidad respecto de la producción de un accidente de trabajo por el hecho de visualizarse de un lado y no del otro, por lo que, tal como se ha desarrollado en párrafos anteriores, debe de determinarse el Principio de Culpabilidad, puesto que lo que se determina al momento de efectuar el análisis respecto de la conducta sancionable consiste también determinar un criterio de imputación respecto a la culpabilidad,

Para generar un análisis más complejo sobre esta situación, en vista de la visualización parcial de la señalización en la escalera una semana antes, existía un acto administrativo por parte de otra autoridad fiscalizadora y sancionadora competente respecto de la materia de seguridad en señalización que había emitido el certificado de cumplimiento de la normativa en la materia conforme al debido procedimiento llevado a cabo por esta una semana antes de efectuada la inspección por parte de Sunafil. En el presente caso, a simple vista, no resulta suficiente determinar que existe un incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que genera en efecto el accidente de trabajo, sino que debe relacionarse respecto de otros factores dentro del accidente de trabajo que deben ser considerados en el acta de infracción.

El caso descrito con anterioridad sucedió en el Expediente Sancionador 3399-2020 mediante el cual la Sunafil constató lo siguiente en el acta de infracción:

Causas inmediatas

Actos inseguros: *No se pudo determinar*

Condiciones inseguras:

- *Mala condición de las cintas reflexivas cuando el trabajador se retira del almacén.*
- *Falta de avisos y señales que adviertan la presencia del peligro, escalón y las medidas de control a adoptar.*
- *Falta de una identificación de peligros y riesgos y sus medidas de control sobre el escalón.*
- *Falta de formación e información específica con respecto al peligro, escalón, sus riesgos y las medidas de control - Desconocimiento del trabajador de las condiciones de seguridad específicas del centro de trabajo incluyendo el escalón (en su primer día de trabajo en dicho centro de trabajo).*

Causas básicas

Factores personales:

- *Desconocimiento de las condiciones de seguridad específicas del centro de trabajo incluyendo el escalón, 1er día de trabajo en el centro de trabajo donde ocurrió el accidente.*
- *Traslado desde otro centro de trabajo, 1er día de trabajo en el centro de trabajo donde ocurrió el accidente.*

Factores de trabajo:

- *Presencia (permanente) de un escalón en el centro de trabajo.*

Así mismo, el análisis de actos subestándares, debido a que, toda vez que al momento de efectuar la prestación de sus servicios y recoger unos documentos de regreso del almacén hacia su lugar de trabajo, a pesar de haberse reconocido en el expediente que hubo capacitaciones y los riesgos y peligros estaban debidamente identificados, el trabajador no efectuó sus labores de una forma diligente, por lo tanto, existe una culpa concurrente con el trabajador, lo cual no ha sido evaluado durante la visita inspectiva en el acta de infracción, desde mi perspectiva, esto genera una decisión diferente a la propuesta por la entidad administrativa, puesto que, de conformidad con el Principio de Razonabilidad conforme con el inciso 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, la comisión de la conducta sancionable si bien no debe resultar más ventajosa para el infractor, las sanciones deben ser proporcionales respecto de la sanción aplicable, en el caso desarrollado respecto de la probabilidad de detección de la infracción a partir de una concurrencia de la conducta efectuada por el trabajador y las circunstancias de la comisión de la infracción, pues resulta esencial desarrollar en el acta de infracción que se visualizaba de un lado.

Ahora bien, desde el ámbito sancionatorio laboral, considero sumamente necesario considerar que la infracción tipificada en el artículo 28.10 debe analizarse por parte de los órganos competentes como una de carácter continuado, esto en vista de la naturaleza bajo la cual desarrolla sus efectos jurídicos.

Respecto del tipo de infracción continuada en la actualidad no ha sido desarrollado por Sunafil al realizar su competencia como entidad sancionadora en materia de seguridad y salud en el trabajo. Como se puede advertir durante el año 2022 se emitió un Precedente de Observancia Obligatoria, el cual establecía que, por cada incumplimiento puede configurar sanciones calificadas por el mismo tipo infractor establecido en el artículo 28.10, bajo el argumento de un criterio de multicausalidad.

A pesar, de lo desarrollado en dicho precedente con anterioridad a su emisión, Sunafil había adoptado una posición contraria durante diversas ocasiones por parte de la Primera Sala, al respecto, en el año 2021 a través de la Resolución No.324-2021 interpretó que todas las causas inmediatas o básicas deben de tipificarse de forma conjunta, es decir debe subsumirse las conductas antijurídicas de este tipo infractor de forma dependiente. Sobre esto, la doctrina considera que, la infracción continuada es toda aquella que conforma diferentes acciones que llegan a generar la conducta antijurídica, que pueden darse de forma sucesiva y guiadas por el propósito de generar el accidente de trabajo o incumplir la normativa de seguridad y salud en el trabajo (Vinatea y Toyama: 1)

En este sentido, independiente de la causalidad y el daño analizado sobre el artículo 28.10, el carácter al momento de la sanción debe evaluarse a partir del carácter continuado del tipo calificado como infracción muy grave, dado que la convergencia de todos estos actos sean intermitentes o continuos generaría la afectación al cuerpo o salud del trabajador a partir de la

producción del accidente, si bien pueden existir algunas causas como suficientes de la producción de un accidente de trabajo como es que un trabajador no contaba con la EPP y por una maquina fue aplastado, también es cierto que, existen otras situaciones que no pueden ser determinadas de forma independientes y aunque lo fuesen, la concurrencia de todas estas causas al tratar de una sucesión de hechos a fin de no resulta excesiva la punición es que como excepción se acepta la imposición de una sola sanción respecto de diversos actos que generaron el accidente de trabajo.

En efecto, la posición adoptada durante el año 2021 supone interpretar el tipo infractor del inciso 10 conforme con el numeral 1.4 del artículo IV del TUO de la LPAG, ya que al momento de imponer sanciones la autoridad debe adaptar la decisión conforme con límites de la facultad sancionadora atribuida con el fin de cumplir con los fines públicos que la Constitución y las normas especiales de la materia han dispuesto en su esfera jurídica, ello con el objeto de cumplir con el Principio de Razonabilidad contemplado en el inciso 3 del artículo 248 de la norma mencionada anteriormente.

Sin embargo, como se ha advertido al inicio del presente, la entidad ha cambiado el criterio para imputar de esta manera sobre el artículo 28.10 del RLGIT una consecuencia de infracciones independientes bajo el argumento de un criterio de multicausalidad, el cual no se adapta a las teorías de causalidad que en doctrina a lo largo de los años se ha establecido, siendo que se apartaría de lo dispuesto durante años anteriores.

Al respecto, cabe analizar si resulta ser de una causa suficiente, es decir la condición inmediata de conformidad con la teoría de la causa próxima (Espinoza: 251) o sobre una causalidad adecuada, como aquella que resulte idónea para producir el daño (Honoré: 49)

Sin perjuicio de lo mencionado previamente, considero que, en materia sancionadora administrativa el artículo 28.10 es un tipo de infracción continuada (Morón:44) resulta relevante a efectos de conocer la naturaleza jurídica del tipo infractor contemplado en el RLGIT. Por ello, el calificar a dicha

infracción muy grave como continuada supone que, al momento que la autoridad sanciona deberá realizarlo por una sola multa, pues todos los incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo que generen un accidente de trabajo suponen un conjunto de incumplimientos intermitentes que merecen la consecuencia jurídica por una sola.

Tal como se pueda advertir, a partir de la Resolución No. 5-2022, la Sala Plena, ha considerado a partir del precedente 6.15 que, el accidente de trabajo puede ser multicausal, lo cual es cierto, debido a que en el acta de infracción y la normativa de seguridad y salud en el trabajo, el RLSST, se puede adoptar causas básicas e inmediatas, entre ellas calificaciones diversas, no obstante, el árbol de causas que denomina la resolución a partir del artículo 6.18 supone el análisis que dichas causas verifican en efecto el incumplimiento de las obligaciones legales contenidas en el artículo 49 de LSST. Por tanto, los vínculos lógicos respecto al nexo de causalidad suponen el análisis del incumplimiento, situación diferente resulta en el momento sancionatorio la determinación de la multa que corresponde.

Así mismo, al momento de efectuar el análisis de la multicausalidad, resulta pertinente establecer si dicha argumentación puede desarrollarse a partir de las teorías de causalidad aprehendidas en nuestro ordenamiento mediante la doctrina peruana.

Como se ha advertido, la jurisprudencia administrativa en la actualidad ha adoptado la posición mediante Precedente que, debido a la existencia de diversas causas que pueden generar el incumplimiento configurado en el artículo 28.10 del RLGIT puede determinarse sanciones independientes por todas las causas establecidas en el acta de infracción.

En nuestra doctrina, a efectos de determina el daño se analiza la relación de causalidad entre el incumplimiento y el daño ocasionado, para ello, la teoría de las condiciones supone que la falta de una condición sin la cual no pudiera efectuarse un daño. Al respecto, cuenta con el problema de afirmar que sería demasiado amplio el nivel de causas (Buendía: 201), esta posición no puede adoptarse a partir del criterio de multicausalidad interpretado por la Primera Sala a través del precedente de observancia obligatoria, pues a partir del

análisis realizado no se está escogiendo a partir de todas las causas la falta de una condición sin la cual no se hubiera producido el daño.

Además, a partir de la teoría de la causa eficiente o preponderante, tampoco podría considerarse como parte del criterio de multicausalidad, pues consiste en que se debe seleccionar una condición de un conjunto de eventos que haya tenido mayor incidencia en la producción del daño (Buendía: 203), motivo por el cual, no contempla las causas concurrentes, sin embargo, requiere de una causa eficiente que genere el daño, criterio diferente al analizado en el precedente de observancia obligatoria, puesto que la posición adoptada supone que diferentes causas pueden todas ellas generar el daño.

De la misma manera, sobre la teoría de la causa próxima, la cual supone ser la más cercana a la producción del daño durante el tiempo en que se efectúa el hecho generador, a esta teoría no le interesa la causa remota (Green: 471), por ello, tampoco puede considerarse dentro de este supuesto el criterio de multicausalidad, pues requiere que aquella causa próxima entre todas las establecidas en el acta de infracción sea escogida aquella que se encuentra en el tiempo a la más cercana, en lugar de aquellas causas distantes (Honoré: 45)

Así mismo, existen otras teorías menos usadas en nuestro ordenamiento jurídico para adoptar el nexo de causalidad entre el incumplimiento y el daño producido, como la teoría de la causalidad humana como aquella que tiene la participación del hombre (Antolisei: 169) la cual tampoco surge como argumentación jurídica de la Resolución No. 5-2022 de la primera sala.

En primer lugar, la tipificación del artículo 28.10 del RLGIT supone que se delimite las obligaciones determinadas sobre normas con rango de ley, por lo tanto, en la ley de seguridad y salud en el trabajo, Ley No. 29783, en adelante LSST, que en principio, son las que se encuentran contempladas como posibles de ser sancionadas de acuerdo con el Principio de Tipicidad serán desarrolladas a fin de comprender la determinación de la infracción. Por consiguiente, las obligaciones del empleador consisten en garantizar la seguridad y salud de los trabajadores en el centro de trabajo o con ocasión del mismo, desarrollar acciones que mejoren los niveles de protección,

identificar las modificaciones que puedan darse sobre las condiciones de trabajo y disponer medidas de prevención sobre los riesgos laborales, así mismo, realizar exámenes médicos obligatorios, cumplir con garantizar un comité paritario de seguridad y salud en el trabajo, capacitar oportuna y apropiadamente por cada puesto de trabajo o función al trabajador.

En suma, dichas obligaciones deben cumplir con generar un accidente de trabajo, es decir, que sobre aquel incumplimiento exista una conexión que genere como consecuencia de no cumplir la obligación un accidente de trabajo que genere daño al cuerpo y salud del trabajador, por tanto, incluye los conceptos desarrollados por el reglamento de la ley de seguridad y salud en el trabajo, Decreto Supremo No. 5-2012-TR, sobre las clasificaciones de los accidentes según su gravedad.

Dicho esto, la consecuencia jurídica establecida en el artículo 28.10 del RLGIT, la sanción, incluye aquellos accidentes leves e incapacitantes, puesto que el tipo no realizada diferenciación alguna, situaciones que la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo regula con gravedad diferente generan en materia inspectiva la misma graduación en la sanción. Tal como se puede advertir del reglamento de seguridad y salud en el trabajo, aquellos accidentes que generen una lesión e implique un retorno máximo al día siguiente a sus labores puede tener, dependiendo del criterio cualitativa de micro, pequeña o no mype conforme a cada empresa o cuantitativo según el número de trabajadores, entre 0.23 hasta 52.53 UIT de sanción de forma igual que, aquella situación, que conforme nuestro ordenamiento resulta en una afectación mayor hacia el derecho a la salud del trabajador.

De este modo, el accidente incapacitante, que requiere tratamiento según la lesión al cuerpo del trabajador la cual puede implicar desde una que genere la imposibilidad de utilizar su organismo, pero que puede tener recuperación, la pérdida parcial de un miembro u órgano o la función de alguno de ellos, hasta aquella afectación por el incumplimiento del empleador que genere una pérdida total de la función o anatomía desde la pérdida del dedo meñique tendrá la misma punibilidad la conducta antijurídica, a pesar de que, nuestro ordenamiento, desarrolla una clasificación especial conforme a la gravedad de la lesión producida hacia el trabajador.

Ahora bien, respecto del tipo del inciso 10 cabe recordar que se requiere lo siguiente i) exista un incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo, ii) los incumplimientos se configuran a partir del artículo 49 de la ley de seguridad y salud en el trabajo, iii) debe generar un accidente de trabajo conforme lo contemplado en el reglamento de la ley de seguridad y salud en el trabajo. Sobre este último punto, se requiere determinar que, no basta el efectivo incumplimiento del empleador, sino que para que se configura la consecuencia jurídica, la sanción, es necesario que dicho incumplimiento haya ocasionado daño al cuerpo o salud del trabajador producto de un accidente de trabajo, tanto es así que debe acreditarse a través de documentación de un informe o certificado médico legal. Por lo que, se debe deducir que el artículo 28.10 contempla una conexión necesaria, el nexo de causalidad, es decir que, la causa vista como el incumplimiento haya generado el accidente de trabajo.

Por lo tanto, en materia inspectiva, sobre seguridad y salud en el trabajo, en específico en accidente de trabajo, resulta que las causas del accidente de trabajo a efectos de contemplarse dentro del tipo infractor del artículo 28.10 deben ser causa del incumplimiento de las obligaciones de garantizar la seguridad y salud en el centro de trabajo o cumplir con realizar los certificados médicos obligatorios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El artículo 28.10 del Reglamento General de Inspección del Trabajo tiene naturaleza de infracción continuada.
2. El artículo 28.10 a efectos de la sanción realizada por la entidad administrativa debe contemplar lo establecido en el TUO de la LPAG referido al análisis a partir de los principios sancionadores de culpabilidad, causalidad, tipicidad, entre otros.
3. En nuestra jurisprudencia administrativa se viene realizando una interpretación de los elementos de la responsabilidad civil a fin de evaluar la configuración de una falta y la ejecución de la sanción administrativa, a pesar de que, trata de una naturaleza distinta y corresponde la responsabilidad administrativa.
4. La conducta sancionable en el artículo 28.10 trata de una omisión realizada por el empleador sobre la normativa de seguridad y salud en el trabajo de conformidad con el mínimo contemplado en el artículo 3 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
5. El sujeto inspeccionado a fin de ser sancionado de conformidad con un debido procedimiento requiere que exista motivación en la aplicación de la sanción, por ello, resulta relevante que dicha fundamentación jurídica corresponda a la naturaleza del derecho administrativo sancionador, dejando de lado el área civil que corresponde los elementos de responsabilidad civil aplicables en accidentes de trabajo por indemnización.

BIBLIOGRAFÍA

1. BUEN DÍA, Eduardo

2018. Análisis comparado sobre la relación de causalidad y la limitación de los daños resarcibles en el Código Civil peruano.

2. MORÓN URBINA, Juan Carlos

2019. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica.

3. NIETO, Alejandro.

1994. *Derecho Administrativo Sancionador*. Segunda edición.

4. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2013. Expediente N°08438-2013-PH/TC. Sentencia: 20 de noviembre de 2014.
[08439-2013-HC.pdf \(tc.gob.pe\)](#)

5. TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2022. Expediente N°3399-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE4

6. Vinatea y Toyama.

2021 “La imputación de una sola infracción para una pluralidad de hechos infractores con ocasión de una reciente resolución del TFL”. Vinatea & Toyama, pp.1-1. Consulta: 10 de junio de 2023.

[La imputación de una sola infracción para una pluralidad de hechos infractores, con ocasión de una reciente resolución del TFL - Vinatea & Toyama \(vinateatoyama.com\)](#)

7. INTENDENCIA DE SUNAFIL

Expediente N°3399-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE4

8. ALMANSA PASTOR, J.

1991. *Derecho de la Seguridad Social*. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239

6. Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, de fecha 12 de noviembre de 1997

7. WARTHON, Martha

2018. Tratamiento del Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Peruano y la controversia surgida con la aplicación de la responsabilidad objetiva”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Programa de Segunda Especialidad.

[Warthon Castañeda Tratamiento principio culpabilidad1.pdf \(pucp.edu.pe\)](#)

8. LENGUA APOLAYA, César

2013. La reubicación del trabajador por accidente de trabajo y enfermedad profesional: naturaleza jurídica, su impacto sobre las facultades empresariales de extinción del contrato de trabajo y alcances sobre la exigibilidad del derecho”. Pontificia Universidad Católica del Perú, Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Programa de Segunda Especialidad.

[PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERU \(pucp.edu.pe\)](#)

9. ESPINOZA LAUREANO, Frank

2016. La inspección del trabajo y la infracción administrativa en materia sociolaboral (entre el principio garantista del derecho administrativo sancionador y el principio protector del derecho del trabajo). Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

[La inspección del trabajo y la infracción administrativa en materia sociolaboral \(entre el principio garantista del derecho administrativo sancionador y el principio protector del derecho del trabajo\) \(pucp.edu.pe\)](#)

10. CANO CAMPOS, Tomás

2009. La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico. Revista en Documentación Administrativa No. 284-285, pp.83-119.

[La-culpabilidad-y-los-sujetos-responsables-en-las-infracciones.pdf \(lpderecho.pe\)](#)

11. SALA PLENA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL
RESOLCUÓN No. 002-2021-SUNAFIL/TFL

12. BACIGALUPO ZAPATER, Enrique

¿Tienen rango constitucional las consecuencias del principio de legalidad?, en la Ley 1982. *Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía* No.2.

13. ROJAS MONTES, Verónica

2018. La responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, por Verónica Rojas Montes. *Revista Pasión por el Derecho*.

[La responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, por Verónica Rojas Montes | LP \(lpderecho.pe\)](#)

14. CICCARELLO, Sebastiano

1998. *Dovere di protezione e valore della persona*. Milán: Dott. A

