

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



**Informe Jurídico de la Resolución No. 496-2023-
SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada
que presenta:

Jhomira Cristina Hidalgo Ybañez

Asesora:

Estela Encarnación Ospina Salinas

Lima, 2024

Informe de Similitud


Yo, OSPINA SALINAS, ESTELA ENCARNACION, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "Informe Jurídico de la Resolución No. 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala", del autor(a) HIDALGO YBAÑEZ, JHOMIRA CRISTINA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 29%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 05/07/2024.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 09 de julio del 2024

<u>OSPINA SALINAS, ESTELA ENCARNACION</u>	
<u>DNI: 06722520</u>	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5361-9777	

Dedicatoria:

A mis padres, Estela y Cesar, por su amor y su incansable esfuerzo para que pudiera tener una educación de calidad.

A mis compañeras de vida, Jazmín y Rosa María, por apoyarme con amor en cada paso que doy.

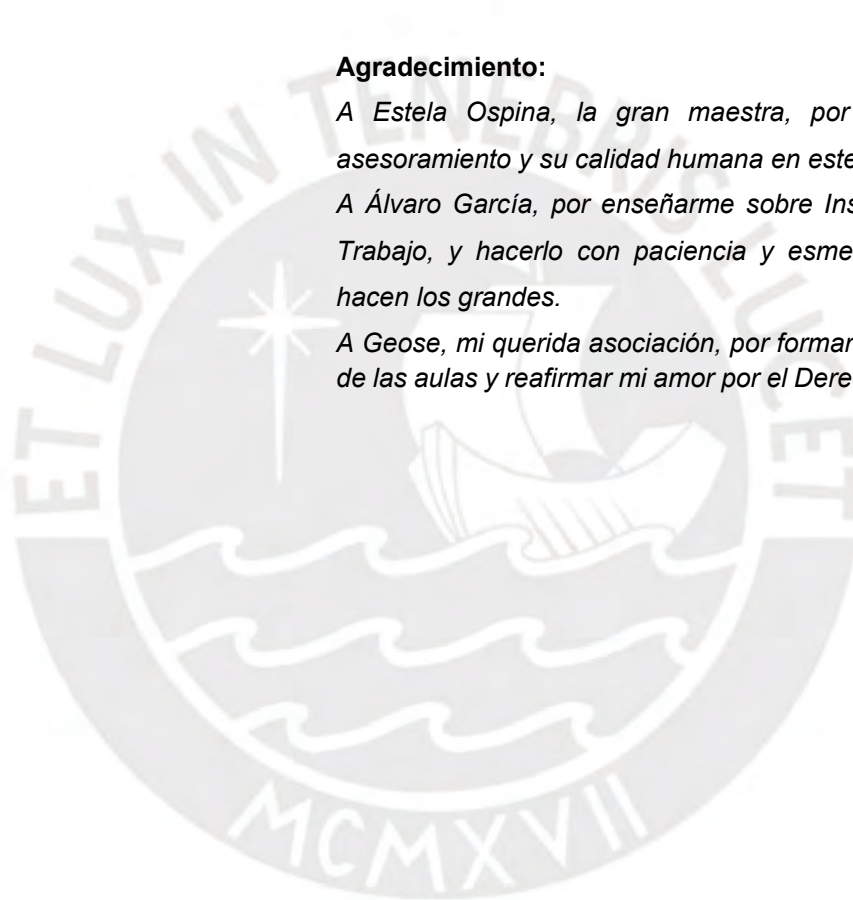
A la familia Roca Ibáñez, por su calidez, afecto y por hacerme sentir como un miembro más de su familia.

Agradecimiento:

A Estela Ospina, la gran maestra, por su valioso asesoramiento y su calidad humana en este proceso.

A Álvaro García, por enseñarme sobre Inspección del Trabajo, y hacerlo con paciencia y esmero, como lo hacen los grandes.

A Geose, mi querida asociación, por formarme más allá de las aulas y reafirmar mi amor por el Derecho Laboral.



RESUMEN

En el presente informe, la autora analiza la Resolución No. 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, mediante la cual el Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL) revocó la sanción impuesta a SAN FERNANDO S.A. por un accidente de trabajo con consecuencias fatales. El análisis se centra en evaluar si dicha decisión, fundamentada en la ausencia de motivación en el Acta de Infracción y en la inexigibilidad del empleador de capacitar sobre actividades prohibidas y que eran visiblemente inseguras, se ajusta a los principios de prevención y responsabilidad en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST).

La autora analiza la relevancia del Acta de Infracción en el curso de un procedimiento sancionador originado de una inspección por SUNAFIL. Asimismo, analiza los alcances del deber de prevención y responsabilidad del empleador en el marco de las obligaciones en SST y los medios probatorios pertinentes para acreditar su cumplimiento.

La autora concluye que, si bien la revocación por insuficiencia de motivación es procedente conforme a los principios administrativos, la postura del TFL respecto a la no obligación de capacitar en actividades prohibidas contraviene los principios fundamentales de SST. Se argumenta que persiste la obligación del empleador de informar sobre los riesgos inherentes a conductas prohibidas, independientemente de su aparente peligrosidad.

Palabras clave

Acta de infracción, accidente de trabajo, responsabilidad administrativa, inspección del trabajo, seguridad y salud en el trabajo

ABSTRACT

In this report, the author analyzes Resolution No. 496-2023-SUNAFIL/TFL-First Chamber, through which the Labor Inspection Tribunal revoked the sanction imposed on SAN FERNANDO S.A. for a work accident with fatal consequences. The analysis focuses on evaluating whether this decision, based on the lack of motivation in the Infraction Report and the non-enforceability of the employer to provide training on prohibited activities that were visibly unsafe, adheres to the principles of prevention and responsibility in Occupational Health and Safety (OHS).

The author analyzes the relevance of the Infraction Report in the course of a sanctioning procedure originating from a SUNAFIL inspection. Additionally, she examines the scope of the employer's duty of prevention and responsibility within the framework of OHS obligations and the pertinent evidence to prove compliance.

It is concluded that, while the revocation due to insufficient motivation is appropriate according to administrative principles, the Labor Inspection Tribunal's position regarding the non-obligation to provide training on prohibited activities contravenes the fundamental principles of OHS. It is argued that the employer's obligation to inform about the risks inherent in prohibited behaviors persists, regardless of their apparent danger.

Keywords

Infraction report, work accident, administrative responsibility, labor inspection, occupational health and safety

INDICE DEL CONTENIDO

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	4
I. INTRODUCCIÓN.....	5
I.1 Justificación de la elección de la resolución	5
I.2 Presentación del caso.....	6
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	8
II.1 Antecedentes	8
II.2 Hechos relevantes del caso.....	8
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	12
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A	12
IV.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios.....	12
IV.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución	14
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	15
V.1 Primer problema secundario: ¿Qué determina si un Acta de Infracción que contiene ciertas omisiones puede ser convalidada por el TFL durante un procedimiento inspectivo sancionador?.....	15
V.2 Segundo problema secundario: ¿La declaración de los trabajadores involucrados y la estructura del tractor son suficientes para acreditar que tenían conocimiento explícito sobre la prohibición del uso del tractor por más de una persona por ser un acto subestándar?.. ..	24
V.3 Tercer problema secundario ¿Qué factores deben considerarse para imputar responsabilidad administrativa a SAN FERNANDO en el accidente mortal sufrido por el señor Lázaro?	36
V.4. Problema jurídico principal: ¿La decisión del TFL de revocar la sanción a SAN FERNANDO sustentada en la falta de motivación del Acta de Infracción, así como la no obligación de capacitar e informar sobre una actividad prohibida se ajusta a los principios de prevención y responsabilidad?.....	44
VI.CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	49
VII.BIBLIOGRAFÍA	51

Cuadro de datos principales del caso

No. Exp. / No. Resolución o sentencia / nombre del caso	Expediente Sancionador No. 368-2021-SUNAFIL/IRE-LIM / Resolución No. 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Derecho laboral / Seguridad y Salud en el Trabajo
Identificación de las resoluciones y sentencias más importantes	<ul style="list-style-type: none"> ● Resolución No. 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala ● Resolución de Intendencia No. 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM ● Resolución de Sub-Intendencia No. 176-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM
Demandante / Denunciante	No corresponde, de oficio
Demandado / Denunciado	SAN FERNANDO S.A.
Instancia administrativa o jurisdiccional	Tribunal de Fiscalización Laboral -Primera Sala

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Justificación de la elección de la resolución

La relevancia del caso desarrollado en la Resolución No. 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (en adelante, "la Resolución") radica en la decisión del Tribunal de Fiscalización Laboral (en adelante, el "TFL") de eximir de responsabilidad a SAN FERNANDO S.A. (en adelante, "SAN FERNANDO") por un accidente mortal. En dicha resolución, el TFL revocó la sanción a SAN FERNANDO, debido a dos argumentos centrales: i) el Acta de Infracción no motivó adecuadamente la causalidad entre la conducta infractora y el accidente ii) a SAN FERNANDO no le era exigible capacitar a sus trabajadores sobre una conducta prohibida en la empresa. Estos argumentos ponen de manifiesto la complejidad y las distintas interpretaciones que se puede hacer sobre las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, "SST"), que están en constante evolución, así como la importancia de una adecuada fundamentación jurídica por parte de la Administración en el marco de un procedimiento sancionador.

La SST es una rama de gran relevancia en el derecho del trabajo porque se encarga de salvaguardar, principalmente, los bienes jurídicos de la salud e integridad. La SST, en principio, busca garantizar que los trabajadores laboren en un entorno libre de situaciones que puedan poner en riesgo su integridad física y mental. En el Perú, se ha evidenciado diversos avances en cuanto a SST fortaleciendo la cultura de prevención en las empresas y entidades del sector público desde las charlas y capacitaciones impartidas por el MTPE hasta la creación de herramientas digitales como ELSSA. Estos avances tienen como objetivo garantizar que toda persona goce del derecho a un ambiente seguro de trabajo, reduciendo la ocurrencia de accidentes laborales y enfermedades ocupacionales.

En cuanto SST, la Organización Internacional del Trabajo desde su fundación en 1919 identificó la necesidad de que los Estados velen por el cumplimiento de esta materia y es por ello por lo que en su Recomendación No. 05 señaló que cada Estado miembro, en caso no lo haya hecho, debe instaurar no solo *"un sistema que garantice la inspección de las fábricas y talleres, sino también un servicio público encargado especialmente de salvaguardar la salud de los obreros"* (OIT, 1919). De igual manera, en el Convenio 155 establece la necesidad de que haya un sistema de inspección que verifique el cumplimiento de normativa SST y que prevea sanciones adecuadas en caso de infringir dicha normativa (OIT, 1981). A propósito de ello, resulta conveniente mencionar que en los últimos años el sistema de Inspección del Trabajo, representado por la

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) ha adquirido importancia, debido a que dicha entidad pública se encarga de verificar el cumplimiento de la normativa socio laboral y propiamente el cumplimiento de las normas de SST. Así también, cabe mencionar que la SUNAFIL en materia de SST se le ha otorgado la potestad investigar accidentes y determinar si es que se produjeron por algún incumplimiento por parte de los empleadores, concluyendo en la imposición (o no) de una sanción administrativa.

La Resolución objeto de análisis reviste una notable importancia jurídica, debido a que los hechos y la posición asumida por el TFL generan gran controversia e interés por los diversos temas que pueden analizarse en la Resolución. De esta manera, en el presente informe, en primer lugar, se discute la relevancia del Acta de Infracción y sus elementos, los cuales deben cumplirse en el marco de un debido procedimiento sancionador. Así, por ejemplo, si no se cuenta con los elementos mínimos, como la fundamentación fáctica- jurídica de las conductas infractoras, el Acta de Infracción como tal no debería ser convalidada por las instancias resolutorias. Esta situación tendría como consecuencia que las instancias de resolución eximan de responsabilidad al empleador, aunque este haya incurrido en incumplimientos sustanciales en materia de SST. Ello, en virtud de que en todo procedimiento administrativo debe garantizarse el derecho al debido procedimiento, el cual se puede ver vulnerado si las actuaciones de la Administración, no cumple con las disposiciones legales-constitucionales.

Por otro lado, el razonamiento del TFL, según el cual no existiría obligación del empleador de capacitar e informar a los trabajadores sobre los riesgos asociados a una actividad prohibida y que es visiblemente insegura, evidentemente genera interrogantes sobre la responsabilidad del empleador en la prevención de riesgos laborales. En ese sentido, el presente caso nos permite analizar si esta exención de responsabilidad que hace el TFL se encuentra debidamente justificada o si, por lo contrario, estaríamos ante una contravención de los principios de prevención y responsabilidad, los cuales son consagrados en las normas de SST, y que establecen que los empleadores tienen el deber de garantizar un entorno de trabajo seguro y saludable, independientemente del nivel de conocimiento o experiencia de los trabajadores.

I.2. Presentación del caso

En el presente informe jurídico se analizará el caso desarrollado en la Resolución No. 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. La investigación del caso tuvo origen de oficio

por la SUNAFIL ante el reporte del accidente mortal del señor Rafael Lázaro Manrique (en adelante, “el señor Lázaro” o “el afectado”) realizado por SAN FERNANDO ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, “MTPE”).

El hecho tras el que se originó el accidente fue que el señor Lázaro se sentó en el guardafango derecho del tractor conducido por Pablo Cossio Cárdenas (en adelante, “el señor Pablo Cossío” o el “conductor”), conducta que aparentemente estaba prohibido. Al estar el tractor en movimiento, con el señor Lázaro sentado en el guardafango, este quedó atrapado entre la llanta y el guardafango, falleciendo inmediatamente.

La SUNAFIL inició el procedimiento administrativo inspectivo correspondiente con el fin de investigar los hechos del caso y determinar si es que SAN FERNANDO incurrió en algún incumplimiento en materia de SST que causó el accidente mortal del señor Rafael Lázaro, de conformidad con lo establecido en el artículo 28, inciso 11 del Decreto Supremo 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, “RLGIT”).

El procedimiento siguió su curso con la correspondiente emisión del Acta de Infracción, la Imputación de cargos y el Informe Final de Instrucción, así como con la presentación de los descargos por parte de SAN FERNANDO ante cada pronunciamiento de SUNAFIL. Así, continuando con el procedimiento y tomando en cuenta los hallazgos del inspector comisionado, la Sub-Intendencia e Intendencia concluyeron que SAN FERNANDO incurrió en incumplimientos a la normativa SST que tuvieron como consecuencia irreparable el accidente mortal del señor Lázaro. Sin embargo, el TFL revocó la sanción y eximió a la empresa de la sanción impuesta, pese a la existencia de indicios de incumplimiento. El TFL alegó que el Acta de Infracción no cumplió con motivar adecuadamente la relación de causalidad entre las conductas infractoras y la producción del accidente. Además, indicó que a los empleadores no se le es exigible la capacitar a los trabajadores sobre los peligros y riesgos de una actividad considerada como prohibida y que era visiblemente insegura.

El objeto del presente informe es analizar si la decisión del TFL de revocar la sanción a SAN FERNANDO con motivo de las falencias del Acta de Infracción y la conclusión de que el empleador no tendría la obligación de capacitar a los trabajadores sobre los peligros y riesgos de una actividad prohibida, se ajusta a los principios de prevención y responsabilidad del empleador en materia de SST, regulados en la Ley No. 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, Ley SST).

II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES

II.1. Antecedentes

El 15 de mayo de 2020 tras el catastrófico accidente que tuvo como consecuencia la muerte de un trabajador, SAN FERNANDO hizo el registro correspondiente en el portal web del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. El 20 de mayo de 2020, la SUNAFIL inició las investigaciones correspondientes, dando origen a la orden de inspección No. 663-2020-SUNAFIL/IRE-LIM.

Dicha inspección estuvo a cargo del Inspector de Trabajo Jesús Sierra, quien realizó las investigaciones a SAN FERNANDO y producto de tales investigaciones, el inspector en cuestión logró emitir una constancia de Hechos Insubsanables. En la citada constancia, el Inspector señaló que SAN FERNANDO incurrió en infracciones insubsanables respecto a (i) no brindar la adecuada formación e información y (ii) no cumplir con la identificación de peligros y evaluación de riesgos, por considerar que fueron causa del accidente mortal. Sin embargo, tal orden de inspección no se materializó en un Acta de Infracción debido a que el Inspector Jesús Sierra renunció.

Posteriormente, se inició la Orden de Inspección No. 34-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, por lo cual se tuvo que seguir el procedimiento administrativo sancionador, que concluyó con la Resolución del TFL, que es materia de análisis en el presente informe.

II.2. Hechos relevantes del caso

- El 15 de mayo de 2020 se produjo un siniestro en el centro de trabajo “Granja Ponedora H-17” de SAN FERNANDO, en el que los trabajadores Rafael Lázaro, Pablo Cossio y Orlando Cuadros Arias (en adelante, “el trabajador Cuadros”) estuvieron implicados.
- El accidente ocurrió cuando el afectado junto al trabajador Cuadros pesaban gallinas en el núcleo 3. Cabe mencionar que, para trasladarse a dicho punto, el personal en cuestión tuvo que hacer uso del tractor. Según lo señalado por el conductor, este también requería usar dicho tractor, así que, caminó hasta el núcleo número 3 para poder recogerlo y dirigirse al núcleo número 6.

- El afectado y el trabajador Cuadros se encontraban finalizando el pesado de gallinas, por lo cual posteriormente iban a requerir trasladarse al núcleo número 6, por lo que ambos acordaron en regresar junto al conductor. El conductor tomó el volante del tractor mientras que el afectado se sentó en el guardafango derecho y el trabajador Cuadros, en el izquierdo. Al acercarse a su destino, el afectado fue jalado por la llanta del tractor, quedando atrapado entre la llanta y el guardafango. Como consecuencia del suceso, el afectado falleció.

- El 19 de enero de 2021, la SUNAFIL reinició las investigaciones a SAN FERNANDO por el fallecimiento del señor Lázaro, solicitando a dicha empresa documentación mediante la cual se pueda verificar el cumplimiento de sus obligaciones en materia SST. De dicha investigación, el Inspector comisionado concluyó en el Acta de Infracción No. 0373-2021-SUNAFIL/IRE-LIM de fecha 15 de febrero de 2021 que SAN FERNANDO incurrió en las siguientes infracciones del RLGIT:
 - **Insuficiente formación e información sobre SST, como causa del accidente mortal (numeral 28.10 del RLGIT) más la sobretasa del 50% conforme a lo establecido en el numeral 48.1-C del RGLIT.** Ello debido a que SAN FERNANDO, no acreditó las inducciones generales y específicas de la Operación de Tractor al conductor, antes del accidente mortal del señor Lázaro. En su lugar, mostraron las capacitaciones como “Protocolo de limpieza de vehículos” y “Política del SIG – Objetivos SST 2020.
 - **Incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos, como causa del accidente mortal (numeral 28.10 del RLGIT) más la sobretasa del 50% conforme a lo establecido en el numeral 48.1-C del RGLIT.** Ello se debe a que la Matriz IPERC estableció para el peligro “Operación de Tractor” las consecuencias de “Colisiones, Atropellos” y como medidas de control “Señalización de Vías y Mantenimiento Preventivo de Maquinaria”, las cuales evidentemente resultaron insuficientes, debido a que dichas medidas no bastaron para prevenir la muerte del señor Rafael Lázaro. Asimismo, el peligro de “Operación de Tractor” solo se estableció para el puesto de “operario” y no para el personal “encargado de un área”, puesto que desempeñaba el conductor.
 - **La negativa de facilitar al inspector de trabajo la documentación requerida (numeral 46.3 del RLGIT).** Tal conducta se imputó por no responder al primer requerimiento de información, emitido el 19 de enero de 2021, que tenía un plazo de 3 días hábiles.

- El 05 de julio de 2021 se inició el procedimiento sancionador, en su fase instructora, con la notificación de la Imputación de Cargos No. 000363 - 2021 - SUNAFIL/IRE-LIM/SIA. El 09 de julio de 2021, SAN FERNANDO presentó sus descargos.

- El 17 de enero de 2022, se notificó el Informe Final de Instrucción No. 0012 - 2022 - SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI, el cual acogió las conclusiones del Inspector respecto a la responsabilidad de SAN FERNANDO por el accidente. No obstante adecuó los tipos infractores del accidente al numeral 28.11 del RLGIT, recomendando sancionar a SAN FERNANDO por 3 infracciones muy graves. El 24 de enero de 2022, SAN FERNANDO presentó sus descargos contra el Informe Final de Instrucción.

- El 14 de marzo de 2022, se notificó la Resolución de Sub-Intendencia No. 0176-2022-SUNAFIL/IRE-LIM/SIRE en la que se sancionó a SAN FERNANDO por lo siguiente:
 - **No cumplir con la normativa SST correspondiente a la insuficiente formación e información sobre SST y la incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos**, conductas que tipificó en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT. El razonamiento de la Sub-Intendencia fue el siguiente:
 - (i) SAN FERNANDO debió especificar en las capacitaciones que brindaba, cuáles eran los riesgos que implicaban el uso inadecuado del tractor, como lo es el transportar personas en un vehículo que no cumplía con las condiciones necesarias para realizar dicha acción.
 - (ii) No se identificaron medidas de control para la actividad OPERACIÓN DE TRACTOR. De haberlo hecho, el conductor hubiese identificado el riesgo y hubiese evitado que el afectado se siente en el guardafango.
 - (iii) La Sub-Intendencia señaló que las conductas imputadas eran parte de una infracción continuada porque se vinculaban entre sí, por lo que correspondía imputar solo una infracción

 - **Acciones u omisiones que perturben, y/o retrasen el ejercicio de las funciones inspectivas, conducta tipificada en el numeral 45.2 del RLGIT.** La Sub-Intendencia concluyó que, si bien no se respondió el requerimiento del 19 de enero de 2021, SAN FERNANDO respondió el segundo requerimiento del 26 de enero, el cual solicitaba la misma información que en el primer requerimiento. Por ello, adecuó el tipo infractor por el numeral 45.2 del RLGIT.

- El 04 de abril de 2022, SAN FERNANDO presentó recurso de apelación, en el que alegó lo siguiente:
 - El conductor contaba con experiencia y conocimiento del funcionamiento habitual de los tractores, por lo que la capacitación y el IPER no habrían evitado que actúe imprudentemente.
 - El afectado no tenía vinculación con alguna actividad que involucrase transportarse sobre el guardafango de un tractor. Para ello existían los camiones, incluso existía un procedimiento sobre traslado de personas.
 - Los implicados, en su declaración policial, indicaron conocer que en el tractor solo debía transportarse el conductor.
 - Fue un acto imprudente de los implicados, toda vez que resulta inconcebible que 3 trabajadores se transporten en un tractor en el que la propia estructura permite que se sienta solo el conductor.
 - No se ha establecido el nexo de causalidad entre las presuntas conductas infractoras y la producción del accidente.

- El 16 de mayo de 2022, se notificó la Resolución de Intendencia No. 0099 - 2022 - SUNAFIL/IRE-LIM mediante la cual se declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por SAN FERNANDO y se revocó la infracción tipificada en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT. El fundamento que emplearon fue que la información solicitada, ya había sido presentada en la Orden de Inspección No. 0663 - 2020 - SUNAFIL/IRE-LIM con antelación a la Orden de Inspección No. 34-2021-SUNAFIL/IRE-LIM.

- El 31 de mayo de 2022, SAN FERNANDO presentó su recurso de revisión alegando, entre otros, que: (i) era absurdo establecer medidas de control para riesgos que no forman parte de la actividad de SAN FERNANDO (ello hace referencia que no era necesario el traslado de personas en un tractor, porque para transportarse el personal pudo haber usado los camiones); (ii) no se había establecido el nexo de causalidad entre los presuntos incumplimientos y la producción del accidente.

- El 29 de mayo de 2023, se emitió la Resolución No. 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala en el que el TFL declaró fundado, en parte el recurso de revisión y revocó la infracción tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, debido a lo siguiente:

- En el Acta de Infracción no se ha cumplido con establecer el nexo de causalidad entre las conductas infractoras y la producción del accidente mortal, por lo que ello evidencia que se ha transgredido el principio de licitud
- De acuerdo con las declaraciones de los otros dos implicados, los trabajadores tenían conocimiento de que el tractor no debía transportar personas.
- No se puede obligar a un empleador que capacite sobre una actividad que ya había sido comunicada y advertida como prohibida o una actividad no permitida.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

III.1. Problema principal

- ¿La decisión del TFL de revocar la sanción a SAN FERNANDO sustentada en la falta de motivación del Acta de Infracción, así como la no obligación de capacitar e informar sobre una actividad prohibida se ajusta a los principios de prevención y responsabilidad?

III.2. Problemas secundarios

- ¿Qué determina si un Acta de Infracción que contiene ciertas omisiones puede ser convalidada por el TFL durante un procedimiento inspectivo sancionador?
- ¿La declaración de los trabajadores involucrados y la estructura del tractor son suficientes para acreditar que tenían conocimiento explícito sobre la prohibición del uso del tractor por más de una persona por ser un acto subestándar?
- ¿Qué factores deben considerarse para imputar responsabilidad administrativa a SAN FERNANDO en el accidente mortal sufrido por el señor Lázaro?

IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

IV.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

En el presente informe, se busca analizar si es realmente factible eximir de responsabilidad de SAN FERNANDO del accidente sufrido por el señor Lázaro, en virtud de la omisión de motivación entre el incumplimiento y la producción del accidente en el Acta de Infracción, y en la supuesta inexigibilidad de capacitar a los trabajadores en los peligros y riesgos de conductas totalmente prohibidas.

Respecto al problema jurídico principal, la autora considera que la decisión del TFL no se ajusta a los principios de prevención y de responsabilidad en la Ley SST. Sobre el particular, de acuerdo con lo establecido en el principio de prevención prescribe que el empleador debe garantizar los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, lo cual implica que se le informe tanto de los peligros y riesgos de las actividades relacionadas al puesto que el trabajador desempeñará. En el caso concreto, la autora considera que, como parte de este deber, SAN FERNANDO debió informar a sus trabajadores, sobre los alcances de los peligros y riesgos de las actividades incluso si resultan prohibidas con el fin de garantizar que los trabajadores en general conozcan la severidad de los riesgos que se pudiesen desencadenar de incurrir en ellas. En cuanto al principio de responsabilidad, con el pronunciamiento del TFL, se advierte que SAN FERNANDO no ha asumido las consecuencias legales de sus incumplimientos en materia SST, únicamente por las presuntas omisiones incurridas en el Acta de Infracción. Así, al haber adquirido el pronunciamiento del TFL la calidad de cosa decidida, no podrá cuestionarse posteriormente en sede administrativa.

Con relación al primer problema secundario, corresponde señalar que el Acta de Infracción es el documento que recoge la investigación realizada y que tiene la calidad de "acto administrativo en trámite". Así, es en base a dicha Acta que se sustentan los actos administrativos que posteriormente emiten las instancias sancionadoras para determinar responsabilidad. Respecto al acto administrativo, este debe contar con todos sus requisitos de validez, debido a que la omisión de estos, siempre que no sean trascendentales, puede ser causal de nulidad conforme al artículo 10 del TUO de la LPAG. En el caso en concreto, las omisiones del Acta de Infracción al no motivar adecuadamente la relación entre el incumplimiento y la producción del daño, si resultan trascendentales por tratarse de los elementos mínimos que corresponden a la validez del Acta de Infracción, como es la fundamentación fáctico-jurídica de la imputación.

Sobre el segundo problema secundario, resulta conveniente mencionar que la normativa vigente de SST ha establecido registros mínimos con los que deben cumplir los empleadores y que resultan idóneos para acreditar el cumplimiento del deber de formación e información. No obstante, en el caso concreto, SAN FERNANDO no presentó medio probatorio alguno que acredite la capacitación sobre los peligros y riesgos de la actividad que realizaban los implicados cuando ocurrió el accidente. Asimismo, las declaraciones de los implicados no fueron prueba fehaciente de que estos conocían de la prohibición, por el contrario, parte de ella, evidencia que los trabajadores no tenían dicha prohibición interiorizada. Asimismo, se evidencia que los trabajadores

no poseían conocimiento de los alcances del riesgo de sentarse en el guardafangos del tractor. Es decir, más allá de las declaraciones que se hayan desarrollado y propiamente se hayan expuesto, para el caso en cuestión no existía otro medio de prueba idóneo que demostrara que estos trabajadores, incluyendo el accidentado, tenían un conocimiento explícito e instruido sobre la actividad prohibida del uso del tractor por más de una persona.

Finalmente, respecto a la tercera pregunta secundaria, de haberse realizado una correcta investigación por parte del Inspector durante las actuaciones inspectivas, se podría haber determinado que el accidente se produjo por el desconocimiento (producto de la falta de información) de los riesgos de la conducta por parte de los trabajadores. Esto debido a que de un análisis de la responsabilidad administrativa de SAN FERNANDO pudo hacerse responsable a SAN FERNANDO de los incumplimientos en materia SST.

IV.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución

La autora se encuentra a favor del fallo de la resolución, pero en contra de ciertos fundamentos que llevaron a la conclusión de este.

En base a los principios propios de todo procedimiento administrativo sancionador, la autora está de acuerdo con la decisión del TFL de revocar la sanción, debido a la falta de motivación entre el incumplimiento en materia de SST por parte de SAN FERNANDO y la producción del accidente que detalló el Inspector en el Acta de Infracción. Así, aun cuando considera que hubo elementos suficientes para imputar responsabilidad administrativa a SAN FERNANDO, esta no se detalló correctamente en el Acta, lo cual resulta fundamental para la imputación de responsabilidad. Atendiendo a que se está frente a un procedimiento administrativo sancionador que se rige por determinados principios como es la debida motivación, correspondía que se revocará la sanción impuesta, como finalmente hizo el TFL. En ese sentido, la autora concluye que esta decisión si bien respeta el debido procedimiento no es acorde al principio de responsabilidad por eximir al empleador de las consecuencias legales de su incumplimiento.

Así también, cabe mencionar que la autora se encuentra en desacuerdo con la conclusión del TFL respecto a que no existe obligación de informar sobre los peligros y riesgos de una actividad que el empleador señaló que estaba prohibida dentro de la

empresa por ser contraria al principio de prevención, ello evidentemente establece una obligación por parte de los empleadores de mitigar los riesgos que pudiesen afectar la integridad de los trabajadores. En suma a este principio, la autora considera que el empleador tiene la obligación de informar a los trabajadores sobre los alcances del peligro de realizar conductas inseguras o perjudiciales en el ejercicio de sus funciones, más aún si dichas conductas o acciones se encuentran prohibidas por el empleador por tener graves consecuencias en la integridad de los trabajadores, como lo fue la muerte del señor Lázaro.

V. ANALISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

Para efectos del desarrollo de los problemas jurídicos, antes de abordar el problema jurídico principal, se procederá al análisis de los problemas jurídicos secundarios. Esta estructura permitirá establecer una base sólida de análisis y comprensión de los elementos relevantes del caso, facilitando así la resolución del problema central de manera más clara y fundamentada, lo que podrá ser apreciado por los lectores de este trabajo.

V.1. ¿Qué determina si un Acta de Infracción que contiene ciertas omisiones puede ser convalidada por el TFL durante un procedimiento inspectivo sancionador?

Corresponde hacer mención que, parte de la fundamentación del TFL para revocar la sanción a SAN FERNANDO se sustentó en que la investigación realizada por el personal inspectivo (plasmada en el Acta de Infracción) no cumplió con detallar, ni fundamentar, adecuadamente, cómo es que las conductas infractoras que se le imputaron a SAN FERNANDO fueron causa del accidente. Dicho de otra manera, la falta de motivación del Acta de Infracción fue determinante para la revocación de la sanción impuesta a SAN FERNANDO por parte del TFL.

En ese sentido, en el presente acápite, se analizará si las omisiones en la motivación del Acta de Infracción constituyen un vicio que pueda ser convalidado por el TFL o cuales son los efectos de estas omisiones en el curso del procedimiento sancionador, producto de una fiscalización laboral. Para ello, en primer lugar se partirá por determinar los alcances de la potestad fiscalizadora en SUNAFIL, el concepto de Acta de Infracción y cuál es la relevancia de este, dentro del mencionado procedimiento.

El artículo 239 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo No. 004-2019-JUS (en adelante, el "TUO

de la LPAG”) establece que la fiscalización constituye un conjunto de acciones que se realizan para verificar que las personas, empresas o entidades cumplan con las normas, leyes, contratos u otras obligaciones que les corresponden. Estas acciones pueden incluir investigación, supervisión, control e inspección. El principal objetivo de la fiscalización es garantizar el cumplimiento de las normas y proteger los derechos e intereses de la sociedad. Asimismo, dicho artículo también dispone que por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades.

El numeral 241.1 del artículo 241 de la misma norma establece que la Administración Pública tiene la obligación de llevar a cabo la fiscalización de forma diligente, responsable y respetuosa de los derechos de los administrados. Ello implica actuar con prontitud, eficacia y atención, siguiendo las normas, principios y procedimientos vigentes.

Con relación a las fiscalizaciones en materia laboral, es preciso señalar que mediante la Ley No. 29981 se creó la SUNAFIL y se le otorgó el rol de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección de Trabajo, otorgándosele todas las facultades establecidas en la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, "LGIT") entre ellas, la fiscalización y sanción.

Habiéndose señalado que, por mandato legal, la SUNAFIL ostenta la potestad fiscalizadora y sancionadora en materia laboral, a continuación, se definirá lo que es el Acta de Infracción, con la finalidad de dilucidar si ante la existencia de algún vicio de motivación puede ser convalidada en el curso del procedimiento administrativo. Al respecto, el numeral 244.1 del artículo 244 del TUO de la LPAG establece que el Acta de Fiscalización, o el que haga sus veces, es un documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente.

Por su parte, la LGIT, a diferencia del TUO de la LPAG no realiza una definición sobre lo que es un Acta de Infracción, pero se refiere a ella en su artículo 1 del Título 1 de Disposiciones Finales y Transitorias señalando que sirve para el inicio del procedimiento sancionador. El RLGIT tampoco hace una definición sobre qué es el Acta de Infracción, pero señala en el numeral 17.2 de su artículo 17 que finalizado el plazo para que administrado subsane las infracciones detectadas, habiéndose cumplido o no, se emite el Acta de Infracción. De dicha disposición, se puede inferir que el Acta de Infracción se emite al haberse detectado infracciones durante la inspección.

Sin perjuicio de la ausencia de una definición en la LGIT o su Reglamento, resulta necesario hacer mención que la versión No. 2 de la Directiva No. 001-2020-SUNAFIL/INII, denominada "Directiva sobre el ejercicio de la Función Inspectiva"

aprobada mediante Resolución No. 216-2021-SUNAFIL señala que el Acta de Infracción es el documento oficial elaborado y suscrito por personal inspectivo durante el desarrollo de actuaciones inspectivas, con el propósito de registrar las infracciones detectadas. El documento en cuestión contiene una descripción detallada de los hechos comprobados que configuran la infracción, la tipificación legal de la misma (una o varias), la identificación de las normas vulneradas, la calificación de la infracción y la graduación de la sanción, los cuales deben estar acompañados de la fundamentación fáctica y jurídica de la responsabilidad del empleador.

El artículo 46 de la LGIT señala que el contenido de las Actas de Infracción debe reflejar la constatación de los hechos realizados por el Inspector; la infracción imputada con la calificación y la norma que ha sido vulnerada; la gravedad de la infracción acompañada de la propuesta económica de sanción; y que de haber responsabilidad solidaria debe de motivarse jurídicamente la responsabilidad.

El artículo 54 del RLGIT, además de comprender los elementos ya mencionados con anterioridad en la LGIT, dicho artículo considera que el Acta de Infracción debe contener la identificación del empleador, los medios de investigación que el Inspector utilizó para constatar los hechos, la identificación y firmas de los inspectores de trabajo participantes en la inspección, la fundamentación fáctica y jurídica de la responsabilidad del empleador y los datos correspondientes a la emisión del Acta de Infracción

Del contenido de las normas ya mencionadas, podría concluirse que el Acta de Infracción es un documento que es emitido cuando en la fiscalización se ha detectado infracciones por parte del administrado y que para ser propiamente emitido se debe de haber cumplido una serie de elementos. No obstante, el Tribunal Constitucional del Perú (en adelante, el "TC") en la sentencia recaída en el expediente No. 02698-2012-AA/TC señaló que, si bien las Actas de Infracción cuentan con una serie de requisitos, no se trata meramente de un documento que contenga una descripción de los hechos constatados por parte de los inspectores laborales. El TC, en la citada sentencia, estableció que las Actas de Infracción emitidas por la Inspección de Trabajo no son documentos que se eximan de la obligación de fundamentar las decisiones administrativas, ni de evaluar todas las pruebas recabadas. Esto se debe a que con la emisión de las actas se inicia el procedimiento administrativo sancionador, en el que la decisión de la instancia resolutoria (sustentada en el Acta de Infracción) puede conllevar sanciones administrativas (pecuniarias). Por lo tanto, la inspección debe realizarse bajo los principios del debido procedimiento, tal como lo establece la Constitución.

Tras el razonamiento establecido por el TC surge la interrogante de ¿cuál es la calificación o naturaleza jurídica del Acta de Infracción, debido a que se trata de un documento que debe cumplir una serie de requisitos y da inicio al procedimiento sancionador?

A propósito de esta interrogante, cabe mencionar que hace algunos años atrás (antes de la creación de la SUNAFIL), surgió el cuestionamiento sobre si es posible considerar al Acta de Infracción como un acto administrativo. Este cuestionamiento, motivó a que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, MTPE) se pronuncie a través del Informe No. 1334-2013-MTPE/4/8. Dicho informe concluyó que, dentro del procedimiento inspectivo sancionador, el Acta de Infracción no puede catalogarse como un acto administrativo, puesto que por sí sola no es capaz de producir ningún efecto directo y concreto en la esfera jurídica del empleador.

El TFL ha adoptado una postura distinta mediante la Resolución No. 434-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. En dicha resolución se concluyó que los alcances del Acta de Infracción exceden el concepto de mero acto de trámite, lo cual se debe a que sus alcances, vinculan la actuación de la Administración en la etapa instructiva formulando la propuesta de incumplimientos. Por ello, según el TFL resulta congruente que se considere al Acta de Infracción como un acto administrativo de trámite. Como acto administrativo, el TFL señala que el Acta de Infracción es pasible de ser impugnada en los casos en los cuales se determine la "imposibilidad de continuar con el procedimiento" o "cuando produzca indefensión", conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 217 del TUO de la LPAG. Cabe precisar que el TFL aplicó el mismo razonamiento en las Resoluciones No. 08-2021-SUNAFIL/TFL y 393 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

En la doctrina, Arce señala que las Actas de Infracción no pueden considerarse como actos administrativos. Esto debido a que, por un lado, solo constatan hechos y proponen una sanción (multa), materia que es discutida en el transcurso de un procedimiento sancionador, toda vez que, hasta la emisión del Acta de Infracción solo se cuenta con una recomendación de sanción. Por otro lado, para que pueda considerarse como acto administrativo, le debe ser aplicable los principios del procedimiento administrativo, lo cual no es posible, porque las actuaciones inspectivas son realizadas por el inspector de manera autónoma (2020, pp.113-114).

Ante las distintas posiciones de la jurisprudencia y la doctrina, resulta relevante analizar si es que el Acta de Infracción califica (o no) como un acto administrativo, pero no podemos responder la interrogante en cuestión, si es que no partimos por definir y

absolver ciertas interrogantes: ¿qué es un acto administrativo? y ¿qué sucede si no se cuentan con algún o algunos de esos elementos?

En primer lugar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del TUO de la LPAG, se consideran actos administrativos las declaraciones emanadas de la Administración Pública en el ejercicio de sus potestades administrativas. Dichas declaraciones deben tener la finalidad de crear, modificar, extinguir o regular derechos y obligaciones de los administrados dentro de una situación concreta. Por su parte, el artículo 2 de la misma norma establece que no son actos administrativos los actos de administración interna y los comportamientos de las entidades.

Para Danós los actos administrativos son una figura jurídica que se distinguen de otras por su origen, naturaleza y fundamento legal. Ello en el sentido de que estos deben emanar de una autoridad, ser unilaterales y basarse en potestades administrativas regidas por el derecho público. Lo que se excluye actos de particulares dentro de un procedimiento administrativo, contratos con privados y convenios interadministrativos, así como actuaciones de la Administración bajo normas de derecho privado. En suma a todo lo mencionado, los actos administrativos representan la voluntad de la Administración Pública para producir efectos jurídicos sobre los derechos e intereses de los administrados (2010, pp. 22).

Huapaya, en cambio, comparte las conclusiones de Bocanegra respecto a que la *función primordial del acto administrativo es su carácter regulador, creador de relaciones jurídicas entre administración y administrados sometidas al Derecho administrativo*. Asimismo, señala que el acto administrativo debe tener un contenido regulador o vinculante capaz de modificar la situación jurídica de los particulares y servir de instrumento para poder ejercer la potestad administrativa. Aparte del carácter regulador del acto administrativo, el autor señala los actos administrativos no deben ser producto del libre albedrío o la voluntad arbitraria de las entidades, sino que deben de basarse en la estricta aplicación del derecho al caso concreto, debido a que los actos administrativos garantizan la previsibilidad y la certeza jurídica en las interacciones entre la Administración Pública y los administrados. Por lo que, el acto administrativo, a través de su doble función, regula y estabiliza las relaciones jurídicas entre la Administración y los administrados (2010, pp. 121).

Finalmente, Morón Urbina señala que sobre los actos administrativos, no debemos de limitarnos a entender a dichos actos solo como una decisión plasmada en una resolución resultado de un procedimiento, siendo esto último lo que el autor denomina acto

administrativo final. Debido a que a lo largo del procedimiento pueden suceder diferentes actos administrativos (2021, pp. 196).

Los autores concuerdan en que los actos administrativos como declaraciones unilaterales por parte de la Administración crean relaciones jurídicas entre la Administración y los administrados, que tienen un contenido regulador capaz de modificar la esfera jurídica de los administrados.

En suma a todo lo ya mencionado, el artículo 3 del TUO de la LPAG señala que un acto administrativo debe cumplir los siguientes requisitos de validez:

1. **Competencia:** Debe ser emitido por la autoridad competente, ya sea por razón de materia, territorio, cuantía o tiempo.
2. **Objeto:** Debe contener un objeto que sea claro y preciso, de tal manera que los efectos jurídicos que el acto administrativo produzca puedan determinarse sin ambigüedades. El contenido de este acto debe ser preciso, limitarse a lo dispuesto en la norma, tener finalidad lícita y ser posible física y jurídicamente.
3. **Finalidad pública:** El acto administrativo debe tener una finalidad acorde al interés público y lo previsto en la ley, por lo que no puede ser emitido para encubrir intereses personales de la autoridad que lo emite o a favor de terceros.
4. **Motivación.** - El acto administrativo debe estar motivado, es decir, debe explicarse las razones que lo fundamentan. La motivación debe ser adecuada a la naturaleza del acto y conforme a la ley.
5. **Procedimiento regular.** - El acto debe emitirse siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente establecido por ley.

Por su parte, el artículo 45 de la LGIT establece que el procedimiento sancionador se iniciara solo de oficio en mérito de Actas de Infracción. Entonces, corresponde concluir que el Acta de Infracción es el acto administrativo que da inicio al procedimiento sancionador.

De las disposiciones legales y de la doctrina citada, se puede concluir que el Acta de Infracción como acto administrativo es una declaración unilateral de la Administración que es capaz de modificar la situación jurídica de los administrados en un procedimiento sancionador, porque las instancias resolutorias tomarán como cierto lo plasmado en ellas (presunción de certeza). Dicha declaración, si bien es unilateral (realizada por el Inspector) no debe ser arbitraria, debido a que es producto de una investigación que

debe realizarse en estricta aplicación del derecho y que iniciará la emisión de un procedimiento sancionador.

Luego de haberse analizado la definición y requisitos de validez de los actos administrativos, es necesario verificar si es que la normativa hace alguna referencia a la subsanación de omisiones del acto administrativo. Sobre ello, es importante que previamente se precise que el artículo 212 del TUO de la LPAG señala que, de haber algún error se puede rectificar de oficio o a pedido de los administrados siempre que se trate de errores materiales o aritméticos que no alteren sustancialmente su contenido, ni el sentido de la decisión. Por error material, debe entenderse a errores que no afectan en lo absoluto la voluntad de la decisión de la Administración y que no transgreden la legalidad del acto administrativo al solo tratarse de un defecto en la exteriorización de dicha voluntad (Camacho, 2012, pp. 167).

En tal sentido, se puede concluir que, si el acto administrativo contiene algún error que altere sustancialmente su contenido, no podrá rectificarse o subsanarse. Tratándose que tanto el error como la omisión son vicios respecto al contenido del acto administrativo. Es así como se puede concluir que las omisiones, al igual que los errores podrían convalidarse siempre que no sean trascendentales, caso contrario, no cabría lugar a una convalidación del acto administrativo en cuestión.

A propósito de lo mencionado, el artículo 10 del TUO de la LPAG señala que los actos administrativos serán nulos si es que incurren en alguno de los siguientes supuestos:

- Si van en contra de la Constitución, las leyes o las normas reglamentarias.
- Si le falta algún requisito necesario para que sea válido, a menos que se pueda conservar conforme a lo establecido en el artículo 14.
- Si otorgan un derecho o facultad a través de un acto expreso o por silencio administrativo positivo, pero dicho acto va en contra de la ley o no cumple con los requisitos, la documentación o los trámites necesarios.
- Si el acto administrativo constituye un delito o se dicta como resultado de uno.

Sobre la posibilidad de declarar la nulidad, en el caso antes comentado que motivó la emisión de la Resolución No. 434-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el TFL concluyó que el Acta de Infracción al ser un acto administrativo de trámite se encuentra sujeto al cumplimiento de los principios ordenadores del procedimiento administrativo y, por lo tanto, le resulta aplicable las causales de nulidad del artículo 10 del TUO de la LPAG.

Los autores Ponce Rivera y Muñoz Curo señalan que debe considerarse que la nulidad es una figura jurídica que ha establecido el legislador para sancionar la violación a un

deber jurídico por parte de la propia Administración. En ese sentido, la nulidad tiene como resultado que se anule el acto administrativo debido a la existencia de vicios graves que lo invalidan. Esta nulidad puede tener efectos retroactivos, lo que significa que el acto se considera como si nunca hubiera existido, porque lo que se busca es restaurar el orden jurídico y proteger los derechos de los ciudadanos (Ponce Rivera & Muñoz Ccuro, 2019, p. 200).

En el caso de las Actas de Infracción, como actos administrativos de trámite, será necesario para declarar nulidad que las deficiencias en su contenido sean trascendentales de manera que no puedan corregirse y/o que incurra en algunas de las causales del artículo 10 del TUO de la LPAG. Respecto a ello, consideramos que el Acta de Infracción que no cumpla con los elementos mínimos esenciales de su contenido será pasible de ser declarada nula.

En cuanto al contenido del Acta de Infracción, si bien la LGIT, el RLGIT y la Directiva de Función Inspectiva han establecido una serie de elementos, a consideración de la autora, de los elementos mencionados en las citadas normas, los mínimos indispensables resultan ser los siguientes:

- *“La constatación de los hechos por parte del Inspector del Trabajo.*
- *La calificación de la infracción que se impute, con expresión de la norma vulnerada.*
- *La graduación de la infracción, la propuesta de sanción y su cuantificación.*
- *La fundamentación fáctica y jurídica de la imputación de responsabilidad del empleador”*

Sin los elementos citados con anterioridad, el acta resultaría inválida y no podría llevarse adecuadamente un procedimiento sancionador, bajo los alcances del debido procedimiento, debido a que se estaría incurriendo en la causal de nulidad establecida en el artículo 10 del TUO de la LPAG, por lo siguiente:

- a) Falta de los requisitos de validez, salvo se pueda preservar el acto
- b) Contravención a la Constitución, las leyes o las normas reglamentarias

En el caso en concreto, el Acta de Infracción en la fundamentación fáctico-jurídica de la conducta infractora respecto a no cumplir la formación e información en SST, solo se remite a señalar que los estándares de seguridad no fueron adecuados, ni suficientes y

que de haberse cumplido oportunamente se hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente mortal.

4.8 De la materia Formación e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo: Conforme al requerimientos de información notificado, el sujeto inspeccionado exhibió las siguientes actividades para acreditar la participación del trabajador LAZARO MANRIQUE RAFAEL EDER con DNI N° 44131252 en actividades de formación en Seguridad y Salud en el Trabajo:

- Capacitación del 26-02-19 con el tema Protección contra la radiación UV,
- Capacitación de fecha 27-03-2019 con el tema Reglamento Interno de SST,
- Capacitación de fecha 13-04-19 con el tema Política del SIG y objetivo SST,
- Capacitación de fecha 30-04-19 con el tema Trabajo de alto riesgo,
- Capacitación de fecha 24-05-19 con el tema Reporte de actos y condiciones sub estándar.

Del mismo modo conforme al requerimiento de información referido al trabajador COSSIO CÁRDENAS PABLO ALBERTO con DNI N° 15451510, conductor del tractor que ocasionó la muerte del trabajador afectado, el sujeto inspeccionado exhibió las siguientes actividades para acreditar la participación del referido trabajador en actividades de formación sobre los riesgos generales y específicos de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado OPERACION DE TRACTOR:

- Capacitación del 02-04-2020 con el tema Protocolo de limpieza de vehículos,
- Capacitación del 22-05-2020 con el tema Política del SIG y objetivos SST 2020,
- Capacitación del 16/03/2020 con el tema Cuestionario de Triaje,
- Capacitación del 13-04-19 con el tema Política del SIG – Objetivos SST 2019.

No obstante, las citadas actividades de formación en Seguridad y Salud en el Trabajo, no acreditan la inducción general y específica de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado OPERACION DE TRACTOR, con anterioridad a la ocurrencia del accidente de trabajo mortal ocurrido al trabajador LAZARO MANRIQUE RAFAEL EDER. A la revisión del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST), aprobado con fecha 17/01/2018, se verificó que, contempla el proceso "Preparación del Terreno" identificando el peligro "vehículo en movimiento (tractor)" señalando como consecuencia "Atropello" y como recomendación "Distancia de seguridad para el desplazamiento de vehículo. Mantenimiento periódico de tractor, capacitación al conductor en manejo a la defensiva", con lo que, los estándares establecidos en el citado documento, no fueron adecuados, ni suficientes.

El cumplimiento oportuno y adecuado de la materia investigada hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente de trabajo mortal de LAZARO MANRIQUE RAFAEL EDER, por tanto, constituye una causa del accidente de trabajo mortal.

De igual manera, respecto a no cumplir la identificación de peligros y riesgos, solo se remite a señalar que las medidas de control no fueron adecuadas, ni suficientes y que de haberse cumplido oportunamente con ello, se hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente mortal.

4.9 De la materia Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER): Conforme al requerimientos de información notificado, el sujeto inspeccionado exhibió su matriz de Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Medidas de Control de fecha de aprobación al 30 de diciembre de 2019, la cual presenta entre sus peligros: OPERACIÓN DE TRACTOR consignándose como consecuencias COLISIONES, ATROPELLOS y como medidas de control existentes SENALIZACIÓN DE VIAS DE TRÁNSITO VEHICULAR Y MANTENIMIENTO PREVENTIVO DE MAQUINARIA, establecido para el puesto de trabajo OPERARIO.

Al respecto, el documento de Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Medidas de Control no se desarrolló para otros puestos de trabajo que pudiesen operar el tractor, como en el caso del ENCARGADO DE ÁREA, puesto de trabajo correspondiente al Sr. PABLO COSSIO CÁRDENAS, quien conducía el vehículo (tractor) al ocasionarse el accidente de trabajo mortal de fecha 15 de mayo de 2020, en ese sentido, las medidas de control existentes para el peligro denominado OPERACIÓN DE TRACTOR, no son adecuadas, ni suficientes.

El cumplimiento oportuno y adecuado de la materia investigada hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente de trabajo mortal de RAFAEL EDER LAZARO MANRIQUE, por tanto, constituye una causa del accidente de trabajo mortal.

Como se observa en los acápite 4.8 y 4.9 del Acta de Infracción, el Inspector no realiza una motivación adecuada. Esto se evidencia en que no realiza una fundamentación de por qué los estándares y las medidas de control aplicadas por SAN FERNANDO no

fueron suficientes; asimismo, no se realiza un análisis entre como los incumplimientos incurridos por SAN FERNANDO fueron determinantes y/o aportaron a que se produjera el accidente mortal del señor Lázaro, solo se señala que de haberse cumplido oportunamente se hubiese evitado el accidente, sin especificar cual medida de control y/o cual capacitación pudo haber evitado el accidente.

La autora considera que el Acta de Infracción posee deficiencias que no pueden convalidarse. Dicha falta de motivación tiene dos implicancias, la primera es la falta de fundamentación fáctica y jurídica, elemento de validez del Acta de Infracción, y la segunda implicancia es la contravención a la disposiciones legales y constitucionales, como es la debida motivación de los actos administrativos reconocidos tanto en la Constitución como en el TUO de la LPAG.

En ese sentido, siempre que las deficiencias del Acta de Infracción, como acto administrativo en trámite, no sean trascendentales podrán ser convalidadas por el TFL.

V.2. ¿La declaración de los trabajadores involucrados y la estructura del tractor son suficientes para acreditar que tenían conocimiento explícito sobre la prohibición del uso del tractor por más de una persona por ser un acto subestándar?

Para responder dicha interrogante corresponde hacer mención y propiamente analizar los fundamentos 6.22, 6.23 y 6.24 de la Resolución No. 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, argumento que sustentó la decisión del TFL de revocar la sanción debido a que “no podría exigírsele al empleador capacitar sobre el riesgo de una actividad “totalmente prohibida” y que además era de conocimiento de todos los trabajadores:

6.24. Adicionalmente, es importante acotar que no podría exigírsele a la empresa brindar formación e información sobre el riesgo de una actividad que estaba totalmente prohibida, puesto que, la acción de traslado de personal en el tractor no se encontraba permitida, proscripción que todos los trabajadores conocían, tal como se ha podido corroborar del análisis realizado al expediente.

Para realizar dicha afirmación, el TFL se basó en las declaraciones de los implicados ante la Policía y en la estructura del tractor. El TFL concluye que los implicados tenían conocimiento expreso de la prohibición de la conducta de sentarse en el guardafango del tractor, que la estructura del tractor solo admite al conductor y además que existía un medio para transportar personas. Este conocimiento de la restricción, por parte de los trabajadores, fue un factor determinante para que el TFL revocara la sanción.

Con relación a dicho fundamento, es conveniente cuestionar si las declaraciones brindadas por los implicados en el accidente, en realidad, constituye un medio de prueba suficiente para determinar, en el caso en concreto, el cumplimiento o no de las obligaciones de SAN FERNANDO en materia de SST. Para ello, resulta importante referirse previamente a los alcances que la norma exige a los empleadores sobre respecto al deber de formación e información, y, posteriormente, analizar la relevancia y suficiencia de las declaraciones, como medio de prueba en el procedimiento administrativo, como se hará a continuación:

V.2.1. ¿Cuáles son los alcances del deber de información del empleador en SST y como se acreditan?

Para establecer la importancia del conocimiento explícito e instruido de las actividades que puedan ser riesgosas en el ámbito del trabajo, es necesario remitirse a las principales normas que establecen el marco regulatorio de prevención de riesgos laborales. Entonces, cabe mencionar previamente que la Ley SST y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo No. 005-2012-TR (en adelante, “Reglamento SST”) tienen como finalidad que en el Perú se instaure una cultura en prevención de riesgos basada en la observancia del deber de prevención que tienen los empleadores. Como parte de esta cultura se encuentra el deber de capacitar debidamente a los trabajadores en sus actividades, con la finalidad de garantizar que la ejecución de sus labores sea adecuada y mitigar las posibilidades de la producción de accidentes de trabajo o enfermedades ocupacionales.

De acuerdo con el principio de información y capacitación citados en la Ley SST, los sindicatos y los trabajadores tienen derecho a recibir por parte del empleador información y capacitación preventiva, oportuna y adecuada sobre las tareas que estos realizarán, con especial atención en los riesgos potenciales para su salud, seguridad y bienestar, tanto individual como familiar.

El artículo 26 del Reglamento SST establece que el empleador tiene una serie de obligaciones entre las que se encuentra, principalmente, el inculcar una cultura de SST en todos los niveles de la organización en la que la responsabilidad por el bienestar de todos los trabajadores sea compartida por todos.

En el artículo 27 del Reglamento SST se dispone que, el empleador como responsable de la prevención de los riesgos laborales tiene la obligación de garantizar que todos sus trabajadores sean capacitados continuamente en materia SST. Estas capacitaciones

deben darse de forma periódica y ajustarse a las necesidades específicas que tenga cada puesto de trabajo, las funciones que desempeña cada trabajador y las modificaciones que se produzcan en el entorno laboral, adaptándose a cualquier modalidad de relación laboral y considerando los cambios que pudiese haber en funciones, tecnologías o equipos de trabajo.

De igual manera, en el artículo 27-A del Reglamento SST se ha establecido que el empleador puede optar por diferentes métodos para realizar las capacitaciones; no obstante, es obligatorio que las capacitaciones sean presenciales en las siguientes situaciones:

- Inicio de la relación laboral, independientemente del tipo de contratación y/o al plazo del contrato
- Cambios en las funciones, puestos de trabajo o en la tecnología

En el artículo 50 del Reglamento citado, también se ha considerado que el capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores, es una medida de control para la prevención de riesgos laborales.

Por su parte, el TFL en la Resolución No. 015-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, producto del recurso de revisión interpuesto por la empresa Rom Outsourcing S.A.C, ha señalado respecto al deber de capacitar por parte del empleador que *“al encontrarse este en la obligación de promover la cultura de prevención en su organización debe definir los requisitos de competencia que necesita cada puesto de trabajo e implementar medidas para que todos los trabajadores de la organización se encuentren debidamente capacitados para cumplir con sus deberes y obligaciones en materia de SST”*. Asimismo, el TFL resaltó que resulta relevante que las capacitaciones sean oportunas, debiendo ajustarse a las características específicas del centro de trabajo, el puesto de trabajo o la función específica que desempeñe el trabajador, tanto al ingreso como en el transcurso de la relación laboral.

En suma a ello, en la Resolución No. 082-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el TFL concluyó que el principio de información y capacitación se comprende como uno de los pilares fundamentales dentro del principio de prevención, porque este radica en la imprescindible instrucción del trabajador mediante charlas de capacitación. Puesto que, dichas charlas tienen como objetivo primordial reforzar el conocimiento del trabajador en torno a los diversos riesgos presentes en su entorno laboral, permitiéndole así

desempeñar sus funciones de manera segura y, en consecuencia, prevenir la exposición a riesgos que puedan poner en peligro su salud e integridad física dentro del centro de trabajo. La responsabilidad de implementar y ejecutar este principio recae íntegramente sobre el empleador, quien no solo debe garantizar la capacitación de sus trabajadores, sino también asumir la dirección y seguimiento del programa de capacitación en su totalidad.

Caro comparte en parte las conclusiones señaladas por el TFL y concuerda que el deber de informar y capacitar a los trabajadores es parte de sus obligaciones de prevención de riesgos laborales. De igual manera, comparte el que estas capacitaciones deben tener por objeto dotar a los trabajadores de conocimiento sobre los riesgos en el centro de trabajo y como prevenirlos. Asimismo, señala que las capacitaciones deben considerar el nivel de educación de los trabajadores buscando que estos entiendan lo que se le está informando para que puedan aplicarlo y desarrollar sus funciones de una manera segura. (2021, pp. 79-80)

Por otro lado, cabe señalar que, conforme a las disposiciones legales vigentes y como recalca Ospina, el empleador puede impartir la capacitación en forma directa o a través de terceros, siendo siempre quien asume los costos, que no pueden ser trasladados, de ninguna manera, a los trabajadores (2021, pp. 91).

Luego de haberse manifestado la importancia de las capacitaciones en la prevención de riesgos por parte de la normativa y la jurisprudencia, resulta necesario precisar que el cumplimiento de esta obligación se puede acreditar con el Registro de Capacitación u otro documento con denominación similar. El artículo 33 del Reglamento SST dispone que entre los registros obligatorios del Sistema de Gestión de SST se encuentra el registro de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia, por lo que se desprende que esta obligación debe acreditarse con los registros en cuestión.

Mediante la Resolución Ministerial No. 050-2013-TR se aprobó los formatos referenciales de los registros obligatorios del Sistema de Gestión de SST, dentro de los que se encuentran los de capacitación, y aunque si bien son referenciales, la norma ha establecido que deben contener cierta información mínima como los datos del empleador; especificación de si se trata de una inducción, capacitación, entrenamiento o simulacro de emergencia, tema, fecha, duración, identificación del capacitador, identificación de los trabajadores asistentes, y observaciones de ser necesario.

En concordancia con lo establecido en la Ley SST, su reglamento, las disposiciones infra reglamentarias y a los criterios emitidos por el TFL, la capacitación se erige como

una obligación ineludible que debe impartirse de manera óptima, integral y adecuada. A través de ella, los trabajadores internalizan los diversos riesgos que puedan amenazar su salud, convirtiéndola en una medida de control fundamental en la prevención de riesgos laborales.

En ese sentido, para acreditar el cumplimiento de la obligación de capacitar dentro del Sistema de Gestión SST, resulta ideal que el empleador cuente con un registro que contenga información mínima indispensable lo que no ha sido presentado por SAN FERNANDO.

V.2.2. ¿Las declaraciones ante la Policía presentadas por SAN FERNANDO evidencien el conocimiento de la prohibición de los implicados por ser un acto inseguro?

El TFL consideró como medio probatorio irrefutable del conocimiento de la prohibición por parte de los implicados en el accidente, las respuestas a las preguntas respecto a la cantidad de personas que podían ir en el tractor, contenidas en las declaraciones que brindaron ante la Policía. No obstante, la autora considera que no se ha realizado una evaluación conjunta y exhaustiva de todas las preguntas formuladas a los implicados y a los documentos presentados por SAN FERNANDO, lo cual resulta relevante para determinar si efectivamente tenían conocimiento de la prohibición y percepción del riesgo de su actuar.

Sobre el particular, cabe señalar que las declaraciones que los implicados de un posible hecho delictivo forman parte de la investigación preliminar que está facultada a realizar la Policía conforme a lo establecido en el artículo 13 de la Ley No. 27934, Ley que regula la intervención de la Policía y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito. Estas declaraciones constituyen elemento probatorio que deberá ser apreciado en su oportunidad, por los Jueces y Tribunales, conforme a lo dispuesto en el artículo 283 del Código de Procedimientos Penales.

La autora considera que las declaraciones proporcionadas por los implicados ante la Policía, y presentadas por SAN FERNANDO en el curso del procedimiento sancionador, no constituyen, por sí solas, prueba suficiente para concluir que los implicados poseían un conocimiento cabal y completo de la prohibición y sus alcances, ni del riesgo que implicó el haberse trasladado en los guardafangos del tractor.

Al respecto, si bien los administrados pueden presentar medios probatorios conforme a lo establecido en el artículo 172 del TUO de la LPAG, lo cierto es que la administración

puede desvirtuarlos en caso estos no sean pertinentes o al no presentar congruencia con los hechos y/o de incurrir en contradicciones.

Sobre ello, el TC ha señalado en el fundamento 149 de la Sentencia recaída en el Expediente No. 010-2002-AI/TC que si bien el derecho a la prueba se encuentra consagrado en la Constitución Política del Perú como un pilar fundamental del debido proceso, este derecho no es absoluto, sino que, como todo derecho encuentra limitaciones en se encuentra sujeto a principios como la pertinencia, utilidad, oportunidad y licitud. Morón Urbina señala que, si bien es interés de los administrados el presentar medios probatorios que demuestren la veracidad de lo que estos alegan, lo cierto es que es obligación de la administración el comprobar la certeza de los hechos, porque esto servirán como fundamento de la resolución que determine la responsabilidad del administrado (Morón Urbina, 2021, pp. 16-21)

En el presente caso, como ya se ha señalado, el TFL ha considerado determinante el conocimiento de la prohibición basándose en dos preguntas de las declaraciones. El razonamiento del TFL, en principio, resulta razonable por tratarse de un medio probatorio consistente en la manifestación realizada a los implicados por una autoridad facultada para hacerlo como es la Policía en medio de una investigación preliminar.

El encargado de producción Salvador NAPAN.
11. PARA QUE DIGA: ¿Cuántos ocupantes o personas están permitidas, dentro del vehículo automotor tractor, con el cual Ud. participo el en accidente de tránsito materia de la presente investigación? Dijo: -----
-----Que, solo el conductor. -----

que, nos agarramos del parante del techo del tractor. -----
08. PARA QUE DIGA: ¿tiene conocimiento si dicho vehículo automotor tractor agrícola con identificación T025, pueda trasladar personas ocupantes sobre el mismo aparaste del conductor? Dijo.-----
----Que, si tengo conocimiento que no puede cargar personas.-----
09. PARA QUE DIGA: -----

No obstante, la autora considera que el TFL hizo una valoración de forma aislada de las declaraciones, puesto que solo se valoró los extractos de las preguntas que SAN FERNANDO insertó en sus escritos de contradicción sin tomar en cuenta que hubo otras respuestas de las que se podía concluir el desconocimiento por parte de los trabajadores, como se detalla a continuación:

V.2.2.1. Respecto a las declaraciones del conductor rescatamos las siguientes:

Conocimiento y capacitaciones en la actividad que realizaba: Recibió una capacitación en el 2018 (dos años antes del accidente). De aquí se puede concluir que no hubo capacitaciones recientes de la actividad que realizaba.

prende apaga, pero el velocímetro si funciona.

09. PARA QUE DIGA: ¿Ud. Cuenta con certificado de capacitación para conducir y/o maniobrar, el vehículo automotor tractor, con el cual participo en el accidente de tránsito, materia de la presente investigación, de ser así cuando y donde recibió dicha capacitación? Dijo: -----
 ----Que, si cuento, recibí capacitación dentro de la granja en el año 2018, pero no cuento con mi certificado que lo tiene archivado en la granja. --

Sobre las funciones que realizaba: Recibe las ordenes de Salvador Napan, encargado de producción. Aquí puede concluirse que no tiene claro ni delimitadas las funciones a ejercer.

-----Que, si cuento, recibí capacitación dentro de la granja en el año 2018, pero no cuento con mi certificado que lo tiene archivado en la granja. --

10. PARA QUE DIGA: ¿Cuál es su función dentro de la granja san Fernando H17, ubicada en el C.P.M. Ihuanco de esta jurisdicción policial? Dijo: -----
 ----Que, soy encargado de área, mi función es obedecer las órdenes que me manda el encargado de producción Salvador NAPAN.

Razón por las que el conductor sube a los trabajadores en los galpones del tractor: Fue una orden de Salvador Napan, encargado de producción.

transito materia de la presente investigación? Dijo: -----

-----Que, solo el conductor. -----

12. PARA QUE DIGA: ¿Cómo explica Ud. que las personas de Rafael Eder LAZARO MANRIQUE y Orlando Jesús CUADROS ARIAS, se encontraban viajando a bordo del tractor el cual Ud. conducía y participo en el presente accidente de tránsito materia de la presente investigación ? Dijo: -----

-----Que, el encargado Salvador NAPAN les dijo los dos trabajadores que fueran en el tractor a pesar gallinas, y me dijo a mí que los llevara al núcleo seis-----

traslado al núcleo seis? Dijo. -----

-----directamente el señor salvador no me dijo nada a mí.-----

30. DECLARANTE DIGA: ¿Por qué motivo Ud. traslado a los señores Rafael Eder LAZARO MANRIQUE y Orlando Jesús CUADROS ARIAS, del núcleo tres al núcleo seis en el vehículo tractor? Dijo: -----
 ---porque los dos señores me dijeron que el señor NAPAN les habían dicho que se vallan a pesar gallinas al núcleo seis. -----

----- tiene algo más que agregar quitar o modificar a su

Medidas tomadas por el conductor antes del accidente: Verificar que los trabajadores se hayan sentado bien, por lo que aparentemente puede inferirse que la estructura del tractor no representaba una situación de peligro para ellos:

desde hace un año y medio.

15. PARA QUE DIGA: ¿Qué medidas de seguridad adopto Ud., con respecto a los ocupantes Orlando Jesús CUADROS ARIAS y Rafael Eder LAZARO MANRIQUE, cuando los trasladaba a bordo del vehículo automotor tractor, con el cual Ud. participo en el accidente de tránsito, materia de la presente investigación? Dijo: -----
---Que, antes de salir del núcleo tres, mire que los dos estaban bien sentado y procedí a dar primero hacia a delante.

Frecuencia de la conducta realizada: El conductor señala que lo hizo en tres oportunidades.

correspondiente.--

28. DECLARANTE DIGA: ¿en cuántas oportunidades a trasportado a personas a bordo del tractor, con el cual Ud. participo en el accidente de tránsito, dentro de la granja San Fernando? Dijo: -----
--- en tres oportunidades---

V.2.2.2. Respecto a las declaraciones del señor Orlando Cuadros (copiloto en el guardafango izquierdo):

Sobre la motivación para trasladarse en el tractor. Recibió las ordenes de Salvador Napan (encargado de producción) de que se trasladasen en el tractor.

que, se desplaza del núcleo tres al núcleo seis.-----

06. PARA QUE DIGA: ¿Quién dispuso el traslado de Ud. y el otro ocupante fallecido, para que se desplacen a bordo del vehículo automotor – tractor agrícola con número de identificación T025, el cual era conducido por la personan de pablo Alberto COSSIO CARDENAS, antes de suscitarse el accidente de tránsito, materia de la presente investigación? Dijo.-----
---Que, el encargado Salvador NAPAN, nos dispuso a mi y a Rafael LAZARO que fuéramos en el tractor del núcleo tres al núcleo seis.-----

Sobre las medidas que tomaron al transportarse en el guardafango. De esto puede concluirse que no tenían percepción del riesgo, toda vez que la “medida de seguridad” que tomaron fue asegurarse que se estuvieran agarrados del parante del tractor.

que fuéramos en el tractor del núcleo tres al núcleo seis.-----

07. PARA QUE DIGA: ¿cuándo se desplazaban a bordo del vehículo automotor tractor agrícola con número de identificación T025, usted, el ocupante fallecido y/o el conductor adoptaron sus medidas de seguridad? Dijo.-----
---Que, nos agarramos del parante del techo del tractor.-----

que, no vi nada.-----

18. PARA QUE DIGA: ¿durante el trayecto del núcleo tres al núcleo seis Ud. el conductor o el ocupante fallecido mediaron palabra alguna? Dijo: -----
---Que, solo antes de que inicie el recorrido pablo nos dijo que nos agarramos bien. -----

Sobre la permisividad de trasladar a más personas. Tienen conocimiento de que no se puede cargar más personas. Esta fue la única pregunta que valoró el TFL para eximir de responsabilidad a SAN FERNANDO.

08. PARA QUE DIGA: ¿tiene conocimiento si dicho vehículo automotor tractor agrícola con identificación T025, pueda trasladar personas ocupantes sobre el mismo aparaste del conductor? Dijo.-----
----Que, si tengo conocimiento que no puede cargar personas.-----

Sobre la frecuencia de traslados de personas en tractor. No es la primera vez que los trabajadores se trasladan en un vehículo que no reúne las condiciones, de lo que se puede concluir que no tenían clara la prohibición, ni los riesgos que implicaba dicha acción, ni eran los únicos que realizaban tal acción.

10. PARA QUE DIGA: ¿es la primera vez que Ud. se traslada a bordo del vehículo automotor tractor identificado con numero T025, de ser así, cuantas veces al día se traslada en el mismo? Dijo.-----
----Que, no es la primera vez, hace una semana me traslade en una carreta que jalaba el tractor.-----

Sobre las indicaciones de subirse al tractor por no haber otro medio disponible por indicación del encargado de producción. Ello evidencia que no consideraron la actividad como prohibida al haber sido dada por un superior.

22. PARA QUE DIGA: ¿Cuáles fueron las palabras específicas que les dijo el encargado señor salvador NAPAN? Dijo: -----
----Que, teníamos que pesar gallinas de los núcleos dos, tres y seis y que luego de eso teníamos que regresar al núcleo uno a emparejar gallinas y que nos traslademos en el tractor ya que el camión estaba haciendo otras actividades.-----

V.2.2.3. Respecto a las declaraciones del encargado de producción Salvador Napan

Sobre si los conductores de tractor se encuentran capacitados señala que no han recibido capacitaciones. Sobre esto, el TFL debió valorar que un trabajador de rango superior a los trabajadores reconoció que los conductores del tractor no recibieron capacitaciones para manejar los tractores, por lo que no podían tener conocimiento de los peligros y riesgos de sus actividades.

El área de contabilidad en Lima.-----

20. PARA QUE DIGA: ¿podría precisar que conductores están capacitados y encargados para maniobrar o conducir el tractor, que participar en el presente accidente de tránsito materia de la presente investigación? Dijo.---
 -----Que, no se tiene capacitación para el manejo de ese vehículo.-----

21. PARA QUE DIGA: ¿durante su permanencia en la granja san Fernando H17, hasta el día del accidente, materia de la presente investigación, tiene conocimiento Ud. si personal que labora dentro de la granja haya recibido algún tipo de capacitación para conducir los tractores? Dijo.-----
 -----Que, no sé a recibido ningún tipo de capacitación.-----

Sobre las acciones que deben tomar los trabajadores ante la falta de camión para trasladarse: ir a pie y caminar hasta tres kilómetros; asimismo, el día del accidente, no había buses disponibles. De esto se puede concluir que los trabajadores pueden estar incentivados a cometer acciones temerarias al no haber opciones de traslado.

que, no se a recibido ningún tipo de capacitación.-----

22. PARA QUE DIGA: ¿podría precisar qué distancia existe del núcleo tres al núcleo seis dentro de la granja san Fernando H17? Dijo. -----
 -----que, aproximadamente debe de haber tres kilómetros ..-----

29. PARA QUE DIGA: ¿el día de los hechos el camión que traslada al personal se encontraba operativo? Dijo.-----
 ----Que, el camión de la empresa se bajó una llanta pero contamos con otro camión que es de una empresa tercera que nos presta servicio de transporte que estaba operativo.-----

estaba operativo.

30. PARA QUE DIGA: ¿Dónde se encontraba el camión de la empresa tercerizada entre las nueve y nueve y treinta de la mañana del día de los hechos materia de la presente investigación? Dijo.-----
 ----Que, el camión se encontraba trasladando las bolsas de basura para su incineración dentro de la granja.-----

32. PARA QUE DIGA: ¿si dentro de la capacitación que recibió hace síes meses, ustedes recibieron instrucciones de que hacer en caso de que los camiones que trasladan al personal no estén disponibles, teniendo en cuenta que la distancia de traslado del personal es de aprox. tres kilómetros? Dijo.-----
 ----Que, sí que si no hay vehículo se trasladen a pie.-----

Por su parte, SAN FERNANDO como parte de sus alegatos, hizo énfasis en que *“todo su personal se encontraba debidamente informado/capacitado de que en la empresa hay unidades vehiculares para transporte de personal y mercancía”*, conforme a lo establecido en su IPERC (en el que además fue capacitado el 09/08/2018) y el artículo 107 de su Reglamento Interno de Trabajo de SST:

PROCESO	ACTIVIDAD	TAREA	RUTINARIO (R) NO RUTINARIO (NR)	PUESTO DE TRABAJO
TEXAS	Traslado interno del personal en camión hacia galpón.	Estacionamiento de vehículo para el recojo de personal	R	Chofer tercero
		Acceso del personal al camión	R	Operario
		Desplazamiento del camión con personal por carreta o trocha	R	Chofer tercero
		Estacionamiento de vehículo para el descenso de personal	R	Chofer tercero

- Trabajador PABLO ALBERTO COSSIO CARDENAS:

El 9 de agosto del 2018 fue capacitado en REVISION DE IPER POR PUESTO TRABAJO:

REGISTRO DE INDUCCIÓN, CAPACITACIÓN Y ENTRENAMIENTO			CÓDIGO FISSST-01
			VERSIÓN 1
DATOS DEL EMPLEADOR			
RAZÓN SOCIAL: San Fernando S.A.	RUC: 20100154200	ACTIVIDAD ECONOMICA	Cria de animales domésticos, elaboración de productos de molinería y producción carne y productos cárnicos.
CENTRO DE TRABAJO: PLANTEL N. 17	N.º DE TRAMITACIONES EN EL CENTRO LABORAL: 93	DIRECCIÓN: CARRETERA PANAMERICANA KM. 130	INSTRITO: CORZO AZUL
PROVINCIA: CAJATE	DEPARTAMENTO: LIMA	TIPO DE EVENTO:	Interno <input checked="" type="checkbox"/> Externa <input type="checkbox"/>
DATOS DEL EVENTO			
TEMA: Revisión del IPER por puesto de trabajo	FECHA: 09/08/2018	<input type="checkbox"/> Inducción <input checked="" type="checkbox"/> Capacitación <input type="checkbox"/> Entrenamiento	
LUGAR: CMA PLANTEL N. 17	HORA: 11:00 H.F. 15:00	DURACIÓN DE HORAS:	
CAPACITADOR(ES): DANIEL SANTIAGO A.			
N.º	APELLIDOS Y NOMBRES	DNI	AREA/EMPRESA
1	Corbancera Salazar Alex Cortez	42558543	Prod. Huevo
2	Cossio Cardenas Pablo	1805210	Prod. Huevo
3	Guzman Elena Inez Atarés	85000004	Prod. Huevo
			FINA
			EVALUACIÓN

SERVICIO DE TRANSPORTE


Artículo 107º.- Transporte de Personal y Mercancías:

Las unidades vehiculares, que realicen la labor de transporte de personal y de mercancías a los diferentes centros de trabajos deberán contar con las directivas establecidas en D.S. 017 – 2009 – MTC y sus modificatorias.

Este servicio será inspeccionado de forma periódica por el representante o persona designada en el centro de trabajo y el representante de seguridad y salud en el trabajo.

Asimismo, el 16 de julio de 2020, SAN FERNANDO puso en conocimiento de sus trabajadores que "en el tractor debe ir solamente el tractorista en su asiento. No deberían ir personas sobre la plataforma o sobre los guardafangos de las llantas", mediante el documento "Compromiso de operación segura de tractor". Sobre ello, se puede concluir que (i) este documento sí acredita una comunicación explícita de la


prohibición pero no de la razón de la prohibición y (ii) otra conducta subestándar que identificó SAN FERNANDO es personas sobre la plataforma del tractor.

	COMPROMISO DE OPERACIÓN SEGURA DE TRACTOR
---	--

Yo, E.DGAR MALLMA AROVI identificado con D.N.I. N° 4097820 representante de la empresa SAN FERNANDO S.A. declaro bajo juramento haber recibido capacitación en Operación, Mantenimiento y Calibración de Implementos en Tractores MF4200. Me comprometo a cumplir con las siguientes medidas preventivas de seguridad.

- En el tractor debe ir solamente el tractorista sentado en su asiento. No deberán ir personas de pie sobre la plataforma o sobre los guardafangos de las llantas.
- Solamente utilizar personal capacitado y autorizado.
- Respetar los límites de velocidad establecida.
- Comprobar que funcionan correctamente los intermitentes, frenos, alumbrado, luces de frenado y el claxon para lo que se realizan revisiones periódicas.
- Las curvas deben tomarse despacio, reduciendo la velocidad antes de entrar en ellas. Si se toman rápido corren el riesgo de volcar.
- Cuando el tractor arraste una máquina o un remolque, se deberá tomar las curvas más abiertas.
- Si el motor del tractor está caliente, no se debe abrir de golpe el tapón del radiador.
- Cuando el tractor desciende por una pendiente, nunca se debe colocar la palanca de cambio en punto muerto.
- Si lleva un implemento de labranza en el elevador hidráulico, debe bajarse hasta que se apoye en el suelo, antes de parar el tractor, para evitar que pueda caerse y apretar a alguien.
- Al detener el tractor, se debe poner inmediatamente la palanca de cambio en punto muerto y no estar apretando el pedal de embrague.
- Situarse en zonas en las que estén claramente visibles, con la señalización adecuada y que no sea posible su manipulación involuntaria.
- Reportar oportunamente algún desperfecto del tractor.

Firmado en señal de conformidad a los 16 días, del mes de Julio, del año 2020.


FIRMA

Tanto de las declaraciones como de la documentación presentada por SAN FERNANDO, se advierte lo siguiente:

- (i) Los trabajadores no señalaron que la conducta estaba prohibida. Es más, de las declaraciones de los implicados se desprende que fue una orden del superior el que se trasladasen en el tractor.
- (ii) El día del accidente no había camiones en los que el señor Lázaro y Cuadros pudiesen trasladarse.
- (iii) El traslado de personas en tractores no era una actividad aislada e infrecuente

- (iv) Los implicados en el accidente no tuvieron una adecuada percepción del riesgo. Puesto que incluso tomaron medidas que creyeron seguras, antes del accidente.
- (v) El conductor no ha recibido capacitaciones en su puesto, ni en la actividad que desarrolla en los últimos años antes del accidente.
- (vi) SAN FERNANDO no informó de manera previa al accidente, la prohibición de sentarse en el guardafango, esto lo hizo luego del accidente. El IPERC y el RISST solo evidencian que existe la actividad de traslado de personal en camión.

Durante la inspección, SAN FERNANDO no presentó documentación que acredite que se les comunicó que no debían realizar dichas conductas por ser riesgosas para su integridad. Asimismo, de la valoración conjunta de la declaración de los implicados, se puede concluir que no tuvieron una adecuada percepción del riesgo de sentarse en el guardafango del tractor, ni tuvieron interiorizado los alcances de la prohibición, por lo que no puede acreditarse que se haya cumplido con el deber de formación e información conforme a lo establecido en el artículo 27 del Reglamento SST.

En ese sentido, la autora considera que de la declaración de los trabajadores así como de la estructura del tractor no se evidencia que los trabajadores hayan tenido conocimiento explícito de la prohibición del uso del tractor por más de una persona y de los riesgos de tal conducta.

V.3. ¿Qué factores deben considerarse para imputar responsabilidad administrativa a SAN FERNANDO en el accidente mortal sufrido por el señor Lázaro?

En el acápite anterior se ha señalado que SUNAFIL ostenta la potestad para investigar accidentes de trabajo y que el resultado de una fiscalización iniciada por SUNAFIL en el que se detecte incumplimientos sociolaborales y en materia de SST da lugar a la continuación del procedimiento en su fase sancionadora. En el caso concreto se discute la responsabilidad administrativa del empleador en la prevención en riesgos por la producción de un aparente accidente de trabajo, para lo cual resulta necesario definir qué se entiende por accidente de trabajo.

El Reglamento SST en su glosario de términos define el accidente de trabajo como el suceso que ocurre de manera repentina con ocasión del trabajo y que produce una

lesión física en el trabajador, la misma que puede provocar la invalidez e incluso la muerte del trabajador. De igual manera señala que también es accidente de trabajo el que se produce cuando el trabajador se encuentre ejecutando labores por encargo del empleador, sea dentro o fuera del horario y centro de trabajo.

El numeral 2.1. del artículo 2 del Decreto Supremo No. 003-98-SA (sobre seguro complementario de trabajo de riesgo) brinda otra definición del accidente de trabajo y además de lo señalado en el Reglamento SST añade que el accidente de trabajo también puede producirse por *“una fuerza violenta que obra súbitamente sobre la persona del trabajador o debida al esfuerzo del mismo”*. El TFL en la Resolución No. 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala además de lo ya mencionado, señala que es accidente el *“que produce daños en la salud del trabajador incapacitándolo para cumplir con su trabajo habitual de forma temporal o permanente”*.

Sánchez Pérez señala que para que pueda considerarse un suceso como accidente de trabajo debe presentarse tres aspectos constitutivos. El primero es el aspecto objetivo: debe existir un perjuicio tangible que afecte al bienestar físico del individuo. El segundo es el aspecto subjetivo: la persona afectada en principio debe prestar trabajo por cuenta ajena al empleador o en situación asimilada¹. El tercero es el aspecto relacional: debe establecerse una relación de causalidad entre las funciones desempeñadas y el daño sufrido (2013, pp.179-181).

Atendiendo a los conceptos definidos con anterioridad respecto al accidente de trabajo se puede definir a este como el evento fortuito y dañoso que sucede con ocasión del trabajo y que produce daños en su salud. Zúñiga señala que *“el incumplimiento de los empleadores en sus obligaciones para prevenir los riesgos laborales podrá desencadenar responsabilidades civiles, administrativas e incluso penales”* (2008, pp. 10:5).

En la responsabilidad civil se determina quién debe resarcir el daño entre particulares, el Código Civil reconoce dos sistemas de responsabilidad: el primero es la inexecución de obligaciones, conocida también como responsabilidad contractual, el cual tiene un criterio de imputación de responsabilidad subjetiva. Por su parte, el segundo, es un sistema de responsabilidad extracontractual, en el que si bien no preexiste ninguna obligación, ha incurrido en la infracción al deber general de *alterum non laedere*, o el no

¹ El autor precisa que también se incluye a los trabajadores autónomos, los trabajadores a domicilio, discontinuos, medio tiempo. Lo que se busca con este elemento constitutivo es verificar la laboralidad de las funciones, es decir, que estas se desarrollan por o con indicaciones del empleador.

causar daño a nadie, suele tener una imputación de responsabilidad objetiva (Gastón Fernández, 2019, pp.38-41).

En cuanto a la responsabilidad subjetiva, sobre accidentes de trabajo, el artículo 53 de la Ley SST señala que *“el incumplimiento del empleador del deber de prevención genera la obligación de pagar las indemnizaciones a las víctimas, o a sus derechohabientes, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales (...)”* asimismo, el artículo 94 del Reglamento SST señala que para que el empleador deba pagar indemnizaciones por daños y perjuicios por accidentes de trabajo, será necesario acreditar que el accidente se produjo con ocasión del trabajo y por incumplimiento del empleador.

La Corte Suprema en la Casación Laboral No. 23868-2017-LIMA ha señalado que el empleador será responsable por haber causado un daño a la salud del trabajador siempre que sea producto del incumplimiento de sus obligaciones en materia de SST y si se demuestra la concurrencia los elementos de la responsabilidad. En el fundamento décimo tercero la Corte señaló que para imputar responsabilidad es necesario que la conducta sea antijurídica, que se haya producido el daño, que exista una relación de causalidad y el factor de atribución. Además de ello, en el citado fundamento señala que el pago de la indemnización procede porque el empleador incumplió con su obligación de garantizar la seguridad dentro del centro de trabajo, lo que conlleva a que se produzca no solo un menoscabo en la salud del trabajador sino también en la dignidad de este.

En la doctrina, Espinoza ha definido cinco elementos; no obstante, para el presente caso, solo se hará mención a cuatro, teniendo como presupuesto de que el empleador es capaz de ser responsable por el incumplimiento en SST:

“

- *La antijuricidad: Este elemento debe entenderse como la contravención a las disposiciones legales.*
- *El factor de atribución: Este elemento resulta el fundamento que justifica el deber de resarcir el daño. Este fundamento puede ser subjetivos y/u objetivos. Serán subjetivos si se refieren a la culpa o al dolo, mientras que son objetivos si es que se refieren a la realización de actividades que el ordenamiento ha determinado como peligrosas o que entrañan un riesgo incrementado de daños*
- *El nexa causal. Este elemento debe entenderse como la relación entre la conducta lesiva y el daño que se produce por la comisión de la conducta*

- *El daño. Este elemento es la consecuencia negativa de la lesión del bien jurídico que se tutela (Espinoza, 2011, pp.85)*”.

En el caso específico de la responsabilidad del empleador ante un accidente de trabajo en el ámbito administrativo como la que se discute en la Resolución No. 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, lo que se busca es sancionar a quien incumplió una obligación que le correspondía, presentándose una relación entre la administración y el administrado, a diferencia de la responsabilidad civil en la que se busca el resarcimiento del daño entre particulares. No obstante, en ambos ámbitos es necesario que se presente los elementos del dolo o culpa así como la relación de causalidad entre el incumplimiento del empleador y la producción del daño.

En la responsabilidad civil se tiene a los elementos del factor de atribución (relacionado con el dolo y la culpa) y al nexo causal (relacionado al daño producido por la conducta lesiva). En el derecho administrativo, estos elementos son representados mediante los principios de culpabilidad y causalidad.

El numeral 248.8 del artículo 248 del TUO de la LPAG sobre el principio de causalidad señala que *“la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”*. Respecto a este principio, Morón Urbina considera que la norma exige que la asunción de responsabilidad recaiga en quien incurrió en la conducta prohibida, no pudiendo atribuirse responsabilidad al administrado de conductas cometidas por otros, sino solo por los propios. Asimismo, la conducta desplegada por el administrado debe ser idónea y suficiente para producir lesión, y no tratarse de casos de fuerza mayor, hechos por un tercero o la propia conducta del perjudicado (2005, pp. 31)

Por su parte, el numeral 248.10 señala sobre el principio de culpabilidad *“la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”*. Para Baca Oneto, este principio exige que se demuestre el dolo o la culpa para que pueda sancionarse una conducta ilícita. Dicho de otro modo, el reproche hacia el administrado se sustenta por haber actuado de manera incorrecta, cuando tenía la capacidad de elegir un comportamiento diferente (2010, pp. 8).

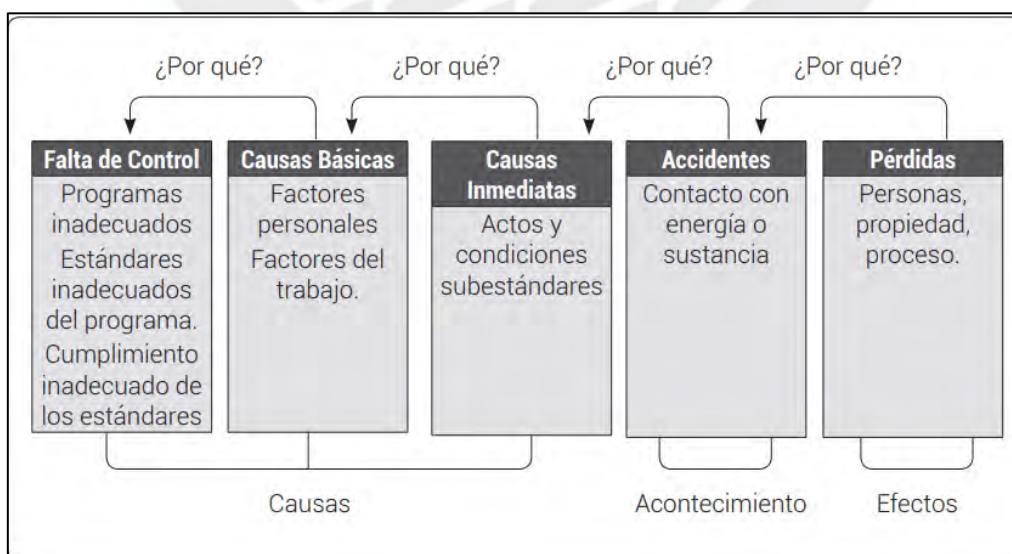
Tras haber delimitado el concepto de accidente de trabajo y que la responsabilidad administrativa del empleador ante un accidente de trabajo es subjetiva, corresponde analizar si es que la falta de identificación de peligros y evaluación de riesgos así como

la falta de conocimiento de los peligros y riesgos de la conducta realizada por los implicados fue determinante en la producción del accidente. Para tal fin, debemos remitirnos a las causas del accidente según la investigación del accidente.

V.3.1. ¿Cómo se investigó el accidente de trabajo en el caso concreto?

Según el artículo 42 del Reglamento SST para investigar un accidente de trabajo es necesario identificar los factores de riesgo en la organización, las causas inmediatas (actos y condiciones subestándares), las causas básicas (factores personales y factores del trabajo), las mismas que son consideradas como causas de producen un accidente. Para investigar los accidentes de trabajo, la SUNAFIL realiza la utiliza la metodología de la “Técnica del Análisis Sistemático de Causas” (en adelante, “TASC”) conforme a lo establecido en el Anexo No. 2 de la Directiva No. 002-2020-SUNAFIL/INII, denominada “Ejercicio de las actuaciones inspectivas de investigación en accidentes de trabajo e incidentes peligrosos”, aprobada mediante Resolución de Superintendencia No. 186-2020-SUNAFIL.

Considerando lo anterior, el análisis de la causalidad en la TASC está basado en el “modelo causal de pérdidas”, mediante este modelo, se busca comprender los hechos o causas que dieron lugar a la pérdida material o el daño a la salud. Dicho análisis se efectúa partiendo de la pérdida o lesión ocasionada por el accidente que se investiga, ascendiendo lógicamente y cronológicamente por cada una de las etapas que se muestran en la siguiente figura (elaborada por Castro Ramos), y debiendo interrogar constantemente el porqué de la ocurrencia del accidente:



Nota: Modelo de Causalidad de Pérdidas – Castro Ramos (2024, pp. 139)

En el caso en concreto, la investigación realizada por el Inspector basada en el Registro del Accidente y la documentación presentada durante etapa inspectiva determinaron lo siguiente:

<p>d. <u>Análisis del accidente:</u> (conforme al registro de accidente y documentación obtenida) Forma del Accidente (tipo del accidente): Atropello por Vehículo Agente Causante: Lianta de Tractor Naturaleza de la lesión: Muerte del trabajador. Parte del cuerpo lesionado: Tronco y pie izquierdo. Causas Inmediatas: - Acto subestándar: Uso inapropiado del vehículo al trasladar personas, solo debe ser usado por el conductor. Adoptar una posición insegura de trabajo al ubicarse (sentarse) en lugar que no está diseñado para ello con posible exposición a partes en movimiento. Causas Básicas: - Factor personal: Falta de conocimientos - Factor de Trabajo: (1) Incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos, (2) Falta de formación e información sobre los riesgos generales y específicos de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado OPERACION DE TRACTOR, (3) Estándares o normas de trabajo deficientes para el traslado del personal.</p>
--

Al respecto, de acuerdo con el método TASC se verificará si es que la falta de capacitación sobre los riesgos de la conducta realizada pudo ser causa del accidente.

Efecto: Pérdida de la vida del señor Lázaro → ¿Por qué ocurrió? → Por el atrapamiento entre el guardafango y las llantas del tractor (Accidente)

Accidente: ¿Por qué ocurrió? → Adopción de una posición insegura del Señor Lázaro, al sentarse en el guardafango y uso inadecuado del vehículo por parte del conductor al permitir que el señor Lázaro se sienta en el guardafango (Causas inmediatas)

Causas inmediatas: ¿Por qué ocurrieron? → Falta de conocimientos sobre los riesgos de la conducta por parte del señor Lázaro (Factor personal). Falta de conocimiento por parte del conductor por no habersele realizado capacitaciones que contuviera los peligros y riesgos de utilizar el tractor inadecuadamente. No contar con capacitaciones actuales relacionadas a sus funciones, así como el no haber considerado la capacitación como una medida de control para la actividad operación de tractor; ni contar con un estándar adecuado para el traslado de personal (Factores de trabajo)

Causas Básicas: ¿Por qué ocurrieron? → No se posee una planificación del trabajo, a razón de no contar con un programa de capacitación que garantice la competencia del personal en materia de SST, ni se capacita al personal para

pueda prevenir riesgos laborales haciendo énfasis en los riesgos de la comisión de conductas inseguras durante sus labores.

Se puede concluir que, el no haber realizado la capacitación oportuna a los implicados sobre los riesgos del uso inadecuado del tractor sí puede considerarse como una causa del accidente de acuerdo con la metodología TASC, por lo que se procederá a determinar si es que ello puede considerarse como un incumplimiento por parte de SAN FERNANDO que causó el accidente.

V.3.2. ¿Se puede determinar la responsabilidad administrativa de SAN FERNANDO por el accidente?

En el presente caso, se le imputó a SAN FERNANDO una infracción por el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT por el incumplimiento del deber de formación e información, así como el no haber realizado una adecuada identificación de peligros y riesgos, por lo que en suma del presente análisis, se determinará si es que, independientemente de la omisión del Acta de Infracción, SAN FERNANDO es responsable de las conductas imputadas de acuerdo con los principios de culpabilidad y causalidad.

El principio de culpabilidad exige que se demuestre que la conducta del administrado fue realizada con dolo o culpa; es decir, no basta con la sola producción del daño, sino que este haya sido intencionado o que no se haya evitado. En el caso de las personas jurídicas, como lo es SAN FERNANDO, Baca señala que el concepto de dolo no aplica de la misma manera. En su lugar, la culpabilidad se asocia a un "*déficit de organización*" manifestado en que la conducta de la empresa se considerará reprochable cuando no se implementen medidas de prevención que le son exigibles para garantizar un desarrollo ordenado en la actividad de la empresa (2010, pp.11).

Respecto al caso en concreto, si bien no existió dolo, puede concluirse que sí existió un déficit de organización por parte de SAN FERNANDO en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de SST, puesto que de la revisión del IPERC no se estableció como medida de control a la capacitación. Además, de las declaraciones de los implicados, así como de la omisión en la presentación de los registros de capacitación, se desprende que no se había realizado capacitación en el puesto específico al conductor, ni se realizaron capacitaciones periódicas de las funciones que debía realizar.

Por su parte, el principio de causalidad resulta ser determinante para imputar la responsabilidad en un accidente de trabajo, puesto que debe demostrarse que fue la conducta omisiva del empleador lo que desencadenó el accidente. El TFL suele apoyarse en la doctrina sobre los elementos de la responsabilidad para determinar si debe sancionarse a un empleador por incumplimientos en SST que causen un accidente de trabajo² esto se ha presentado en la Resolución No. 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala así como en la Resolución de Sala Plena No. 005-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el TFL estableció como uno de sus criterios de observancia obligatoria la necesidad del establecimiento del nexo de causal (que es la observancia del principio de causalidad) para imputar una infracción por accidentes de trabajo.

i) El nexo causal es el elemento gravitante para determinar la responsabilidad del empleador en los tipos sancionadores previstos en los artículos 28.10 y 28.11; en ese sentido se entiende por nexo causal a la relación causal o causalidad entre la infracción cometida y el accidente sucedido, siendo el evento trágico consecuencia de la inobservancia o incumplimiento de la normativa labor

En el presente caso, la autora comparte las conclusiones de las instancias sancionadoras previas respecto a que el incumplimiento configurado en la falta de establecimiento de capacitación como medida de control y en que no se haya realizado capacitaciones que contuvieran los alcances de los peligros y riesgos de la conducta realizada fueron causa del accidente por lo siguiente:

- La existencia de un bus para el traslado del personal dentro de la granja no implica que los trabajadores consideren el transportarse en otros medios como una prohibición.
- La falta de identificación de medidas de control como formación y/o capacitación para el puesto del conductor del tractor en el IPERC, propiciaron un escenario donde tanto el conductor como el señor Lázaro no contaban con el conocimiento adecuado sobre los riesgos asociados a la conducta realizada el día del accidente, lo cual se demostró en las declaraciones de los implicados ante la Policía.
- De haber realizado capacitaciones en las que se contemplen los riesgos derivados del uso inadecuado del tractor, las previsiones necesarias y las

² Algunos de estos casos se presentan en las Resoluciones No. 557, 560, 570, 582, y 601-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

prohibiciones para tener en cuenta durante su operación, el conductor hubiese tenido mejor percepción del riesgo y con ello hubiese evitado que el señor Lázaro haya subido al guardafango.

La autora considera que se ha acreditado que los incumplimientos en materia SST, producidos por el déficit de organización de SAN FERNANDO, fueron factores determinantes en la ocurrencia del accidente de trabajo. En ese sentido, SAN FERNANDO, al no haber cumplido con su deber de prevención si debió ser responsable en sede administrativa por el accidente del señor Lázaro.

V.4. ¿La decisión del TFL de revocar la sanción a SAN FERNANDO sustentada en la falta de establecimiento del “nexo de causalidad” entre los presuntos incumplimientos y la producción del accidente mortal, así como la no obligación de capacitar e informar sobre una actividad prohibida que es visiblemente insegura, se ajusta a los principios de prevención y responsabilidad

En el caso concreto, el TFL revocó la sanción a SAN FERNANDO argumentando que el empleador no se encuentra obligado a capacitar a los trabajadores sobre los peligros y riesgos de una actividad que estaba totalmente prohibida y que en atención al debido procedimiento no debía sancionarse a SAN FERNANDO por el accidente del señor Lázaro debido a que en el Acta de Infracción no se cumplió con motivar el establecimiento de la relación de causalidad entre el presunto incumplimiento y la producción del accidente.

La autora reconoce que el TFL ha respetado el derecho de SAN FERNANDO de obtener pronunciamientos que se encuentren motivados en hecho y derecho, lo cual es una manifestación del derecho-garantía del debido proceso reconocido en el artículo 139 de la Constitución. No obstante, considera que la decisión del TFL no es acorde a la finalidad de los principios de prevención y de responsabilidad en SST porque se desconoce que es obligación del empleador desplegar mecanismos que mitiguen los riesgos. Asimismo, la revocación de la sanción de SAN FERNANDO basada en el debido procedimiento no es acorde al principio de prevención debido a que no se hizo responsable a SAN FERNANDO de las consecuencias legales de su incumplimiento en la prevención de riesgos.

En ese sentido, en el presente acápite, se analizará la fundamentación del TFL respecto a que el empleador no tiene obligación de informar a sus trabajadores sobre los riesgos

de una actividad que se consideraba prohibida. Posteriormente, se definirá los alcances de la debida motivación como parte del debido procedimiento y los efectos que provoca su omisión en el Acta de Infracción respecto al principio de responsabilidad.

En el numeral 6.24 de la Resolución objeto de análisis, el TFL señaló que no puede obligarse al empleador a cumplir con su deber de formación e información cuando se trata de los riesgos de una actividad que los trabajadores conocían que estaba prohibida. No obstante, la autora no se encuentra de acuerdo con dicho criterio, debido a que considera que una posición como la señalada por el TFL va en contra del deber de prevención del empleador.

Sobre lo mencionado, el título preliminar de la Ley SST establece respecto al principio de prevención que el empleador tiene la obligación de garantizar un ambiente laboral seguro y saludable para todos los trabajadores, incluyendo aquellos que no tienen un vínculo laboral directo con la empresa pero que se encuentran dentro del centro de trabajo. La Ley SST señala que ante tal obligación, se debe de incluir también la implementación de medidas de protección para la vida, la salud y el bienestar de todos los individuos, considerando factores sociales, laborales y biológicos, y tomando en cuenta las diferencias de género al evaluar y prevenir los riesgos en la salud laboral.

El TFL en la Resolución No. 1225-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala ha concluido que la importancia de la prevención en SST radica en su capacidad para anticiparse a los potenciales peligros y daños que puedan surgir en el entorno laboral debido a que promueve una cultura que identifica, evalúa y controla los riesgos desde su origen, buscando minimizar así su impacto en la salud de los trabajadores. Además de ello, el TFL considera que el principio de prevención es un instrumento esencial para la promoción del bienestar social, al garantizar que los trabajadores puedan desarrollar sus actividades laborales en condiciones seguras y saludables, lo cual se evidencia no solo en una mayor productividad y eficiencia empresarial, sino que también contribuye a la construcción de una sociedad en la que el trabajo resulta una fuente de desarrollo personal y no un factor de riesgo para la salud.

Para Ospina, el principio de prevención en SST resulta una "*piedra angular*", ello debido a que implica que el empleador coloque especial atención en minimizar los peligros y riesgos que puedan generarse por el modelo de gestión empresarial que posea y a los que estén expuestos sus trabajadores y todas las personas que se encuentren en su centro de trabajo. Ello porque le corresponde al empleador determinar los niveles de peligros y riesgos de la actividad, así como el hecho del mismo empleador es quien goza

de plena facultad de dirección, fiscalización y sanción en el centro de trabajo. (2002, pp. 181)

Por su parte, Romeral señala que es necesario adoptar una concepción moderna de la SST, en la que no solo se busque evitar o reducir los riesgos sino que debe aplicarse una política global y unitaria de la empresa que abarque de manera integrada. Parte de los elementos que el autor menciona que deben primar en esta política es el deber de información y formación. De igual manera, señala que producto de la relación laboral nace el deber del empresario de proteger a los trabajadores que se encuentran bajo su cargo de los riesgos que se puedan presentar. En aras de cumplir este deber de protección, el empresario tiene la obligación de adoptar cuantas acciones sean necesarias para que los trabajadores cumplan con sus derechos, entre los que se encuentran el deber de información y la evaluación de riesgos (2012)

En ese sentido, la autora considera la prohibición de conductas riesgosas en el centro de trabajo por parte del empleador no puede limitarse a la sola comunicación de esta al trabajador. El empleador en cumplimiento del principio de prevención en SST debe proporcionar al trabajador la fundamentación de la prohibición y dotarlo de los conocimientos necesarios sobre los peligros y riesgos asociados a la conducta que estableció como prohibida. Esta medida preventiva permitirá al trabajador comprender las razones de la prohibición y asumir una conducta responsable, evitando así que el trabajador ponga en riesgo su salud e integridad, contribuyendo a un ambiente de trabajo seguro y saludable.

Por lo expuesto, la autora discrepa de la conclusión respecto del TFL respecto a que no es exigible al empleador el informar a sus trabajadores sobre los riesgos de realizar conductas prohibidas.

Respecto a la debida motivación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el párrafo 78 de la sentencia por el caso Apitz Barbera y otros señaló que la motivación de las resoluciones como un elemento fundamental del debido proceso, debido a que esta obligación no solo garantiza una administración de justicia adecuada, sino que también asegura que los ciudadanos sean juzgados según principios legales establecidos, lo cual fortalece la legitimidad de las decisiones judiciales en un contexto democrático.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución reconoce que todas las personas tienen derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional. Si bien la redacción de este artículo pareciera que la Constitución se dirige solo a los jueces en el

marco de un proceso judicial, lo cierto es que el TC en la sentencia recaída en el Expediente No. 067-93-AA/TC ha señalado que las garantías del debido proceso son aplicables a cualquier procedimiento ya sea privado o público. De igual manera, en el fundamento 3 de la sentencia del Expediente No. 04289-2004-AA/TC el TC sostuvo que el derecho al debido proceso y los derechos que este comprende no son aplicables solo en el marco de un proceso judicial, sino también en el procedimiento administrativo.

Lo señalado por el TC respecto a la aplicación del debido proceso en sede administrativa se condice con lo establecido en el numeral 1.2 del artículo IV del título preliminar del TUO de la LPAG, el cual señala que los administrados, en el marco del principio del debido procedimiento administrativo, ostentan una serie de derechos y garantías que les permiten participar activamente en el procedimiento, defender sus intereses legítimos y obtener un pronunciamiento debidamente motivado.

Dicho ello, se desprende que la debida motivación es una de las manifestaciones del debido procedimiento. Sobre ello, el numeral 6.3 del TUO de la LPAG establece que la motivación de un acto administrativo no puede basarse en expresiones genéricas o carentes de fundamento específico. Este numeral también rechaza el uso de frases confusas, imprecisas, inconsistentes o insuficientes que no expliquen adecuadamente las razones del acto. En esencia, la norma exige que la justificación sea clara, concreta y pertinente al caso en cuestión.

Navarro Gonzales señala que la motivación de los actos administrativos (y en el caso del Acta de Infracción como “acto administrativo en trámite”) resulta crucial para garantizar la justicia, ya que permite evaluar la racionalidad de las decisiones administrativas y mejorar la defensa de los derechos de los administrados. Asimismo, señala que esta obligación, vinculada al Estado de Derecho, tiene una dimensión constitucional que supera la mera legalidad ordinaria. La autora señala que la constitucional de la motivación se centra principalmente en actos que limitan derechos fundamentales o imponen sanciones (2017, pp.74)

Por su parte, el título preliminar de la Ley SST también se reconoce al principio de responsabilidad, el cual dispone que el empleador responde tanto económica como legalmente, de las consecuencias que pueda derivarse ante la ocurrencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador como consecuencia de sus funciones. De igual manera, en el artículo 103 del mismo cuerpo normativo se establece que el empleador es directamente responsable de cualquier infracción en la que se incurra por

no cumplir con el deber de proteger la seguridad y salud de sus trabajadores, así como de todas las personas que desarrollen actividades en sus instalaciones.

Sobre el particular, Ospina considera que este principio es una consecuencia derivada del principio de prevención, debido que si el empleador no cumple con sus obligaciones y producto de ello, se producen daños a la salud de sus trabajadores, será el empleador quien asuma las consecuencias legales por no haber tomado las medidas necesarias para proteger la integridad de sus trabajadores. (2002, pp. 181)

En el caso concreto, en el fundamento 6.44 de la Resolución materia de análisis, el TFL señala que en el curso del procedimiento se evidencia que el Inspector de Trabajo no cumplió con identificar la conducta infractora, no realizó de forma adecuada la descripción y justificación de los hechos constatados, ni estableció correctamente la relación de causalidad entre la conducta y el daño.

Al respecto, la autora considera que el Acta de Infracción como acto administrativo tiene especial relevancia en el procedimiento sancionador, por ser el documento en el que se recoge los presuntas conductas infractoras así como las obligaciones sociolaborales y de SST que el empleador ha vulnerado. En base a ello, es necesario que el personal inspectivo que vaya a emitir un Acta de Infracción cumpla con motivar por qué los hechos constatados son incumplimientos que deben ser castigados en la etapa sancionadora. A propósito de ello, Toyama señala que *“las normas de inspección tienen un procedimiento, etapas de investigación y sanción determinados así como garantías para el debido proceso. Sin embargo, no siempre el proceso adecuado se observa y se pierde eficacia en las fiscalizaciones laborales”* (2021, pp.542). De lo señalado por el autor, se concluye que incluso en la etapa de investigación, es necesario que se respete el debido procedimiento.

Sobre el particular, surge la interrogante ¿qué efectos se producen si las resoluciones emitidas por la Administración señalan que el Acta de Infracción presenta deficiencias referidas al no haber motivado correctamente la infracción?

Atendiendo a la interrogante, la autora considera que las instancias resolutorias deben emitir un fallo que no acoja las propuestas de sanción que los inspectores hayan propuesto por la contravención a los principios del debido procedimiento como el de debida motivación. Estas decisiones adquirirán la cosa decidida administrativa, la cual según lo establecido por el TC en la sentencia recaída en el Expediente 0413-2000-

AA/TC, se produce cuando el acto administrativo adquiere firmeza, y, por lo tanto, ya no puede ser cuestionado.

En el caso analizado, el pronunciamiento ha sido emitido por el TFL, quien es la última instancia resolutoria en SUNAFIL, siendo inapelable su pronunciamiento en sede administrativa. De igual manera, debe precisarse que la decisión del TFL de revocar la sanción a SAN FERNANDO no solo tiene implicancias en el caso concreto de la Orden de Inspección No. 34-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, debido a que las conductas infractoras referidas a la falta de capacitación y la correcta identificación de peligros y evaluación de riesgos y controles como causas del accidente, no podrán ser objeto de una nueva fiscalización por parte de SUNAFIL.

A tenor de lo expuesto, se colige que la omisión adolecida por el Acta de Infracción en cuanto a la motivación del incumplimiento no pudo ser convalidada por el TFL. En aras de preservar el debido procedimiento, las instancias resolutorias se verán compelidas a revocar las propuestas de sanción formuladas en el Acta. Tal pronunciamiento ostentará la calidad de cosa decidida, vedando a la SUNAFIL la posibilidad de cuestionarlo nuevamente, lo cual resulta contrario al principio de responsabilidad debido a que el empleador no asume las consecuencias legales y pecuniarias de su incumplimiento.

VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

La posibilidad de convalidación de un Acta de Infracción que contiene ciertas omisiones por parte del TFL durante un procedimiento inspectivo sancionador depende fundamentalmente de la trascendencia de dichas omisiones. Si las deficiencias en el Acta no son sustanciales y no afectan los elementos mínimos esenciales de su contenido, el TFL podría convalidarlas. Sin embargo, si las omisiones son trascendentales, vulneran requisitos de validez o contravienen disposiciones legales y constitucionales, como la debida motivación, el Acta de Infracción no sería susceptible de convalidación y podría ser declarada nula conforme al artículo 10 del TUO de la LPAG. En este sentido, resulta crucial que el Acta de Infracción, como acto administrativo de trámite, cumpla con los requisitos mínimos establecidos por la normativa y contenga una adecuada fundamentación fáctica y jurídica de la imputación de responsabilidad al empleador, lo que no sucedió en el caso concreto.

Asimismo, la declaración los trabajadores involucrados y la estructura del tractor no son elementos suficientes para acreditar que tenían conocimiento explícito sobre la prohibición del uso del tractor por más de una persona por ser un acto subestándar. La valoración conjunta de las declaraciones y la documentación presentada evidencia que

los trabajadores carecían de una adecuada percepción del riesgo y no poseían interiorizado los alcances de la prohibición. Por consiguiente, no puede considerarse acreditado el cumplimiento del deber de formación e información conforme a lo establecido en el artículo 27 del Reglamento SST.

Respecto a la responsabilidad administrativa a SAN FERNANDO en el accidente mortal sufrido por el señor Lázaro, resulta fundamental considerarse los siguientes factores fundamentales: la aplicación de los principios de culpabilidad y causalidad. Asimismo, se constata la existencia de un nexo causal entre los incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo y la ocurrencia del accidente. Por consiguiente, la falta de implementación de medidas preventivas exigibles y la omisión en la formación adecuada de los trabajadores sobre los riesgos asociados a sus actividades constituyen elementos determinantes para atribuir responsabilidad administrativa a SAN FERNANDO por el accidente mortal en cuestión.

Por todo ello, la decisión del Tribunal de Fiscalización Laboral de revocar la sanción a SAN FERNANDO, basada en la falta de establecimiento del nexo causal y la no obligación de capacitar sobre actividades prohibidas, no se ajusta plenamente a los principios de prevención y responsabilidad en materia de SST. Si bien la decisión respeta aspectos del debido procedimiento, como la debida motivación, no considera adecuadamente el deber del empleador de implementar medidas preventivas integrales, incluyendo la formación sobre riesgos de conductas prohibidas. La revocación de la sanción, fundamentada en deficiencias del Acta de Infracción, aunque preserva garantías procedimentales, resulta contraria al principio de responsabilidad, al eximir al empleador de las consecuencias legales y económicas de sus incumplimientos en materia preventiva.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Arce-Ortíz, E. (2020). El sistema de inspección del trabajo en el Perú: Aspecto jurídicos (Vol. 4). Palestra Editores.

Baca Oneto, V. S. (2010). ¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano [Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Mendoza, Argentina, 1-17 de septiembre]. https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_responsabilidad_subjetiva_u_objetiva_en_materia_sancionadora.pdf

Castro Ramos, T. (2024). «¿Cómo Entender La Multicausalidad De Los Accidentes De Trabajo Para La imputación De Incumplimientos En Materia De Seguridad Y Salud En El Trabajo?». *Laborem* 22 (29):pp.127-143. <https://laborem.spdtss.org.pe/index.php/laborem/article/view/66/176>

Camacho, J. M. S. (2002). Error material, error de hecho y error de derecho. Concepto y mecanismos de corrección. *Revista de administración pública*, (157), 157-214. [file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-ErrorMaterialErrorDeHechoYErrorDeDerechoConceptoYM-246395%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-ErrorMaterialErrorDeHechoYErrorDeDerechoConceptoYM-246395%20(1).pdf)

Caro Paccini, E. (2021). Manual de seguridad y salud en el trabajo (2a ed.). Lima: Gaceta Jurídica.

Corte Suprema de Justicia, Casación Laboral No. 23868-2017-LIMA

Danós, J. (2013). Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la Ley N.º 27444 del procedimiento administrativo general. Extraído de [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/52632323/REGIMEN DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS-libre.pdf?1492300384=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DRegimen de la Nulidad.pdf&Expires=1714874889&Signature=bKUKieeRV1sQi9ptDD12H87oHjztxs2RGknRCP8rMXXVD5QvTQg6eM0iqbMOtgotO~04vvNFivWPdDn7mjDV7OPw2pvP~IBmyKNLfg59YoaHHX3xEi~CqtFizePK-viZMiP84OidFXTpnYhR-0vOkt3AT-4jd29QawCEDNBACHvNS3YxnDOfL1VLBktBmg409~hZCKfQ5P-cb3VEOurcrXE95pqXXBT1UNinEXEbB1kijwA-hvHdP2wbdPjCzM9aUI9LaRnV9IRwLh-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/52632323/REGIMEN_DE_NULIDAD_DE_LOS_ACTOS_ADMINISTRATIVOS-libre.pdf?1492300384=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DRegimen_de_la_Nulidad.pdf&Expires=1714874889&Signature=bKUKieeRV1sQi9ptDD12H87oHjztxs2RGknRCP8rMXXVD5QvTQg6eM0iqbMOtgotO~04vvNFivWPdDn7mjDV7OPw2pvP~IBmyKNLfg59YoaHHX3xEi~CqtFizePK-viZMiP84OidFXTpnYhR-0vOkt3AT-4jd29QawCEDNBACHvNS3YxnDOfL1VLBktBmg409~hZCKfQ5P-cb3VEOurcrXE95pqXXBT1UNinEXEbB1kijwA-hvHdP2wbdPjCzM9aUI9LaRnV9IRwLh-)

[bwasPRSkuz2SDEykqinPBoMIDSEkyAyr41447wGAbi2-
jSu9INmvs3Hjpsr9NMu4lOckYdKw &Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://www.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13703)

Danós Ordóñez, J. (2010). ¿Constituye el acto administrativo fuente del Derecho en el Ordenamiento Jurídico Peruano? *Revista De Derecho Administrativo*, (9), 21-37. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13703>

Espinoza Espinoza, J. (2011). *Derecho de la responsabilidad civil* (6a ed.). Lima: Rodhas

Fernández Collados, M. B. (2018). La responsabilidad empresarial en materia de seguridad y salud laboral. Especial referencia a la obligación de formación de los trabajadores. *Revista De Trabajo Y Seguridad Social. CEF*, (418), 67–94 <https://revistas.cef.udima.es/index.php/rtss/article/view/1702/1340>

Fernández Cruz, G. (2019). *Introducción a la responsabilidad civil: lecciones universitarias* (2da. ed.). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. (Lo esencial del derecho ; 46) <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170701/46%20Introducci%C3%B3n%20a%20la%20responsabilidad%20civil%20con%20sello.pdf?fbclid=IwAR3QwP9GcStM01jbD6gbul-hcHcAWAySa-JfZ26SiUlnLjkcYyGdW5UOYSI>

Huapaya Tapia, R. (2010). Propuesta de una nueva interpretación del concepto de Acto Administrativo contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo General. *Revista De Derecho Administrativo*, (9), 115-133. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13709>

Morón Urbina, J. C. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*, (13), 247. <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/2795/2689>

Morón Urbina, J. C. (2021). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley No. 27444 (Decreto Supremo No. 004-2019-JUS)* (16a ed.). Lima: *Gaceta Jurídica*.

Navarro González, R. M. (2017). *La motivación de los actos administrativos* (1.ª ed.). Aranzadi.

Organización Internacional del Trabajo. (1981). C155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores (núm. 155).

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155

Organización Internacional del Trabajo. (1919). Recomendación sobre la inspección del trabajo (servicios de higiene) (núm. 5).

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R005

Ospina Salinas, E. (2011). El Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo. Principios. *Derecho & Sociedad*, (37), 181-183. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13170>

Ospina Salinas, E. (2021). El Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo en la legislación vigente. En *Laborem* (pp. 81-113). Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem14-81-113.pdf>

Ponce Rivera, C. A., & Muñoz Ccuro, F. E. (2019). La nulidad del acto administrativo en la legislación administrativa general. *LEX - REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 16(22), 193-224. <https://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/1655/1803>

Romeral Hernández, J. (2012). Gestión de la seguridad y salud laboral, y mejora de las condiciones de trabajo: El modelo español. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 1325-1339. Recuperado en 07 de junio de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332012000300012&lng=es&tlng=es.

Sánchez Pérez, J. (2013). *La configuración jurídica del accidente de trabajo*. Ediciones Laborum. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/32856>

Toyama, J. (2021). Inspección del trabajo y debido procedimiento. En VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/VI-Congreso-Nacional-full-541-557.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2012). Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 02698-2012-AA/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. (2002). Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 010-2002-AI/TC

Tribunal Constitucional del Perú. (2002). Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 067-93-AA/TC

Tribunal Constitucional del Perú. (2002). Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 04289-2004-AA/TC

Tribunal de Fiscalización Laboral. (2022a). Resolución de Sala Plena No. 005-2022-SUNAFIL/TFL. Expediente Sancionador No. 3199-2020-SUNAFIL/IL

Tribunal de Fiscalización Laboral. (2022b). Resolución No. 434-2022-SUNAFIL/TFL. Expediente Sancionador No. 2864-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE1

Tribunal de Fiscalización Laboral. (2022c). Resolución No. 393-2021-SUNAFIL/TFL. Expediente Sancionador No. 127-2021-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE





Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 368-2021-SUNAFIL/IRE-LIM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE LIMA

IMPUGNANTE : SAN FERNANDO S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM

MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por SAN FERNANDO S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 13 de mayo de 2022.

Lima, 29 de mayo de 2023

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por SAN FERNANDO S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 13 de mayo de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 34-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, SST)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 373-2021-SUNAFIL/IRE-LIM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, por insuficiente formación e información sobre SST e incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), siendo ambas causas del accidente de trabajo mortal; así como, por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no facilitar al inspector de trabajo la información solicitada mediante requerimiento de información notificado con fecha 19 de enero de 2021; en mérito del Reporte de Notificación de

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Formación e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (Sub materia: incluye todas), Investigación de accidentes de trabajo/incidentes peligrosos (Sub materia: incumplimientos en materia de SST que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial), Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER) (Sub materia: Prevención de riesgos).

Accidente Mortal remitido por el Sistema de Accidentes de Trabajo, donde resultó afectado el trabajador Rafael Eder Lázaro Manrique.

- 1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 363-2021-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IC, de fecha 01 de julio de 2021, notificada el 07 de julio de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).
- 1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 012-2022-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IF, de fecha 06 de enero de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Lima, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 176-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, de fecha 14 de marzo de 2022, notificada el 16 de marzo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 353,606.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones:
 - Una (01) infracción **GRAVE** a la labor inspectiva, por las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas, tipificada en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,908.00.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por el incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo (Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), siendo causa del accidente de trabajo mortal, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 346,698.00.
- 1.4 Con fecha 04 de abril de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 176-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, argumentando lo siguiente:
 - i. Que, la actual orden de inspección es una réplica fáctica de lo realizado anteriormente en la orden de inspección N° 663-2020, sin embargo, señala que se debe tener presente que dicha orden de inspección no finalizó, siendo el último actuado la notificación de hechos insubsanables, quedando pendiente la emisión del acta de infracción. Por tanto, la orden de inspección N° 663-2020 no cumplió con lo dispuesto en el numeral 10.1 del artículo 10 del RLGIT, por lo cual, consideran que la Subintendencia ha vulnerado el principio de unidad de función y ahora también el de legalidad.
 - ii. En ese contexto, refieren que, a la fecha ya habría caducado el plazo para las actuaciones inspectivas de la orden N° 663-2020, debiéndose haber emitido informe o acta respectiva en dicha orden de inspección.
 - iii. Por otro lado, respecto a la infracción imputada en materia de SST, alega que si un trabajador con experiencia y conocimiento del funcionamiento habitual de los tractores comete un acto negligente que ocasiona su muerte, no existe IPER o capacitación que hubiese evitado ello.
 - iv. Añade que el señor Rafael no tenía vinculación con alguna actividad y/o función que involucre transportarse sobre el guardafango de un tractor, más aún cuando tiene



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

conocimiento de que el transporte de personas se realiza por camión, conforme a lo establecido en el RISST y en el IPER. En el supuesto negado de que sea aceptable el argumento sostenido en la resolución de subintendencia, en relación a que las capacitaciones no acreditasen la inducción general y específica bajo exposición del peligro de operación de tractor, señala que de ninguna manera ello implicaría aceptar a que tres (03) trabajadores se transporten en un tractor, puesto que la estructura del mismo vehículo solo permite su uso para el chofer. Entonces, la única posibilidad para que el señor Rafael haya sufrido el accidente es porque él mismo buscó sentarse en tal ubicación del tractor, lo cual implica una conducta imprudente, temeraria y negligente de su parte.

- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, de fecha 13 de mayo de 2022², la Intendencia Regional de Lima declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, respecto a la infracción grave a la labor inspectiva, reformulando la sanción con una multa ascendente a S/ 346,698.00, por considerar los siguientes puntos:
- i. Del artículo 10 del RLGIT se desprende que se emitirá resolución sustentada en caso se recomiende a otros inspectores distintos a los originalmente comisionados, notificándose luego a la inspeccionada, sin embargo, conforme ha explicado el órgano de primera instancia, sobre el estado situacional de la OI 663-2020, ante la renuncia del inspector de trabajo, esa OI no fue comisionada a otro inspector, razón por la cual, no correspondía que se le haya notificado resolución alguna a la inspeccionada, ni mucho menos resolución de no continuar con el procedimiento. La OI 663-2020, al no haber sido derivada o entregada a la Supervisora inspectora por el sistema SIIT, no podía realizar acciones como cierre y/o derivación, siendo un problema del sistema propio de la Administración y en aras de culminar con las investigaciones, esta Administración, en uso de sus facultades y competencias, procedió a generar una nueva orden de inspección con la finalidad de concretarse con la investigación, quedando entonces expeditas las actuaciones inspectivas en la orden de inspección 034-2021, lo cual no afecta en ningún momento el debido procedimiento de la inspeccionada.
 - ii. Entonces, el plazo de caducidad al que hace referencia la inspeccionada no es a partir de la emisión de la OI 663-2020, sino en virtud de la O.I. 034-2021.
 - iii. Respecto a la infracción a la labor inspectiva imputada, la Intendencia señala que la inspeccionada no podría hacerse responsable de que el inspector comisionado, en aquel entonces con la OI 663-2020, no haya dejado el expediente con las actuaciones completas, por ende, no acoge la multa respecto a este extremo.
 - iv. Respecto a la infracción muy grave en materia de SST, la Intendencia determina que el análisis realizado por el inspector comisionado se encuentra sujeta a los parámetros de los documentos recabados, hechos constatados, no evidenciándose un abuso en sus

² Notificada a la impugnante el 16 de mayo de 2022, véase folio 109 del expediente sancionador.

funciones o presunciones, puesto que, de los documentos calificados como capacitación, no acreditan la formación e información, inducción general y específica de las actividades desarrolladas bajo exposición al peligro denominado Operación de tractor con anterioridad a la ocurrencia del accidente de trabajo mortal, puesto que, la formación e información solo se basó en la limpieza del vehículo, objetivos de la SST, SIG, siendo que dichas capacitaciones no son suficientes. En consecuencia, es determinante que la falta de capacitación e información contribuyeron a las causas del accidente de trabajo.

- v. Las medidas de control existentes para el peligro denominado “Operación de tractor” relacionada al puesto de trabajo “Operario” son insuficientes, puesto que no se desarrolló para otros puestos de trabajo que pudiesen operar el tractor, como es el caso del “Encargado de área”, precisamente el puesto que correspondía al señor Pablo Alberto Cossio Cárdenas, conductor del vehículo. Asimismo, no se acreditó la formación e información general y específica de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado “Operación de tractor” con anterioridad a la ocurrencia del accidente de trabajo mortal, configurándose, por lo tanto, el nexo causal que ocasionó el accidente de trabajo mortal, puesto que la omisión por parte de la inspeccionada contribuyó a que no le permitiera identificar las medidas de control destinadas a eliminar o en su defecto reducir la ocurrencia de tal hecho.

1.6 Con fecha 31 de mayo de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lima el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM.

1.7 La Intendencia Regional de Lima admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000449-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, recibido el 06 de junio de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17

³ “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

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

⁴“Ley N° 29981, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**

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

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

(...)”.

⁵ “Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo

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

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

⁶Decreto 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.

⁷Decreto 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.”

55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁸.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE SAN FERNANDO S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que SAN FERNANDO S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, emitida por la Intendencia Regional de Lima, que declaró fundado en parte y reformuló la sanción impuesta a la suma de S/ 346,698.00 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución, el 17 de mayo de 2022.
- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por SAN FERNANDO S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 31 de mayo de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, señalando los siguientes alegatos:

- i.** A lo largo del procedimiento de inspección, han advertido que la AAT ha abierto dos procedimientos de inspección bajo idéntica materia investigada. La Intendencia reconoce expresamente que la O.I. 66-2020 nunca concluyó, puesto que, conforme a nuestro ordenamiento, una inspección de trabajo solo tiene dos formas únicas y exclusivas de concluir: por informe o por acta de infracción. No es admisible, por tanto,

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

que se haya señalado la conclusión de una inspección de trabajo en el sistema interno de la AAT, puesto que ello no tiene regulación alguna de nuestro ordenamiento jurídico, siendo ello un vicio de nulidad evidente en cuanto al acto administrativo.

- ii. Aclara que en ningún momento se ha establecido que se debe dejar abierta la investigación al infinito y abrir en paralelo otra investigación. Agrega que el impulso procedimental no está por encima de la observancia a la legalidad, y como en la práctica se ha llevado a cabo dos procedimientos de investigación por el mismo hecho hacia su representada, por las mismas infracciones inclusive en dos órdenes de inspección diferentes, se ha vulnerado el principio del *non bis in idem*. Asimismo, señala que se vulnera el principio de predictibilidad.
- iii. En su recurso de apelación contra la Resolución de Sub intendencia han demostrado que ha operado una ruptura del nexo causal por la cual resulta inaplicable el artículo 28.11 del RLGIT.
- iv. La intendencia no ha señalado que los incumplimientos imputados determinaran el accidente mortal, sino que contribuyeron al mismo, lo que quiere decir que hubo otras causas, pero que en modo alguno se está frente a una causa adecuada.
- v. El señor Pablo Cossio si bien tiene el puesto de Encargado de Área, su grupo ocupacional es de operario, por lo que la AAT yerra al señalar que el IPERC no lo incluye a él, en cuanto a medidas de prevención para el caso de operaciones de tractor. Como bien ha indicado el acta de infracción, las operaciones de tractor no contemplan el traslado de personas, ya que para ello se usan camiones.
- vi. Como han indicado, el IPER contempla claramente los riesgos de operaciones de tractor que incluye al Sr. Cossio, lo cual inadvierte la Intendencia. Lógicamente, no contempla riesgos que no se derivan de actividades existentes en su empresa, ya que resultaría absurdo e irrazonable que se les requiera establecer medidas de prevención a actividades que no forman parte del sistema de producción o actividades propias de la empresa.
- vii. Por tanto, refiere que la intendencia no hizo siquiera un mínimo análisis lógico acorde a los principios de razonabilidad.
- viii. Los trabajadores fueron capacitados en materia de SST, en ese sentido, ha quedado acreditado la inconsistencia de las multas impuestas, puesto que no es aplicable el artículo 28.11 del RLGIT, que exige demostrar el nexo causal como causa adecuada, el cual no se ha probado. Así pues, la AAT deberá acreditar que existe causa adecuada y no una causa que contribuyó al accidente, y como ello no se ha desarrollado, se está frente a una motivación aparente.
- ix. En ese sentido, es clara la vulneración al debido procedimiento que se sustenta en la no aplicación del artículo 139 inciso 3 de nuestra Carta Magna que exige la observancia del derecho a un debido proceso.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la conducta imputada y el nexo de causalidad respecto al accidente de trabajo acontecido

- 6.1. El “Glosario de Términos” del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante, **RLSST**), define al accidente de trabajo como **“todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo** y que produzca en el trabajador **una lesión orgánica**, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o **durante la ejecución de una labor bajo su autoridad**, y aun fuera del lugar y horas de trabajo” (el énfasis es nuestro).
- 6.2. Asimismo, debemos considerar que el accidente de trabajo, según el Glosario de Términos del RLSST, presenta diferentes elementos, los mismos que concurren para su configuración, tales como:
- “a) Causa externa: Agente productor extraño a la víctima;
 - b) Instantaneidad: Tiempo breve de duración del hecho generador;
 - c) Lesión: El trabajador debe sufrir lesiones externas e internas como consecuencia del hecho”⁹.
- 6.3. En ese orden de ideas, corresponde invocar la Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 18 de agosto de 2022, en el diario oficial El Peruano, mediante la cual se establece como precedentes administrativos de observancia obligatoria los fundamentos 6.15, 6.18, 6.19, 6.20 y 6.21:

“6.15 En ese entendido, (...) dos o más incumplimientos pueden ser plenamente aptos de producir el hecho reprochado (el accidente de trabajo) y la subsunción en cualquiera de los citados numerales del artículo 28 del RLGIT es autorizada por la gravedad de la afectación al interés público al que la sanción atiende: la protección de la salud y la vida de los trabajadores.

(...)

6.18 De esta forma, una investigación de la inspección del trabajo puede bien determinar un árbol de causas, (...) En el examen de la inspección del trabajo —que debe trasladarse al acta de infracción— los órganos del procedimiento administrativo sancionador deben ocuparse de establecer la suficiencia en la determinación de los nexos causales exigidos en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, para así establecer si existe uno o más de un incumplimiento que sea suficientemente apto para convertirse en causa del accidente de trabajo y, por lo tanto, punible bajo el tipo sancionador correspondiente.

6.19 (...) De esta forma, si dos o más incumplimientos son causas suficientes del accidente de trabajo, podrían ser válidamente imputados de forma independiente a través de los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, según corresponda, si el inspector expresa los nexos de causalidad correspondientes.

6.20 Cabe señalar que, para la configuración de los tipos sancionadores previstos en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT —en tanto refieren a un

⁹ Citado en el considerando tercero de la Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

resultado especialmente dañoso— se requiere de la concurrencia de los siguientes presupuestos:

- i) Para ambos supuestos: Que, el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo haya ocasionado el accidente de trabajo; y,
- ii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.10 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) se haya producido daños en el cuerpo o la salud del trabajador que requieran asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal.
- iii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.11 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) el accidente produzca el fallecimiento del trabajador.

6.21 Así, cuando se invoca alguna de estas normas sancionadoras, todas las premisas indicadas anteriormente **deberían ser correctamente determinadas en el acta de infracción, con una expresión adecuada del nexo causal**. En ese entendido, podemos establecer los siguientes criterios:

- i) **El nexo causal es el elemento gravitante para determinar la responsabilidad del empleador en los tipos sancionadores previstos en los artículos 28.10 y 28.11; en ese sentido se entiende por nexo causal a la relación causal o causalidad entre la infracción cometida y el accidente sucedido, siendo el evento trágico consecuencia de la inobservancia o incumplimiento de la normativa laboral.**
- ii) Respecto al examen del nexo causal, los tipos infractores materia de análisis, llevan a evaluar los actuados en la fiscalización a partir de la determinación del **carácter causal de la infracción respecto a cada uno de los incumplimientos detectados en los que este factor causal se encuentre presente**".

Así, cada uno de los incumplimientos sancionados bajo los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, deben ser susceptibles de producir el accidente o contribuir a que este se desencadene, conforme con lo determinado en la fiscalización y conforme con las condiciones establecidas en ambos tipos normativos. De manera que, si la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo ocasiona un accidente, esta podrá dar lugar a una o a más de una sanción, siendo **analizadas de manera independiente cada una de ellas respecto de su carácter causal sobre el accidente ocurrido**. Por tanto, corresponderá que, por cada vez donde ese juicio causal se vea satisfecho, se aplique una sanción" (el resaltado es nuestro).

6.4. En ese sentido, corresponde analizar las conductas infractoras determinadas por la inspección de trabajo y el nexo de causalidad relevado al accidente de trabajo acontecido, que terminó con el fallecimiento del trabajador Rafael Eder Lázaro Manrique. Al respecto, el artículo 94 del RLSST, establece que:

“Para efecto de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley, la imputación de la responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo”.

6.5. Bajo las consideraciones expuestas líneas arriba, debe precisarse que, para la configuración del tipo sancionador previsto en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, se requiere la concurrencia de dos condiciones: i) Que, se haya incumplido disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, que hayan sido causa del accidente de trabajo; y ii) Que, dicho accidente laboral ocasione el fallecimiento del trabajador.

6.6. Así, en examen del expediente inspectivo, se observa que el inspector comisionado consignó en los numerales 4.8 y 4.9 de la parte IV HECHOS CONSTATADOS del Acta de Infracción, lo siguiente:

Figura N° 01

4.8 **De la materia Formación e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo:** Conforme al requerimiento de información notificado, el sujeto inspeccionado exhibió las siguientes actividades para acreditar la participación del trabajador LAZARO MANRIQUE RAFAEL EDER con DNI N° 44131252 en actividades de formación en Seguridad y Salud en el Trabajo:

- Capacitación del 26-02-19 con el tema Protección contra la radiación UV,
- Capacitación de fecha 27-03-2019 con el tema Reglamento Interno de SST,
- Capacitación de fecha 13-04-19 con el tema Política del SIG y objetivo SST,
- Capacitación de fecha 30-04-19 con el tema Trabajo de alto riesgo,
- Capacitación de fecha 24-05-19 con el tema Reporte de actos y condiciones sub estándar.

Del mismo modo conforme al requerimiento de información referido al trabajador COSSIO CARDENAS PABLO ALBERTO con DNI N° 15451510, conductor del tractor que ocasionó la muerte del trabajador afectado, el sujeto inspeccionado exhibió las siguientes actividades para acreditar la participación del referido trabajador en actividades de formación sobre los riesgos generales y específicos de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado OPERACION DE TRACTOR:

- Capacitación del 02-04-2020 con el tema Protocolo de limpieza de vehículos,
- Capacitación del 22-05-2020 con el tema Política del SIG y objetivos SST 2020,
- Capacitación del 16/03/2020 con el tema Cuestionario de Triaje,
- Capacitación del 13-04-19 con el tema Política del SIG – Objetivos SST 2019.

No obstante, las citadas actividades de formación en Seguridad y Salud en el Trabajo, no acreditan la inducción general y específica de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado OPERACION DE TRACTOR, con anterioridad a la ocurrencia del accidente de trabajo mortal ocurrido al trabajador LAZARO MANRIQUE RAFAEL EDER. A la revisión del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST), aprobado con fecha 17/01/2018, se verificó que, contempla el proceso "Preparación del Terreno" identificando el peligro "vehículo en movimiento (tractor)" señalando como consecuencia "Atropello" y como recomendación "Distancia de seguridad para el desplazamiento de vehículo. Mantenimiento periódico de tractor, capacitación al conductor en manejo a la defensiva", con lo que, los estándares establecidos en el citado documento, no fueron adecuados, ni suficientes.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

El cumplimiento oportuno y adecuado de la materia investigada hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente de trabajo mortal de LAZARO MANRIQUE RAFAEL EDER, por tanto, constituye una causa del accidente de trabajo mortal.

- 4.9 **De la materia Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER):** Conforme al requerimientos de información notificado, el sujeto inspeccionado exhibió su matriz de Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Medidas de Control de fecha de aprobación al 30 de diciembre de 2019, la cual presenta entre sus peligros: OPERACIÓN DE TRACTOR consignándose como consecuencias COLISIONES, ATROPELLOS y como medidas de control existentes SENALIZACIÓN DE VIAS DE TRÁNSITO VEHICULAR Y MANTENIMIENTO PREVENTIVO DE MAQUINARIA, establecido para el puesto de trabajo OPERARIO.

Al respecto, el documento de Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Medidas de Control no se desarrolló para otros puestos de trabajo que pudiesen operar el tractor, como en el caso del ENCARGADO DE ÁREA, puesto de trabajo correspondiente al Sr. PABLO COSSIO CÁRDENAS, quien conducía el vehículo (tractor) al ocasionarse el accidente de trabajo mortal de fecha 15 de mayo de 2020, en ese sentido, las medidas de control existentes para el peligro denominado OPERACIÓN DE TRACTOR, no son adecuadas, ni suficientes.

El cumplimiento oportuno y adecuado de la materia investigada hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente de trabajo mortal de RAFAEL EDER LAZARO MANRIQUE, por tanto, constituye una causa del accidente de trabajo mortal.

- 6.7. Asimismo, en el numeral 4.7 de los HECHOS CONSTATADOS del Acta de Infracción, la autoridad inspectiva de trabajo recoge como causas del accidente de trabajo lo siguiente:

Figura N° 02

- d. **Análisis del accidente:** (conforme al registro de accidente y documentación obtenida)
Forma del Accidente (tipo del accidente): Atropello por Vehículo
Agente Causante: Llanta de Tractor
Naturaleza de la lesión: Muerte del trabajador.
Parte del cuerpo lesionado: Tronco y pie izquierdo.
Causas Inmediatas:
- Acto subestándar: Uso inapropiado del vehículo al trasladar personas, solo debe ser usado por el conductor.
Adoptar una posición insegura de trabajo al ubicarse (sentarse) en lugar que no está diseñado para ello con posible exposición a partes en movimiento.
Causas Básicas:
- Factor personal: Falta de conocimientos
- Factor de Trabajo: (1) Incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos, (2) Falta de formación e información sobre los riesgos generales y específicos de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado OPERACION DE TRACTOR, (3) Estándares o normas de trabajo deficientes para el traslado del personal.

- 6.8. En ese sentido, la inspectora de trabajo procede a establecer las conductas sancionables, en el tipo contenido en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, además de la propuesta de multa:

Figura N° 03

N°	Conducta	Norma Infringida	Tipificación	Gravedad	Número de trabajadores afectados	Propuesta de monto de multa	Precisar monto de UIT utilizada
1	Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, siendo causa de accidente de trabajo mortal.	Decisión 584, Artículo 8, literal b) Ley 29783, Artículo 27, Artículo 49, literal g) Artículo 50, literal f) Artículo 52 Decreto Supremo 005-2012-TR, Artículo 27	Decreto Supremo 019-2006-TR, artículo 28, numeral 28.10	MUY GRAVE	4,164	52.53 UIT S/. 231,132.00 +sobretasa del 50% S/. 115,566.00 Importe total: S/. 346,698.00	S/ 4 400.00
2	Incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), siendo causa del accidente de trabajo mortal.	Ley 29783 Artículo 39 Artículo 50 Artículo 57 Decreto Supremo 005-2012-TR Artículo 26 literal g) Artículo 77	Decreto Supremo 019-2006-TR, artículo 28, numeral 28.10	MUY GRAVE	4,164	52.53 UIT S/. 231,132.00 +sobretasa del 50% S/. 115,566.00 Importe total: S/. 346,698.00	S/ 4 400.00

6.9. Cabe precisar que, la autoridad instructora adecuó la infracciones tipificándolas en el numeral 28.11 del RLGIT en el Informe Final de Instrucción, debido a que el accidente de trabajo produjo el fallecimiento del trabajador, tal como se visualiza a continuación:

Figura N° 04

N°	CONDUCTA INFRACTORA	NORMA VULNERADA	TIPIFICACIÓN LEGAL	N° DE TRABAJ. AFECTADOS	MULTA PROPUESTA
1	Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, siendo causa del accidente de trabajo.	Artículo 49 literal g), Artículo 50 literal f), artículo 52 de la LSST y el artículo 27 del RLSST	artículo 28 numeral 28.11 del RLGIT MUY GRAVE	4,164	52.53 UIT* S/. 231,132.00 +sobretasa del 50% s/. 115,566.00 Importe total: S/. 346,698.00
3	Incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), siendo causa del accidente de trabajo mortal.	artículo 39, 50, 57 de la LSST. Artículo 26 literal g) Artículo 77 del RLSST	artículo 28 numeral 28.11 del RLGIT MUY GRAVE	4,164	52.53 UIT* S/. 231,132.00 +sobretasa del 50% s/. 115,566.00 Importe total: S/. 346,698.00

6.10. Posteriormente, la autoridad sancionadora de primera instancia realiza la subsunción de las conductas infractoras, sancionando a la impugnante por lo siguiente: a) incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo (Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, e, b) incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER)), siendo causas del accidente de trabajo mortal.

6.11. Ahora bien, es pertinente precisar que es responsabilidad de la autoridad administrativa efectuar el análisis y sustentar si efectivamente la inspeccionada ha incurrido en infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo, demostrando de manera fehaciente e indubitable la conducta imputada al investigado.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.12.** Sobre ello, como esta Sala lo ha precisado anteriormente¹⁰, las Actas de Infracción no se encuentran exentas de fundamentar las razones por las cuales el inspector de trabajo, como resultado de la labor efectuada, identifica y propone potenciales infracciones en materia sociolaboral. Así, el fundamento 17 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 02698-2012-AA/TC, señala que “dichas actas no están exentas del deber de motivación de los actos administrativos, así como de la ponderación de todas las pruebas aportadas, pues precisamente dan inicio al procedimiento administrativo sancionador en ciernes, siendo que la decisión tomada por la autoridad laboral traerá como consecuencia la imposición de sanciones administrativas y pecuniarias. Dicha inspección debe estar dotada de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en términos constitucionales”.
- 6.13.** Cabe señalar que conforme lo precisó esta Sala a través del considerando 6.11 de la Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 05 de julio de 2021, al realizar una lectura conjunta del artículo 53 de la LSST con el artículo 94 de su Reglamento, “(...) la imputación de responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo”.
- 6.14.** Asimismo, el principio de presunción de licitud, reconocido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG dispone que se debe de presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no se cuente con evidencia en contrario. En ese sentido, conforme lo señaló esta Sala a través del fundamento 6.20 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 14 de junio de 2021, “no es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”¹¹.
- 6.15.** Respecto al caso concreto, conforme se ha citado en el fundamento 6.7 de la presente resolución, la autoridad inspectiva ha reprochado al inspeccionado en el Acta de Infracción las siguientes conductas infractoras: “a) incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo (Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, e, b) incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER), siendo causas del accidente de trabajo mortal.
- 6.16.** Cabe señalar que, conforme se verifica del numeral 4.9 de los hechos constatados del acta de infracción, para el caso de los hechos atribuidos por incumplir con el IPER, se atribuye

¹⁰ A través de la Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 24 de mayo de 2021, recaída en el expediente N° 277-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, se especificó que el Acta de Infracción tiene la naturaleza de acto administrativo de trámite (fundamento 6.23).

¹¹ Citando al autor Miguel Carmona Ruano.

que en el documento de Identificación de Peligros, evaluación de riesgos y medidas de control no se desarrolló para otros puestos de trabajo que pudiesen operar el tractor como en el caso del Encargado de área, puesto de trabajo correspondiente al señor Pablo Cossio Cárdenas, quien conducía el vehículo tractor el día del accidente de trabajo mortal. Asimismo, se señala que las medidas de control existentes para el peligro denominado Operación de tractor no son adecuadas ni suficientes. Y que el cumplimiento oportuno y adecuado de la materia investigada hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente de trabajo mortal, por tanto, constituiría una causa del accidente de trabajo mortal.

- 6.17.** Del mismo modo, conforme se identifica del numeral 4.8 de los hechos constatados del acta de infracción, para el caso de los hechos atribuidos por incumplir con la Formación, e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, se atribuye que las actividades de formación de Seguridad y Salud en el Trabajo exhibidas por la Inspeccionada no acreditan la inducción general y específica de las actividades desarrolladas bajo exposición del peligro denominado Operación de tractor con anterioridad a la ocurrencia del accidente de trabajo mortal ocurrido. Y que el cumplimiento oportuno y adecuado de la materia investigada hubiese podido evitar la ocurrencia del accidente de trabajo mortal, por tanto, constituiría una causa del accidente de trabajo mortal.
- 6.18.** Es pertinente señalar que, para una correcta aplicación de las medidas de prevención o control, se espera la realización de una actividad denominada Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos y Medidas de Control (IPERC), la cual se consolida en una matriz. Debe recordarse que la matriz IPERC es elaborada considerando las actividades rutinarias y no rutinarias según lo establecido en el puesto de trabajo del trabajador y trabajadora, así como las situaciones de emergencia que podrían presentarse a causa del desarrollo del trabajo o con ocasión del mismo, identificando los peligros y evaluando los riesgos existentes o posibles en materia de seguridad y salud en el trabajo que guarden relación con el medio ambiente de trabajo o con la organización del trabajo. Estos alcances fueron inicialmente desarrollados en la “Guía Básica sobre Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo”, contenida en el Anexo 3 de la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR¹² y posteriormente incluidos dentro de la modificación efectuada en el artículo 77 del RLSST, a través del Decreto Supremo N° 002-2020-TR, publicado el 08 de enero de 2020.
- 6.19.** Por otro lado, respecto al deber de formación e información, debemos señalar que, la LSST reconoce como un principio a la información y capacitación, entendida como la obligación que tiene el empleador de brindar a los trabajadores y a sus organizaciones sindicales “una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia”¹³. Así, a través de la obligación de garantizar la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de todo aquel que se encuentre dentro del centro de labores, el empleador debe de adoptar una serie de medidas de prevención de acuerdo al orden de prioridad preestablecido por Ley, entendiéndose a la capacitación como una medida administrativa de prevención destinada a aislar el peligro y riesgo a través de la conducta segura del trabajador.

¹² Así, en lo que respecta al “Proceso de Identificación, Evaluación y Control Ocupacional”, la Guía señala que, para el análisis de la identificación, evaluación y control ocupacional, se completa un formato por cada área, operación o proceso, identificando los factores de riesgo ocupacionales.

¹³ Artículo IV del Título Preliminar de la LSST.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.20.** Asimismo, los artículos 27, 27-A y 29 del RLSST¹⁴ establecen el contenido, la oportunidad y los alcances que los programas de capacitación deben desarrollar, estableciéndose adicionalmente en el Glosario de Términos del RLSST, que se entiende por capacitación a la actividad “que consiste en transmitir conocimientos teóricos y prácticos para el desarrollo de competencias, capacidades y destrezas acerca del proceso de trabajo, la prevención de los riesgos, la seguridad y salud”.
- 6.21.** Ahora bien, en el presente caso se evidencia que el inspector comisionado determinó como actos sub estándar: a) “*Uso inapropiado del vehículo al trasladar personas, solo debe ser usado por el conductor.* b) **Adoptar una posición insegura de trabajo al ubicarse (sentarse) en lugar que no está diseñado para ello con posible exposición a partes en movimiento**”. Del mismo modo, señaló como factor personal: “*Falta de conocimiento*”. Asimismo, los factores de Trabajo determinados fueron: “a) Incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos, b) Falta de formación e información **sobre los riesgos generales y específicos de las actividades desarrolladas bajo exposición de peligro**”.

¹⁴ RLSST, “Artículo 27.- El empleador, en cumplimiento del deber de prevención y del artículo 27 de la Ley, garantiza que los trabajadores sean capacitados en materia de prevención.

La formación debe estar centrada:

- En el puesto y ambiente de trabajo específico o en la función que cada trabajador desempeña, cualquiera que sea la naturaleza del vínculo, modalidad o duración de su contrato.
- En los cambios en las funciones que desempeñe, cuando éstos se produzcan.
- En los cambios en las tecnologías o en los equipos de trabajo, cuando éstos se produzcan.
- En las medidas que permitan la adaptación a la evolución de los riesgos y la prevención de nuevos riesgos.
- En la actualización periódica de los conocimientos.

La Autoridad Administrativa de Trabajo brinda servicios gratuitos de formación en seguridad y salud en el trabajo; estas capacitaciones son consideradas como válidas para efectos del cumplimiento del deber de capacitación a que alude el artículo 27 de la Ley.

Las capacitaciones deben ser presenciales atendiendo a los temas dispuestos en el plan anual de capacitaciones aprobado por el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

“Artículo 27-A.- Las capacitaciones presenciales señaladas en el artículo 27, son aquellas que se realizan:

- Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración.
- Cuando se produzcan cambios en la función, puesto de trabajo o en la tipología de la tarea; o, en la tecnología.

En los demás casos, el/la empleador/a puede hacer uso de los diferentes medios de transmisión de conocimientos, los cuales deben ser oportunos, adecuados y efectivos”.

“Artículo 29.- Los programas de capacitación deben:

- Hacerse extensivos a todos los trabajadores, atendiendo de manera específica a los riesgos existentes en el trabajo.
- Ser impartidos por profesionales competentes y con experiencia en la materia.
- Ofrecer, cuando proceda, una formación inicial y cursos de actualización a intervalos adecuados.
- Ser evaluados por parte de los participantes en función a su grado de comprensión y su utilidad en la labor de prevención de riesgos.
- Ser revisados periódicamente, con la participación del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo, y ser modificados, de ser necesario, para garantizar su pertinencia y eficacia.
- Contar con materiales y documentos idóneos.
- Adecuarse al tamaño de la organización y a la naturaleza de sus actividades y riesgos.

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

denominado Operación de tractor, y, c) Estándares o normas de trabajo deficientes para el traslado de personal.”

- 6.22.** Cabe indicar que tanto de la investigación efectuada por la empresa, como lo constatado por los inspectores comisionados bajo el rubro de “Hechos constatados” concluyen que el accidente se produjo porque el trabajador se expuso al peligro debido a que se sentó en un lugar (guardafango) del tractor que no estaba diseñado para tal finalidad, puesto que, el mismo contaba con un único asiento, el cual correspondía al chofer del vehículo. Producto de tal acto inseguro, el trabajador afectado, durante el trayecto, fue jalado por la llanta, aprisionado entre ella y el guardafango, siendo finalmente atropellado, hecho que le causo múltiples lesiones que ocasionaron su muerte.
- 6.23.** Estos resultados, respecto de los cuales se elabora la causalidad del accidente de trabajo contenido en el Acta de Infracción – y que constituye la base de la responsabilidad de la impugnante – presentan un error, a consideración de esta Sala: según la investigación efectuada por el personal inspectivo, y señalado en el acta de infracción como uno de los actos sub estándar causante del accidente, lo constituye el hecho que el trabajador haya adoptado una posición insegura de trabajo al sentarse en un lugar que no era el adecuado, haciendo caso omiso a las instrucciones brindadas por la inspeccionada para el correcto uso del tractor, puesto que, los trabajadores tenían pleno conocimiento que el tractor no podía trasladar personas, conforme lo señalaron sus compañeros de trabajo, quienes se encontraban en el vehículo al momento del accidente mortal, en las declaraciones que brindaron ante la Policía Nacional del Perú, en fecha 16 de mayo de 2020, tal como se visualiza a continuación:

Figura N° 05
Declaración del señor Orlando Cuadros Arias

08. PARA QUE DIGA: ¿tiene conocimiento si dicho vehículo automotor tractor agrícola con identificación T025, pueda trasladar personas ocupantes sobre el mismo aparaste del conductor? Dijo:-----
----Que, si tengo conocimiento que no puede cargar personas -----

Figura N° 06
Declaración del señor Pablo Cossio Cárdenas

11. PARA QUE DIGA: ¿Cuántos ocupantes o personas están permitidas, dentro del vehículo automotor tractor, con el cual Ud. participo el en accidente de tránsito materia de la presente investigación? Dijo: -----
-----Que, solo el conductor. -----

- 6.24.** Adicionalmente, es importante acotar que no podría exigírsele a la empresa brindar formación e información sobre el riesgo de una actividad que estaba totalmente prohibida, puesto que, la acción de traslado de personal en el tractor no se encontraba permitida, proscripción que todos los trabajadores conocían, tal como se ha podido corroborar del análisis realizado al expediente.
- 6.25.** Así tenemos que el personal inspectivo no detalla ni fundamenta adecuadamente cómo estas conductas infractoras imputadas a la inspeccionada serían causa del accidente de



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

trabajo mortal suscitado, puesto que, conforme se ha señalado en el acta de infracción, el principal motivo de dicho suceso lamentable sería la adopción de una posición insegura de trabajo por parte del trabajador, al sentarse y trasladarse en un vehículo que no se encontraba diseñado para llevar pasajeros a bordo. De lo expuesto, se desprende con meridiana claridad que, una de las causas del accidente de trabajo fue el acto subestándar cometido por el propio trabajador.

- 6.26. Por otro lado, cabe señalar que, conforme a lo analizado por esta Sala, bien pudo reprocharse a la impugnante su responsabilidad ante la falta de supervisión y liderazgo, que incluso fue señalado por la propia inspeccionada en su Registro de accidentes de trabajo como causas del accidente de trabajo de la siguiente forma: **“Se identificó la ausencia de liderazgo para el monitoreo constante de actos inseguros en el traslado interno del personal (...)”**¹⁵ (énfasis nuestro).

Figura N° 07

Causas básicas: Las causas básicas del accidente son:	
Factor personal	<input checked="" type="checkbox"/>
Factor de trabajo	<input checked="" type="checkbox"/>
Describe qué factores personales y/o de trabajo causaron el accidente: (Como referencia: Ficha N° 2)	
Falta de conocimiento:	El operador cuenta con experiencia para el manejo y conducción del tractor sin embargo no se evidencia su entrenamiento en la operación de tractores.
Motivación deficiente:	Ahorro de tiempo en el desplazamiento para el desarrollo de sus labores en vista de que el camión no se encontraba cerca.
Estrándares, o normas de trabajo deficientes:	Manejo deficiente de estándares para el traslado del personal. El traslado de personal a través del tractor se ha realizado más de una vez.
Liderazgo y supervisión deficiente:	Se identificó la ausencia de liderazgo para el monitoreo constante de actos inseguros en el traslado interno del personal, así como el reporte inmediato para las acciones correctivas.
Otros:	La normativa en caso de tránsito no exige licencia de conducir para el tractor.

- 6.27. Sin embargo, este incumplimiento por parte del sujeto inspeccionado no fue tomado en cuenta por el inspector comisionado como causa del accidente de trabajo. Por tanto, se verifica que la empresa no efectuó medida alguna para controlar esta situación, puesto que, no adoptó acción alguna para vigilar o supervisar que este acto subestándar se produzca, a fin de evitar la ocurrencia del accidente. Hecho que pudo ser determinado por el personal inspectivo como causa del accidente de trabajo.

- 6.28. Aunado a ello, se debe tener en cuenta que la determinación del nexo causal como elemento de responsabilidad de la impugnante, no se encuentra plenamente acreditado, por cuanto, no se evidencian elementos fehacientes que permitan determinar un adecuado análisis del mismo; ya que ni en el Acta de Infracción, ni en la Imputación de Cargos, se ha establecido la relación de causalidad de las conductas que merecen el reproche administrativo con el accidente ocurrido el 15 de mayo de 2020.

¹⁵ Véase folio 130 del expediente inspectivo.

- 6.29.** De lo anterior, concluimos que la autoridad Inspectiva de trabajo no cumplió con explicar y justificar, suficiente y adecuadamente, la relación de causalidad entre la conducta antijurídica imputada y el accidente de trabajo ocurrido el 15 de mayo de 2020; pese a lo cual, se determinó la imposición de una sanción mediante Resolución Sub Intendencia N° 176-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, decisión que fue confirmada por la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM.
- 6.30.** Por tanto, no se evidencia que el inspector comisionado haya determinado plenamente el nexo causal entre las conductas atribuidas a la impugnante y el accidente de trabajo ocurrido, más aún si se advierte, de los actuados, que el sujeto inspeccionado contaba con el IPER correspondiente, el cual contemplaba los peligros y riesgos de la actividad desempeñada por el trabajador, asimismo, es importante tomar en cuenta el comportamiento efectuado por el trabajador accidentado, es decir, el de sentarse en un lugar que no era el pertinente, exponiéndose a un peligro latente.
- 6.31.** En efecto, de acuerdo a la teoría de la causalidad adecuada¹⁶, Jorge Suescún Melo¹⁷ -de manera ilustrativa- ha manifestado que “sólo deben considerarse como causa, aquellos hechos de los cuales quepa esperar, con base en criterios de probabilidad o de razonable regularidad, la producción de la consecuencia dañosa de que se trate”, circunstancia que el inspector deberá acreditar en cada caso en concreto, y así permitir la determinación de responsabilidad administrativa de los sujetos inspeccionados entre el incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo y el accidente de trabajo.
- 6.32.** A consideración de esta Sala, no ha quedado debidamente acreditado el nexo causal entre la conducta de la impugnante y el accidente de trabajo ocurrido, toda vez que, ni en el Acta de Infracción ni en el trámite del procedimiento sancionador se han brindado las razones suficientes por las cuales las conductas imputadas al inspeccionado se encontrarían directamente vinculadas con el accidente ocurrido el 15 de mayo de 2020.
- 6.33.** Por otro lado, es pertinente mencionar que estos elementos antes descritos generan una duda razonable de si lo ocurrido constituye un hecho atribuible a la empresa (dado el comportamiento del trabajador), y si el nexo causal ha sido determinado de manera fehaciente por la inspección del trabajo según los alcances de la presente resolución.
- 6.34.** En ese orden de ideas, y conforme se estableció en el precedente de observancia obligatoria aprobado por la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Resolución de Sala Plena N° 001-2023-SUNAFIL/TFL, publicada el pasado 25 de enero de 2023 en el diario oficial El Peruano:

“6.20. En efecto, en el marco del procedimiento de fiscalización y sancionador se deben obtener los indicios suficientes o elementos de convicción que permitan la comprobación de alguna infracción a las normas de trabajo que sean pasibles de sanción. Esto resulta necesario para poder sostener una imputación de responsabilidad administrativa al sujeto inspeccionado, para lo cual se deben agotar los medios conferidos por el TUO de la LPAG, la LGIT y el RLGIT, citados precedentemente”.

¹⁶ Tesis que este Tribunal ha venido empleado en sus pronunciamientos, como es el caso de la Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

¹⁷ Suescún Melo, J. (1996). Derecho privado, Estudios de derecho civil y comercial contemporáneo. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá y Universidad de los Andes, v. 1, p. 174.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.35. Por ello, corresponde amparar este extremo del presente recurso de revisión, dejándose sin efecto la infracción sancionada bajo el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, al no haberse acreditado el nexo causal entre el accidente de trabajo ocurrido, el incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo (Insuficiente formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo y la incompleta identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER)), detectadas por las instancias previas.

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento y motivación

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

6.37. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹⁸, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales al mismo.

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

6.39. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: ser una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

“4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que:

¹⁸ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

“[...] [E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. **Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.** [...]”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de Derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que **la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad**, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida **resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión.** De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido).

- 6.40.** Conforme a ello, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
- 6.41.** En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) **la obligación de verificar plenamente los hechos que**



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material¹⁹ (énfasis añadido).

- 6.42.** Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
- 6.43.** Por tanto, el principio del debido procedimiento exige a la Administración el respeto a las reglas propias del derecho a la prueba que asiste a los administrados, lo que implica, que el “derecho a que la decisión se emita sobre la base de la probanza actuada y no existencia de pruebas tasadas, derecho a la no exigencia de probanza sobre hechos que la Administración Pública debe tener por ciertos o debe actuar prueba de oficio, derecho al ofrecimiento y actuación de pruebas de parte, derecho al control de la prueba de cargo, derecho a la valoración de la prueba de cargo, derecho a no declarar en su contra (...)”²⁰.
- 6.44.** Conforme se ha evidenciado durante la tramitación del presente procedimiento, la Administración no ha determinado, específicamente, la conducta infractora: i) “El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo mortal”; (ii) ni ha descrito ni motivado, adecuadamente, un detalle de los hechos que lo sustente, así como, tampoco ha determinado de manera suficiente su relación causal con el hecho imputado.
- 6.45.** En consecuencia, a consideración de esta Sala, la autoridad administrativa no logró desvirtuar la presunción de licitud del entonces inspeccionado, al no determinar la causa directa del accidente mortal, con el único hecho imputado en el Acta de Infracción, como sustento de su imputación por la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por tales razones, corresponde acoger los fundamentos expuestos en este extremo por parte de la impugnante.

¹⁹ “TUO de la LPAG, Título Preliminar, Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...) **1.11. Principio de verdad material.** - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público”.

²⁰ Morón Urbina, J.C. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, Lima: Grijley, 405.

Respecto a la duplicidad de inspecciones y vulneración del principio de *Non bis in idem*

- 6.46.** Con relación a la presunta duplicidad de órdenes de inspección, cabe señalar que, conforme a lo señalado por las instancias de mérito, la Orden de inspección N° 663-2020-SUNAFIL/IRE-LIM, al no haber sido derivada a la Supervisora inspectora por el sistema – SIIT, no pudo efectuar más acciones como el cierre y/o designación, siendo un problema interno del sistema.
- 6.47.** Por ello, y con la finalidad de culminar con las investigaciones, y en uso de las facultades y competencias propias de la Administración, se procedió a generar una nueva orden de inspección, con el objetivo de culminar la etapa investigatoria, apresurándose la Orden de Inspección N° 34-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, hecho que no afecta el debido procedimiento, puesto que, la Autoridad Administrativa de Trabajo tiene la potestad de dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización de actos que resulten pertinentes para esclarecer y resolver ciertas situaciones, en virtud al principio del impulso de oficio.
- 6.48.** Aunado a ello, se aprecia que la Orden de Inspección N° 663-2020-SUNAFIL/IRE-LIM culminó en la etapa investigatoria, por tanto, no se inició procedimiento administrativo sancionador. Por lo que no corresponde amparar lo solicitado por la impugnante.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por SAN FERNANDO S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM, emitida por la Intendencia Regional de Lima, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 368-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO la sanción impuesta mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 176-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, de fecha 14 de marzo de 2022, confirmada a través la Resolución de Intendencia N° 0099-2022-SUNAFIL/IRE-LIM.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a SAN FERNANDO S.A., y a la Intendencia Regional de Lima, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese



*Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala*

Resolución N° 496-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: JESSICA PIZARRO

