



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0385-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 4265-2021-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : () S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1554-2023-SUNAFIL/ILM

MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

***Sumilla:** Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por () S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1554-2023-SUNAFIL/ILM, notificada el 04 de diciembre de 2023.*

Lima, 09 de marzo de 2026

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por () S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 1554-2023-SUNAFIL/ILM, notificada el 04 de diciembre de 2023 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Orden de Inspección N° 36643-2020-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **SST**)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2160-2021-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**). En mérito a la denuncia formulada en aplicación del inciso c) del artículo 12 de la LGIT.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 1523-2022-SUNAFIL/ILM/SINS/AI2, notificada el 02 de setiembre de 2022, se inició la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Identificación de peligros y evaluación de riesgos-IPER (Sub materia: Prevención de riesgos); Gestión interna de SST (Sub materias: Registro de accidente de trabajo e incidente; Comité o supervisor de SST; Libro de actas de Comité de SST); Investigación de accidentes de trabajo/incidentes peligrosos (Sub materia: Incumplimiento en materia de SST que cause daño a la salud de trabajador); Sistema de gestión SST en las empresas (Sub materia: Incluye todas); Formación e información sobre SST (Sub materia: Incluye todas).

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° 3194-2022-SUNAFIL/ILM/SINS/AI2 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Sanción 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Sanción N° 1403-2023-SUNAFIL/ILM/SISA5, notificada el 02 de junio de 2023, multó a la impugnante por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con la obligación relacionada a la formación e información en SST, hecho que fue identificado como causa del accidente de trabajo de fecha 04 de diciembre del 2019, que afectó al trabajador () (), tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con la obligación relacionada a la matriz IPER, hecho que fue identificado como causa del accidente de trabajo de fecha 04 de diciembre del 2019, que afectó al trabajador () (), tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con la materia de Gestión de seguridad y salud en las empresas – Procedimiento de Trabajo Seguro (PETS), hecho que fue identificado como causa del accidente de trabajo de fecha 04 de diciembre del 2019, que afectó al trabajador () (), tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con la obligación de realizar una supervisión efectiva en materia de SST, conforme a ley, hecho que fue identificado como causa del accidente de trabajo de fecha 04 de diciembre del 2019, que afectó al trabajador () (), tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

1.4. Con fecha 23 de junio de 2023, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Sanción N° 1403-2023-SUNAFIL/ILM/SISA5.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 1554-2023-SUNAFIL/ILM², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación.

1.6. Con escrito de fecha 27 de diciembre de 2023, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1554-2023-SUNAFIL/ILM.

² Notificada el 04 de diciembre de 2023, véase folio 117 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral ***Primera Sala***

Resolución N° 0385-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.7.** La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000308-2024-SUNAFIL/ILM, recibido el 30 de enero de 2024 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 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**

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano 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

(...)

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

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

⁶"Decreto Supremo 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."

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

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 otorgarle esta facultad al administrado mediante ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2.** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo 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 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 modificatorias⁸.”
- 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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

⁸ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal.



Tribunal de Fiscalización Laboral ***Primera Sala***

Resolución N° 0385-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 () S.A.

- 4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que () S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1554-2023-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta por la comisión de cuatro (4) infracciones MUY GRAVES, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, respectivamente, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; esto es, el 05 de diciembre de 2023.
- 4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por () S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con escrito de fecha 27 de diciembre de 2023, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1554-2023-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- i. No se ha desarrollado el nexo de causalidad entre las presuntas infracciones y el siniestro. Por el contrario, la Administración atribuye responsabilidad a la Empresa, bajo observaciones formales y superfluas de la documentación expuesta.
- ii. Aplicación errónea del numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, puesto que se vulnera el principio de tipicidad al imputar infracciones por el artículo 28.10 del RLGIT cuando no se configuró el supuesto de hecho del tipo infractor desde el Acta de Infracción hasta la presente Resolución de Intendencia. El Inspector de Trabajo efectuó una doble imputación a la Empresa, al haber señalado dos tipos infractores respecto de cada conducta atribuida.
- iii. Inaplicación de los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, y apartamiento del precedente de observancia obligatoria, contenido en la Resolución de Sala Plena No. 005-2022-SUNAFIL/TFL. Ello debido a que no se

motivó la relación de causalidad entre los presuntos incumplimientos y el accidente de trabajo.

- iv. Inaplicación del numeral 10 del artículo 248 de la LPAG, en tanto se contraviene el principio de culpabilidad al no realizar el examen de responsabilidad subjetiva para imputar las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- v. Inaplicación del numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG y de la Directiva No. 002-2020-SUNAFIL/INII, debido a que el inspector de trabajo no cumplió con los parámetros establecidos para realizar la investigación del accidente de trabajo y, con ello, verificar adecuadamente los hechos del caso.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 6.1.** Previo al análisis de los alegatos materia de recurso, debe tenerse en cuenta que, mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL, vigente desde el 18 de agosto de 2022, este Tribunal estableció el precedente de observancia obligatoria, señalando que:

“6.17. Sobre la base de lo previsto en el literal a) del artículo 16 y el inciso 18.1 del artículo 18 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral (Decreto Supremo N° 004-2017-TR), tras el control de admisibilidad del recurso de revisión interpuesto, a cargo de la autoridad emisora de la decisión impugnada, este órgano de revisión tiene el deber de efectuar el control de procedencia del recurso. Así, se declarará la improcedencia del recurso de revisión en los siguientes supuestos:

- i) Cuando el acto impugnado no corresponda a resoluciones de segunda instancia que se pronuncian sobre la imposición de sanciones;
- ii) Cuando la infracción materia de sanción que se impugna, no esté tipificada como muy grave en el RLGIT; o
- iii) Cuando el recurso de revisión no se sustente en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal.

6.18. Lo anterior exige al administrado una mayor rigurosidad en la formulación de sus escritos de revisión, en la medida que, al tratarse de un recurso extraordinario, para que los fundamentos contenidos en este puedan ser conocidos y evaluados por el Tribunal, no basta que la resolución recurrida contenga la imposición de sanciones por infracciones muy graves, sino que su impugnación debe ceñirse estrictamente a los presupuestos básicos establecidos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, esto es: 1) Debe cuestionar al menos una infracción tipificada y calificada como muy grave, en el RLGIT, o en caso de omisión, el razonamiento empleado es suficiente para deducir ello, y; 2) Este cuestionamiento debe sustentarse necesariamente, en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas que rigen el derecho laboral, y/o en el apartamiento inmotivado de algún precedente de observancia obligatoria emitido por este Tribunal, que haya incidido directa o indirectamente, en la determinación de las infracciones.

6.19. Y es que, en ciertos casos, se aprecia la existencia de recursos de revisión donde, impugnándose una resolución que confirma la imposición de una sanción económica por la comisión de alguna infracción tipificada como muy grave en el RLGIT; no se cuestiona expresamente dicha infracción de forma directa o siquiera indirecta (cuando no se plantea algún razonamiento que pueda permitir deducir ello). Tal situación implica que tales recursos promueven asuntos fuera de la competencia material de este



Tribunal de Fiscalización Laboral ***Primera Sala***

Resolución N° 0385-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Tribunal, debiendo este órgano colegiado declarar la improcedencia, conforme a la normativa que rige su actuación.”

- 6.2.** Del recurso de revisión se evidencia que algunos alegatos son generales, no vinculados a los criterios antes señalados, esto es, algunos de los fundamentos del recurso no se sustentan en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal, así como tampoco se encuentran vinculados a las infracciones muy graves materia de sanción. Por lo tanto, corresponde a esta instancia analizar solo los fundamentos vinculados a los aspectos señalados en el precedente antes invocado y/o los referentes a la invocación de la afectación del debido procedimiento⁹, no correspondiendo pronunciarse sobre los alegatos que no se encuentren en dichos presupuestos.

Sobre las infracciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo

- 6.3.** 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”.
- 6.4.** Del mismo modo, la doctrina sostiene que “el suceso anormal, resultante de una fuerza imprevista y repentina, sobrevenido por el hecho del trabajo o con ocasión de éste, y que determina en el organismo lesiones o alteraciones funcionales permanentes o pasajeras”¹⁰. Además, se señala que “si bien se mira, el término ‘por consecuencia’ indica una causalidad inmediata, en cuanto que el trabajo produce directamente la fuerza lesiva. El término “con ocasión” es más amplio, porque indica una causalidad

⁹ Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 9 de mayo de 2023.

“(…) 29. Por ello, es importante señalar que toda afectación o invocación al debido procedimiento por parte de los recurrentes –y en general a alguno de los principios identificados en el Título Preliminar del TUO de la LPAG– debe de encontrarse vinculada con una infracción de naturaleza muy grave, como parte del presupuesto de la competencia material de este Tribunal, además, de encontrarse debidamente fundamentada y delimitada por el solicitante de un recurso extraordinario (conforme se detalló en los fundamentos 6.17 a 6.19 de la Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL).

30. Por el contrario, aquellos recursos de revisión que contengan la invocación a situaciones que pueda evidenciar la vulneración al debido procedimiento, así como a otro principio reconocido por el TUO de la LPAG pero que verse sobre infracciones que no son de competencia de este Tribunal o que no se encuentren debidamente fundamentada y delimitada en el recurso extraordinario, deberán ser declarados como improcedentes.”

¹⁰ Cabanellas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.

mediata, en la medida que hay nexo causal, no sólo cuando el trabajo produce directamente la fuerza lesiva, sino también cuando sin provocarla da lugar a que ésta se produzca”¹¹.

6.5. De lo señalado, podemos colegir que se denomina accidente de trabajo a aquel que se produce dentro del ámbito laboral, por el hecho o en ocasión del trabajo, tratándose normalmente de un hecho accidental, súbito e imprevisto, que produce daños en la salud del trabajador incapacitándolo para cumplir con su trabajo habitual de forma temporal o permanente. Pudiendo clasificarse en accidente leve, accidente incapacitante (total temporal, parcial permanente, total permanente) o accidente mortal.

6.6. Asimismo, debemos considerar que el accidente de trabajo presenta diferentes elementos, los mismos que concurren para su configuración, tales como: “a) Causa externa: Agente productor extraño a la víctima; b) Instantaneidad: Tiempo breve de duración del hecho generador; c) Lesión: El trabajador debe sufrir lesiones externas e internas como consecuencia del hecho”¹².

6.7. Por su parte, el RLSST señala las causas que dan origen a los accidentes de trabajo; así, el Glosario de términos considera como causas que dan origen a los accidentes de trabajo las siguientes:

“i) **Falta de control:** Son fallas, ausencias o debilidades administrativas en la conducción del empleador o servicio y en la fiscalización de las medidas de protección de la seguridad y salud en el trabajo.

ii) **Causas básicas:** Referidas a factores personales y factores de trabajo:

- **Factores Personales:** Referidos a limitaciones en experiencias, fobias y tensiones presentes en el trabajador.
- **Factores del Trabajo:** Referidos al trabajo, las condiciones y medio ambiente de trabajo: organización, métodos, ritmos, turnos de trabajo, maquinaria, equipos, materiales, dispositivos de seguridad, sistemas de mantenimiento, ambiente, procedimientos, comunicación, entre otros.

iii) **Causas inmediatas:** Son aquellas debidas a los actos y condiciones subestándares.

- **Condiciones subestándares:** constituye toda condición en el entorno del trabajo que puede causar un accidente.
- **Actos subestándares:** se refiere a toda acción o práctica incorrecta ejecutada por el trabajador que puede causar un accidente.”

6.8. La Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **LSST**) tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales¹³, a fin de prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo o sobrevengan durante el trabajo. En tal sentido, es el empleador quien garantiza en las instalaciones del centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la

¹¹ Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239.

¹² Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.

¹³ Ley N° 29783, Artículo 1. Objeto de la Ley: La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país. Para ello, cuenta con el deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, quienes, a través del diálogo social, velan por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 0385-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

vida, la salud y el bienestar tanto de los trabajadores, así como de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo¹⁴.

- 6.9.** En esa línea argumentativa, la Seguridad y Salud en el Trabajo tiene precisamente un carácter preventivo, anticipándose a la ocurrencia de ilícitos o antijurídicos pues precisamente las consecuencias de su apartamiento, inacción u omisión impactan “en la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores.” Cabe señalar que, la LSST reconoce como un pilar fundamental y transversal al Principio de Prevención, entendido este como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el centro de labores así como el desempeño de las funciones asignadas no van a significar en él un menoscabo en su salud, en su bienestar o la pérdida de la vida en un caso extremo; por el contrario, las condiciones de trabajo deben de permitirle su realización como persona y garantizar el alcance del bienestar social.
- 6.10.** Asimismo, la norma mencionada en el párrafo anterior, en su artículo 21 prescribe que, “Las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se aplican en el siguiente orden de prioridad: a) Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual; b) Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas; c) Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control; d) Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador; e) En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta”.
- 6.11.** Por su parte, el artículo 49 establece: “El empleador tiene las siguientes obligaciones: a) Garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo; b) Desarrollar acciones permanentes con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes; c) Identificar las modificaciones que puedan darse en las

¹⁴ Ley N° 29783, I. Principio de Prevención: El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral.

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

6.12. Estas obligaciones se circunscriben a que la prestación del trabajador sea segura y que, durante la relación laboral, dicha actividad no genere riesgos en su integridad física, psíquica y mental. En otras palabras, buscan lograr la eliminación o eventualmente la reducción de los actos y condiciones sub estándar.

6.13. En ese entendido, la Corte Suprema de Justicia del Perú en su Casación Laboral 1225-2015, Lima ha establecido:

“(…) la obligación esencial de todo empleador es cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales, garantizando la protección, la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todo lo relacionado con el trabajo, lo que comprende evaluar, evitar y combatir los riesgos; caso contrario el incumplimiento de estas obligaciones lo hará sujeto a indemnizar los daños y perjuicios que para el trabajador deriven de su dolo o negligencia conforme al artículo 1321° del Código Civil. (...) es necesario considerar, como se ha precisado antes, que era obligación de la recurrente probar haber cumplido todas sus obligaciones legales y contractuales, especialmente las de seguridad, sin embargo, no ha acreditado haber actuado con la diligencia ordinaria al ejercer su deber de garantizar en el centro de trabajo el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida y la salud de sus trabajadores” (énfasis añadido).

6.14. Así, de acuerdo a lo previsto en el artículo 53 de la LSST, se confiere al empleador el deber de prevención, el mismo que también se encuentra dentro del concepto de empleador diligente, a fin de evitar poner en peligro la vida o la salud de sus trabajadores. Dicho artículo debe ser leído de manera conjunta con el artículo 94 del RLSST, que establece: “para efecto de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley, la imputación de responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención **requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo**” (énfasis añadido).

6.15. Cabe señalar que, el Principio de Responsabilidad es entendido como la asunción de las “implicancias, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 0385-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

consecuencia de él, conforme a las normas vigentes”¹⁵, señalándose de manera expresa que:

“En materia de seguridad y salud en el trabajo, la entidad empleadora principal responde directamente por las infracciones que, en su caso, se comentan por el incumplimiento de la obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, personas que prestan servicios, personal bajo modalidades formativas laborales, visitantes y usuarios, los trabajadores de las empresas y entidades contratistas y subcontratistas que desarrollen actividades en sus instalaciones.

Asimismo, las empresas usuarias de empresas de servicios temporales y complementarios responden directamente por las infracciones por el incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones”¹⁶.

6.16. En consideración a las disposiciones legales antes acotadas, resulta necesario verificar si la causa determinante del accidente de trabajo es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador accidentado, y, del mismo modo, si es consecuencia de los incumplimientos por parte del empleador de las normas de SST.

6.17. Así, corresponde analizar si las infracciones imputadas presentan el nexo causal señalado, respecto al accidente de trabajo investigado. En atención a ello, corresponde señalar los fundamentos pertinentes, en calidad de precedentes, contenidos en la Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, antes citada, el cual señala:

“6.18 De esta forma, una investigación de la inspección del trabajo puede bien determinar un árbol de causas, esto es, “todos los antecedentes recopilados que han dado lugar al accidente, así como los vínculos lógicos y cronológicos que los relacionan; se trata de una representación de la red de antecedentes que han provocado directa o indirectamente la lesión”¹⁷. **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 Como puede comprobarse, las citadas normas despliegan un reproche cualificado, cuando el comportamiento constitutivo de infracción tiene, además, un resultado dañoso determinado (“accidente de trabajo”). Esto afirma al elemento disuasivo de la

¹⁵ Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁶ Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁷ MONTEAU, M. “Análisis y presentación de informes: investigación de accidentes” En Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Tomo II, cap. 57, Madrid: OIT, p. 57.26.

sanción administrativa ante un hecho “que ocasiona” consecuencias especialmente graves dentro del sistema jurídico. 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 resultado especialmente dañoso— se requiere de la concurrencia de los siguientes presupuestos:

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

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

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

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

6.18. Como se ha señalado, las actuaciones inspectivas se desarrollaron con el fin de investigar el accidente de trabajo ocurrido, respecto del cual el comisionado verificó lo siguiente:

“El auxiliar de limpieza, señor () (), retornaba de la sede molino Ecuador a planta Venezuela en un microbús. Al bajar del microbús, no advirtió las condiciones de la pista, al dar el primer paso con el pie derecho; pisa un pequeño forado en el sector de descenso, provocándole que se tuerza el tobillo y desplazándose con dificultad hasta las instalaciones de la planta donde le otorgaron los primeros auxilios”.

6.19. En ese entendido, se advierte que los hechos imputados a la impugnante se refieren a las normas de SST, en particular por no cumplir con la formación e información en SST,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 0385-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

matriz IPER, procedimiento de trabajo seguro y supervisión efectiva. Incumplimientos atribuidos como causa del accidente de trabajo ocurrido el 04 de diciembre de 2019.

- 6.20.** En consideración a ello, debemos tener en cuenta que del acta de infracción no se advierte que el comisionado haya analizado las circunstancias del accidente ocurrido, con la finalidad de dilucidar si nos encontramos ante hechos propios de la actividad desempeñada por el trabajador de manera rutinaria o si fueron circunstancias excepcionales que llevaron al trabajador accidentado a trasladarse de la manera que lo realizó a su centro de trabajo. Asimismo, tampoco se advierte si dicho desplazamiento se efectuó durante el horario de refrigerio del trabajador o si en efecto se encontraba en el desplazamiento por el ejercicio de sus funciones. En ese entendido, no se advierte que el comisionado haya desarrollado de manera plena las circunstancias en las que ocurrió el accidente de trabajo, a fin de delimitar si en efecto estamos ante incumplimientos atribuibles a la impugnante, y si en efecto dichos incumplimientos fueron causales del accidente ocurrido.
- 6.21.** Cabe señalar que del numeral 4.4 del acta de infracción se advierte que, por declaración del trabajador accidentado, señalo que “el accidente no hubiera sucedido si no le hubieran mandado a otra sede sin la movilidad correspondiente porque ha tenido que utilizar bus de transporte urbano”, declaración que reforzaría la tesis de que estamos ante una circunstancia excepcional que no era parte de las actividades rutinarias del trabajador. Sin embargo, como se ha señalado previamente, dicho supuesto no fue desarrollado y esclarecido por el comisionado, imposibilitando la correcta verificación de las imputaciones efectuadas.
- 6.22.** Respecto a las infracciones imputadas, resultaba necesario en principio que se efectúe una correcta determinación de las circunstancias en las que ocurrió el accidente, evitando recurrir a la imputación genérica de comportamientos, por la sola ocurrencia del accidente, incumpliendo con la correcta imputación del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT que, como se ha desarrollado previamente, exige la determinación plena del nexo causal.
- 6.23.** Asimismo, respecto a las infracciones por matriz IPER y Procedimiento de Trabajo Seguro (PETS), no solo se advierte la ausencia de lo señalado en los fundamentos previos, sino que, suma a ello, tampoco se ha establecido el nexo causal de dichos incumplimientos con la ocurrencia del accidente de trabajo. Se debe tener en cuenta que el criterio de valoración o análisis de los inspectores comisionados respecto de los documentos recabados o aportados por las inspeccionadas, así como los requerimientos que estos puedan efectuar en mérito a los mismos, no implica una discrecionalidad irrestricta; por el contrario, se encuentra sujeta al marco normativo establecido en la LGIT, su reglamento y en el TUO de la LPAG, en particular al principio

de legalidad. Por lo que, como ocurre en el presente caso, las exigencias formales no pueden ser tan limitativas, debiendo valorar la amplitud de los documentos y si los mismos cumplen con la finalidad que el ordenamiento jurídico les ha otorgado.

- 6.24.** En ese entendido, se advierte que no se ha efectuado un análisis integral de los procedimientos, normativa con la que contaba la impugnante y las circunstancias del caso, a fin de determinar fehacientemente si la ausencia o el error en el documento referido, luego de efectuado un análisis integral, fue causal del accidente de trabajo, o si el mismo se trata de un incumplimiento de tipo documental, siendo necesario dicho análisis a fin de establecer el nexo causal exigido, tal y como fue desarrollado en la Resolución de Sala Plena N° 006-2025-SUNAFIL/TFL, que constituye precedente vinculante.
- 6.25.** Por lo tanto, al no haberse establecido el nexo causal entre las referidas infracciones imputadas y el accidente de trabajo, así como tampoco haberse efectuado una correcta determinación y valoración de las circunstancias de las actividades del trabajador y en las que ocurrió el accidente, corresponde amparar dicho extremo del recurso de revisión, dejando sin efecto las sanciones por dichas infracciones.
- 6.26.** Para el caso de las infracciones por formación e información en SST y supervisión efectiva en materia de SST, se presenta el mismo supuesto de la determinación previa y fehaciente de las circunstancias en las que ocurrió el accidente. Asimismo, para el caso de la formación e información, se advierte que la empresa cumplió con presentar documentos con la finalidad de acreditar la misma; sin embargo, el comisionado solicita que se acredite capacitación específica en labores habituales, sin antes establecer si la actividad y forma de ejecución de la misma era parte de la actividad habitual del accidentado, limitándose a establecer de manera general que las capacitaciones presentadas no son suficientes. Por lo que, estando a lo señalado, corresponde dejar sin efecto la sanción por la referida infracción.
- 6.27.** En similar sentido, para el caso de la infracción por falta de supervisión, sumado a lo ya señalado, se advierte que el comisionado señala que los documentos presentados por la impugnante sobre dicho aspecto no se encuentran en formato de documento oficial y no contenían el análisis de las actividades rutinarias que, como se ha señalado previamente, no se encuentra plenamente acreditado si la forma de traslado efectuada por el trabajador accidentado, el día del accidente de trabajo, era parte de una actividad rutinaria o si en dicha fecha fue incidental. Por lo tanto, al no encontrarse acreditados los aspectos señalados y el nexo causal exigido, corresponde dejar sin efecto la sanción por dicha infracción.

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 del Procedimiento Administrativo General, aprobado por 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;



Tribunal de Fiscalización Laboral ***Primera Sala***

Resolución N° 0385-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por () S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1554-2023-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 4265-2021-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. – **DEJAR SIN EFECTO** las sanciones impuestas mediante Resolución de Sub Intendencia de Sanción N° 1403-2023-SUNAFIL/ILM/SISA5, notificada el 02 de junio de 2023, confirmadas a través de la Resolución de Intendencia N° 1554-2023-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.

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

CUARTO. - Notificar la presente resolución a () S.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, 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

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES

Vocal Alterno

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI

20260304CEC – HR 283410-2020