



Firmado digitalmente por:
ORSINI WISOTZKI Desiree
Bianca FAU 20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/09/2026 15:36:30-0500



Firmado digitalmente por:
PIZARRO DELGADO Jessica
Alexandra FAU 20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/09/2026 12:07:14-0500



Firmado digitalmente por:
MENDOZA LEGOAS Luis
FAU 20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23.09.2026 08:03:04-0500

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	593-2022-SUNAFIL/IRE-CAL
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DEL CALLAO
IMPUGNANTE	:	RECOLSA S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 135-2024-SUNAFIL/IRE-CAL
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **RECOLSA S.A.**, y, en contra de la Resolución de Intendencia N° 135-2024-SUNAFIL/IRE-CAL, notificada el 09 de abril de 2024.

Lima, 15 de setiembre de 2026

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **RECOLSA S.A.**, (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 135-2024-SUNAFIL/IRE-CAL, notificada el 09 de abril de 2024 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1.** Mediante Orden de Inspección N° 226-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, 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**) que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 284-2022-SUNAFIL/IRE-CAL (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° 005-2023-SUNAFIL/IRE-CAL/SIFN-IC, notificada el 13 de enero de 2023, se inició la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo 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° 454-2023-SUNAFIL/IRE-CAL/SIFN-FI, notificado el 07 de junio de 2023 (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 Subintendencia de Sanción de la Intendencia Regional del Callao, la que mediante Resolución de Subintendencia N° 1098-2023-SUNAFIL/IRE-CAL/SISA, notificada el 28 de septiembre 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 identificación de peligros y evaluación de riesgos, hecho que constituye causa del accidente de trabajo, 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 supervisión efectiva al no cumplirse con el Procedimiento escrito de trabajo seguro, hecho que constituye causa del accidente de trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con las condiciones seguras de trabajo, hecho que constituye causa del accidente de trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- 1.4.** Con fecha 17 de octubre de 2023, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Subintendencia N° 1098-2023-SUNAFIL/IRE-CAL/SISA.
- 1.5.** Mediante Resolución de Intendencia N° 135-2024-SUNAFIL/IRE-CAL, notificada el 09 de abril de 2024, la Intendencia Regional del Callao declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante.
- 1.6.** Con escrito de fecha 30 de abril de 2024, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional del Callao el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 135-2024-SUNAFIL/IRE-CAL.
- 1.7.** La Intendencia Regional del Callao admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, recepcionado el 09 de mayo de 2024.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1.** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981¹, 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.

¹ “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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 2.2.** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981², en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo³ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁴, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁵ (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 206 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS (en

²“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.”

³ “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.”

⁴“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.”

⁵“Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

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, siéndoles 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 modificatorias⁶.
- 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 este orden de ideas, resulta indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia sociolaboral -tanto adjetivo como sustantivo- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema de Inspección del Trabajo. La normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujetos del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico-procedimental establecida en el marco del Sistema de Inspección del Trabajo. Cabe precisar que dicho análisis garantiza la vigencia del debido proceso en sede administrativa, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁷.
- 3.6.** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al

⁶ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

⁷ Ver, por ejemplo, las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 3741-2004-PA, 615-2009-PA/TC, 6136-2009-PA/TC, 6785-2006-PA/TC, 2608-2009-PA/TC, 6132-2008-PA/TC, 3792-2009-PA/TC y 2597-2009-PA/TC.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 RECOLSA S.A.

- 4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que **RECOLSA S.A.** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 135-2024-SUNAFIL/IRE-CAL, notificada el 09 de abril de 2024, que confirmó la sanción impuesta por la comisión de tres (03) infracciones MUY GRAVES en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; esto es, el 10 de abril de 2024.
- 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 **RECOLSA S.A.**

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con escrito de fecha 30 de abril de 2024, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 135-2024-SUNAFIL/IRE-CAL, señalando los siguientes alegatos:

- i. Sostiene que sí elaboró su IPERC aplicando la metodología de la R.M. N° 050-2013-TR, determinando la probabilidad, severidad y grado de riesgo, cumpliendo con la jerarquía de controles del artículo 21 de la Ley N° 29783. Asimismo, cuestiona que la autoridad sancione bajo el argumento subjetivo de que el IPERC «no era suficiente para evitar el accidente», imputándole ser causa básica del hecho sin respaldarse en aspectos legales objetivos, lo que vulnera los principios de buena fe procedimental y debido procedimiento administrativo.
- ii. Respecto al procedimiento de trabajo y supervisión efectiva, sostiene que se incurre en una interpretación errónea de los hechos al basarse en las manifestaciones del accidentado (Ayudante de Hidráulica) y de su compañero (Operario de Hidráulica). Argumenta que sí cumplió con capacitar adecuadamente al trabajador encargado de la supervisión, pero que este se retiró de su puesto sin justificación, incurriendo en un incumplimiento laboral individual. En ese sentido no existe un nexo causal entre su gestión preventiva y el accidente, dado que la causa determinante fue el acto irresponsable e imprevisto del trabajador a cargo, el cual se halla fuera del control empresarial. Finalmente, alegando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC N° 2532-2014-PA/TC) sobre la exigencia de probar la relación causa efecto y el

principio de verdad material, solicita que el superior jerárquico evalúe estos elementos no considerados previamente y desestime la multa impuesta.

- iii. Respecto a las condiciones de seguridad, sostiene que la tarea realizada era netamente manual y de precisión, para la cual se dispuso el uso de EPP y se catalogó el riesgo como aceptable en la matriz IPERC. La Sunafil basó la sanción únicamente en la condición insegura del “utilaje incorrecto”, omitiendo valorar el factor personal consistente en el acto subestándar del trabajador derivado de un exceso de confianza, mal discernimiento y posicionamiento indebido al ejecutar la labor. En ese sentido, si bien asume el deber de prevención, la decisión unilateral e imprudente del colaborador debe eximirlo de responsabilidad o, en su defecto, aplicarse los principios de razonabilidad y proporcionalidad para graduar o dejar sin efecto la multa propuesta.
- iv. Se vulnera el precedente vinculante (Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL), pues no se ha demostrado el nexo causal, atribuyendo el evento a un supuesto incumplimiento de la empresa cuando, a su criterio, la causa determinante fue la propia negligencia, exceso de confianza y mal discernimiento del trabajador, hecho que pertenece a su esfera personal y escapa del control empleador.
- v. Se vulnera el concurso de infracciones (artículo 48-A del RLGIT) y del principio non bis in idem. Sancionar bajo múltiples tipificaciones resulta desproporcionado e irrazonable, por lo que correspondía subsumir la conducta en una sola infracción aplicándole únicamente la sanción de mayor gravedad, a fin de evitar la vulneración de la triple identidad (sujeto, hecho y fundamento) que prohíbe el principio de non bis in idem.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la presunta vulneración a la motivación de las resoluciones

- 6.1. 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.
- 6.2. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
- 6.3. 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.
- 6.4. 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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: 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:

“[...]El 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.º 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).

- 6.5. 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.

Sobre el accidente de trabajo

- 6.6. 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”** (énfasis añadido).
- 6.7. 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”.⁸
- 6.8. Siendo que el artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG dispone que aquellos actos administrativos que los precedentes administrativos de observancia obligatoria constituyen fuente de Derecho, de conformidad con el numeral 2.8 del artículo V de la norma en mención. Corresponde invocar la Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, 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.

(...)

6.21 Así, cuando se invoca alguna de estas normas sancionadoras, todas las premisas indicadas anteriormente deberían ser correctamente determinadas en el acta de

⁸ Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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).

Sobre las infracciones muy graves atribuidas

- 6.9.** Así, se sanciona a la impugnante, bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por las siguientes conductas: a) por no cumplir con la identificación de peligros y evaluación de riesgos, b). por no cumplir con la supervisión efectiva al no cumplirse con el Procedimiento escrito de trabajo seguro y c) por no cumplir con las condiciones seguras de trabajo.
- 6.10.** El tipo infractor imputado a la impugnante dispone: “Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: **28.10 El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que cause daño al cuerpo o a la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal.**” (énfasis añadido).
- 6.11.** Es oportuno señalar que la determinación de la responsabilidad exige la concurrencia de cuatro presupuestos⁹: a) El daño, b) Conducta antijurídica, c) La relación de causalidad, y d) El factor de atribución. Así, debemos entender por cada uno de ellos:

⁹ Casación N° 18190-2016 Lima

- i) **El daño.** - Constituye el menoscabo, el detrimento, la afectación que un sujeto sufre en su interés jurídico tutelado; además, incide en las consecuencias que derivan de la lesión del interés; un interés jurídico que puede ser patrimonial (daño lucro cesante y daño emergente) y extrapatrimonial (daño a la persona en los casos de Responsabilidad extracontractual y daño moral en los casos de Responsabilidad Contractual).
 - ii) **Conducta antijurídica.** - Es el hecho contrario a la Ley al orden público y a las buenas costumbres. Así, “la conducta antijurídica puede definirse como todo aquel proceder contrario al ordenamiento jurídico, y en general, contrario al derecho. En ese contexto, en la responsabilidad civil por accidentes de trabajo la antijuridicidad es típica, porque implica el incumplimiento de una obligación inherente al contrato de trabajo, como es el brindar al trabajador las condiciones de higiene y seguridad que le permitan ejercer sus labores sin perjudicar su salud. Es por este motivo que en principio existe la presunción de responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo que ocurren en el centro de labores”¹⁰.
 - iii) **La relación de causalidad.** - Es el nexo que existe entre el hecho que genera un daño y el daño producido; este nexo, es fundamental porque a partir de aquí se determinará la responsabilidad. “El nexo causal viene a ser la relación de causa – efecto existente entre la conducta antijurídica y el daño causado a la víctima, pues, de no existir tal vinculación, dicho comportamiento no generaría una obligación legal de indemnizar. En el ámbito laboral, la relación causal exige, en primer lugar, la existencia del vínculo laboral; y, en segundo lugar, que el accidente de trabajo se produzca como consecuencia de la ejecución del trabajo realizado en mérito a ese vínculo laboral. Para que exista nexo causal, es necesario que se pueda afirmar que el daño ocasionado al trabajador es una consecuencia necesaria de una omisión por parte del empleador respecto a los implementos de seguridad otorgados al demandante para el desempeño de sus labores”.
- En el caso de los accidentes de trabajo, el nexo de causalidad supone la vinculación que debe existir entre la conducta antijurídica del empleador (incumplimiento de sus obligaciones legales o convencionales en materia de higiene, seguridad y protección) que origina el daño sufrido por el trabajador (accidente) y las labores desarrolladas habitualmente en el centro de trabajo.
- iv) **Factor de atribución.** - Referido a quien va a responder por la inejecución de las obligaciones por culpa inexcusable, culpa leve o por dolo. Así, “los factores de atribución son aquellas conductas que justifican la transmisión de los efectos económicos del daño de la víctima al responsable del mismo”¹¹.

6.12. Asimismo, debemos tener en cuenta que, en torno a la atribución de la responsabilidad generada como efecto de un accidente de trabajo, se consideran las siguientes teorías:

- i) **Teoría de la Responsabilidad Contractual.** - Según esta teoría el empleador como consecuencia del contrato de trabajo es deudor de la seguridad del trabajador, por tal motivo todo accidente laboral que esta sufra siempre le será atribuible, pues existe una presunción de culpa patronal.
- ii) **Teoría del dolo o culpa.** – Esta teoría parte del principio que quien por dolo o culpa causa un daño debe responder por el daño ocasionado. De acuerdo con esta teoría, el trabajador para tener derecho a una indemnización debe probar la culpa de su empleador por el accidente sufrido, la cual puede derivarse de acciones u omisiones, o el **incumplimiento** de las normas de Seguridad y Salud Ocupacional. Por tanto, en base a esta teoría, para poder tener derecho a la indemnización en caso de sufrir un accidente de trabajo es necesario demostrar que la causa del accidente es una actuación

¹⁰ Casación N° 4321-2015 Callao

¹¹ Casación Laboral N° 4258-2016-Lima



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

negligente del empleador. Asimismo, concluye que el empleador no está obligado a indemnizar al trabajador que ha sufrido un accidente de trabajo si previamente no se ha probado la existencia de negligencia por parte del empleador en el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Sobre lo propuesta por esta teoría, la Corte Suprema mediante Casación 18190- 2016-LIMA contempla al deber de prevención como una obligación de medios, pues la sola ocurrencia del Accidente de Trabajo no determinará la atribución automática de la responsabilidad del empleador. En tal sentido, para que ello ocurra, deberá demostrarse que existe una relación de causalidad entre el incumplimiento de una obligación de Seguridad y Salud en el Trabajo por parte del empleador y el accidente de trabajo. En otras palabras, deberá acreditarse que el incumplimiento del empleador es consecuencia inmediata y directa de la ocurrencia del accidente de trabajo o la enfermedad profesional.

- iii) **Teoría del Riesgo Social.** - Esta teoría parte de la premisa que los accidentes de trabajo mayormente no son responsabilidad del empleador ni del trabajador, porque las consecuencias de estas deben recaer sobre la colectividad y no sobre determinada empresa. Esta teoría constituye la base de los sistemas de seguro obligatorio mediante los cuales, producido el daño al trabajador, la colectividad debe buscar su reparación, distribuyéndola entre toda la sociedad, garantizando al afectado a percibir ingresos suficientes que sustituyan los dejados de percibir a consecuencia del daño sufrido.

6.13. En ese entendido, en la Casación Laboral N° 4258-2016-Lima, se ha establecido:

“Octavo (...)

9. La relación causal en los accidentes de trabajo:

(...) En el campo laboral la relación causal exige en primer lugar la existencia de vínculo laboral y en segundo lugar que el accidente de trabajo que cause daño se produzca como consecuencia de la ejecución del trabajo o con ocasión del mismo. (...)

Noveno. - Interpretación de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. (...)

Probada la existencia del daño sufrido por el trabajador, a consecuencia de un accidente de trabajo debe atribuirse el mismo al incumplimiento por el empleador de su deber de prevención, hecho que genera la obligación patronal de pagar a la víctima o sus derechohabientes una indemnización que será fijada por el juez conforme al artículo 1332° del Código Civil, salvo que las partes hubieran aportado pruebas documentales o periciales sobre el valor del mismo.”

6.14. En este orden de ideas corresponde analizar si se ha acreditado que las causas determinantes del accidente de trabajo son consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador accidentado, y, si es consecuencia de los incumplimientos por parte de la impugnante de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

6.15. En el presente caso, tenemos en el numeral 4.15 de los hechos constatados del Acta de infracción, el desarrollo de las circunstancias del accidente de trabajo.

4.15 Conforme a las actuaciones inspectivas de investigación, entrevistas realizadas, documentos exhibidos e investigación realizada respecto del accidente de trabajo ocurrido a la señora [REDACTED], se verifica:

DATOS DEL ACCIDENTE

A) DATOS DEL ACCIDENTE DE TRABAJO

DATOS DEL SUJETO INSPECCIONADO:

RAZÓN SOCIAL: RECOLSA S A.

RUC N° 20100248621

DOMICILIO FISCAL AV. NESTOR GAMBETTA NRO. 4769 FND. FDO BOCANEGRA (ALTURA DE LOS FERROLES), PROV. CONST. DEL CALLAO

DATOS DEL TRABAJADOR ACCIDENTADO:

Nombre y Apellidos: [REDACTED]

DNI: 75234088

Edad: 21 años

Fecha de Ingreso: 01/07/2020

Puesto de trabajo: Ayudante de Hidráulica

Tiempo en el puesto. 7 meses.

DIRECCIÓN, ÁREA, FECHA Y HORA EN QUE OCURRIÓ EL ACCIDENTE:

Dirección: AV. NESTOR GAMBETTA NRO. 4769 FND. FDO BOCANEGRA (ALTURA DE LOS FERROLES)

Área: Hidráulica

Fecha: 22/01/2021

Hora. 08:40 aprox.

B) CIRCUNSTANCIAS EN QUE OCURRIÓ EL ACCIDENTE

El trabajador [REDACTED] con el cargo de "Ayudante", el día 22 de enero del 2021, a las 08:40 horas aproximadamente, mientras realizaba la instalación del Bushing de manera manual, cuando acomodaba las tapas, su dedo medio de la mano izquierda es atrapado por la tapa y el bushing, generándole un corte, dirigiéndose al baño para revisarse y trasladándose nuevamente al área para comunicarle al operario de Hidraulica lo sucedido y posteriormente llevado al área de Seguridad y finalmente dirigido a la Clínica San Gabriel para la atención correspondiente mediante SCTR.

DESCRIPCIÓN DEL ACCIDENTE:

Forma de accidente: Aprisionamiento o atrapamiento

Agente causante: Herramientas (Portátiles, manuales, mecánicos, eléctricas, neumáticas, etc.), (Bushing).

Parte del cuerpo afectada: Dedos de la mano

Naturaleza de la lesión: Traumatismos por aplastamiento de otras partes y de las no especificadas de la muñeca y de la mano (S67.8) (descanso médico del 11.02.2021).



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

C) CAUSAS DEL ACCIDENTE DE TRABAJO

CAUSAS INMEDIATAS

ACTOS SUBESTÁNDAR:

- No se ha determinado.

CONDICIONES SUBESTANDAR:

- Ingeniería inadecuada debido a un utilaje con diseño inadecuado.

CAUSAS BÁSICAS

FACTORES PERSONALES:

- No se ha determinado.

FACTORES DE TRABAJO:

- No se realizó una evaluación de riesgo con las formalidades de ley.
- Procedimiento de trabajo claros para la ejecución de la tarea.
- No existió una supervisión efectiva

D) MEDIDAS CORRECTIVAS ADOPTADAS POR EL SUJETO INSPECCIONADO

- Difusión del accidente.
- Elaboración e implementación de utilaje
- Charla de retroalimentación a trabajador (atención en el trabajo)

E) ACCIONES CORRECTIVAS A IMPLEMENTAR

- Realizar la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos, respecto de los puestos de trabajo, conforme a ley.
- Actualizar los procedimientos de trabajo seguro.
- Realizar una supervisión efectiva a las tareas que se realizan.
- Reingeniería del utilaje

6.16. De igual manera en los numerales 4.16 al 4.17 de los hechos constatados del acta de infracción dan cuenta sobre la identificación de los incumplimientos y su calificación como causa del accidente de trabajo.

“4.16 El trabajador recibió atención médica en Clínica San Gabriel, y se le otorgó descanso médico del 23.01.2021 al 10.02.2021, del 11.02.2021 al 02.03.2021, por Traumatismo por aplastamiento del pulgar y otros dedos.

4.17 Que, respecto de las materias: Materia: Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER)- Prevención de riesgos; Materia: Sistema de Gestión SST en las empresas, submateria Procedimientos de Trabajos –

Supervisión efectiva, Materia: Condiciones de Seguridad: En lugares de trabajo, instalaciones civiles [REDACTED] Materia: Condiciones de Seguridad, al sujeto inspeccionado se le notificó el 16/03/2022, INCUMPLIMIENTOS INSUBSANABLES/NO REVERTIBLES, calificándose como incumplimiento insubsanables, materias que califican como causa del accidente de trabajo ocurrido al señor Claudio Jesús Carranza Cruz el 22/01/2021, y tal como dispone la normativa, respecto a que, el incumplimiento de la normativa sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, que ocasione un accidente de trabajo que produce la muerte del trabajador o cause daño en el cuerpo o en la salud del trabajador que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal; se califica como infracción MUY GRAVE, tipificado en el numeral 28.10 del artículo 28° del D.S. N° 019-2006-TR Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo Seguridad y Salud en el Trabajo, incluido por el D.S. 04-2011-TR y sus modificatorias. Por lo que los suscritos proceden a calificar los incumplimientos como infracciones muy graves.”

Sobre la identificación de peligros y evaluación de riesgos

- 6.17.** El artículo 18 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, (en adelante, **LSST**), señala que el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se rige por los siguientes principios: (...) i) Evaluar los principales riesgos que puedan ocasionar los mayores perjuicios a la salud y seguridad de los trabajadores, al empleador y otros.
- 6.18.** El artículo 21 de la LSST, dispone que las medidas de prevención y protección del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, que establece: 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.
- 6.19.** El artículo 50 de la LSST, señala 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.
- 6.20.** Por su parte el artículo 77 del Decreto Supremo N° 005-2012-TR, Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, (en adelante, **RLSST**), expresa que: *“De conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley, la identificación de peligros, evaluación de riesgos y determinación de controles (IPERC) es elaborada y actualizada periódicamente, sin exceder el plazo de un año, por el/la empleador/a; se realiza en cada puesto de trabajo, con participación del personal competente, en consulta con las y los trabajadores, así como con sus representantes ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Subcomité de Seguridad y Salud en el Trabajo o la o el Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo, de ser el caso.*



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Son requisitos mínimos para la elaboración o actualización de la IPERC:

a) Las actividades rutinarias y no rutinarias, según lo establecido en el puesto de trabajo del/a trabajador/a; así como las situaciones de emergencia que se podrían presentar a causa del desarrollo de su trabajo o con ocasión del mismo.

b) Las condiciones de trabajo existentes o previstas, así como la posibilidad de que el/la trabajador/a que lo ocupe sea especialmente sensibles a determinados factores de riesgo.

c) Identificar los peligros y evaluar los riesgos existentes o posibles en materia de seguridad y salud que guarden relación con el medio ambiente de trabajo o con la organización del trabajo.

d) Incluir las medidas de protección de los/las trabajadores/as en situación de discapacidad, realizar la evaluación de factores de riesgos para la procreación, el enfoque de género y protección de las trabajadoras y los adolescentes, según lo establecido en los artículos 64, 65, 66 y 67 de la Ley.

e) Los resultados de las evaluaciones de los factores de riesgo físicos, químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales.

f) Los resultados de las investigaciones de los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

g) Los datos estadísticos recopilados producto de la vigilancia de la salud colectiva de las y los trabajadores.

Lo anterior son requisitos mínimos sin perjuicio que el empleador pueda considerar cualquier otro requisito para la gestión de riesgos. La matriz IPERC debe ser revisada conforme a lo establecido en el artículo 57 de la Ley.

Las medidas de control propuestas se aplican de conformidad con los artículos 21 y 50 de la Ley.”

- 6.21.** En el presente caso, se aprecia de la constancia de hechos insubsanables de fecha 16 de marzo de 2022, así como del numeral 4.10 del acápite IV Hechos Constatados del Acta de Infracción, que se determinó que el administrado incumplió la normativa sobre Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER). En particular, se aprecia que la inspeccionada presentó el documento “Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Determinación de Controles” con fecha del 09.01.2021, para el puesto de “Ayudante” en el área de “Hidráulica”, donde se aprecia que para el peligro: “piezas metálicas”, riesgo: “peñizcos, atrapamientos de mano”, con una evaluación inicial de riesgos de Probabilidad 3, Severidad 2, grado de riesgo 6, y controles propuestos en el análisis inicial inspección de herramienta y guantes de hilo anticorte. Sin embargo, el el Procedimiento “Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Determinación de Controles – IPERC”, de fecha 06.08.2014, el mismo que no contiene valores correspondientes a la probabilidad y a la severidad, solo se encuentra una tabla de

ponderación de grado de riesgo (6.3.1). donde se indica las acciones a realizar según el grado de riesgo.

- 6.22.** En ese sentido, para determinar el grado de riesgo, el peligro identificado se debe evaluar por medio de dos elementos, la probabilidad de la ocurrencia y la severidad de la consecuencia, y con la multiplicación de ambos elementos se obtiene el grado de riesgo, lo que permite conocer la valoración que se le asigna a cada elemento, severidad y probabilidad. Por lo tanto, se desprende que la inspeccionada no ha realizado una evaluación de riesgo con las formalidades de ley, a lo que se añade que las medidas de control no se realizaron según el orden de prioridad establecidos en el artículo 21 de la LSST.
- 6.23.** Cabe señalar que el personal inspector calificó la infracción como causa del accidente al señalar que los incumplimientos guardan relación directa con la ocurrencia del accidente de trabajo del trabajador afectado, debido a que no se adoptaron las medidas preventivas y correctivas del caso, siendo calificado como una infracción insubsanable de conformidad con el literal a) del numeral 7.8.3 de la Directiva N.º 002-2016-SUNAFIL/INII, el cual dispone que no corresponde emitir medida de requerimiento cuando los incumplimientos a las normas de SST causaron un accidente que produjo lesión orgánica, perturbación funcional, invalidez o muerte.
- 6.24.** Ahora bien, sobre los argumentos presentados en el punto i) del resumen del recurso de revisión, donde rechaza la presente imputación, debemos señalar que si bien el documento *“Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Determinación de Controles”* de fecha 09/01/2021 consigna valores específicos de probabilidad y severidad, lo cierto es que no desvirtúa la deficiencia metodológica de origen, pues el procedimiento *“Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Determinación de Controles – IPERC”* del 06/08/2014 no contiene la tabla ni la valoración numérica requerida para determinar los factores de probabilidad y severidad, limitándose a presentar únicamente la ponderación final del grado de riesgo.

Figura N° 01

Para cada Peligro identificado en la Etapa 6.2, se deben evaluar y clasificar los riesgos determinando el Grado de Riesgo (R) por medio de dos elementos, la probabilidad de la ocurrencia (P) y la severidad de la consecuencia (S).

$$\text{Grado de Riesgo (R)} = \text{Probabilidad (P)} * \text{Severidad (S)}$$

6.3.1 CRITERIOS PARA LA EVALUACION DE RIESGOS

CUADRO N° 01
TABLA DE PONDERACIÓN GRADO DE RIESGO

CONSIDERAR:

Una vez asignado los valores correspondientes a la Probabilidad y a la Severidad, se multiplica ambos valores, obteniendo los grados de aceptación indicados en la siguiente tabla, posteriormente se completa las medidas de control respectivas:

Rango	Riesgo	Grado de Aceptación	Acciones
1 a 4	No Significativo	Aceptable	No se requiere controles adicionales. Se debe dar consideración a soluciones más significativas a bajo costo o soluciones que no aumenten más los costos. Se requiere seguimiento para ver si se mantienen los controles.
6 a 9	Importante	Aceptable	El trabajo puede continuar pero tomando medidas de prevención en forma inmediata, para reducir el riesgo.
12 a 16	Significativo	No Aceptable	El trabajo no debe ser reanudado, hasta que el riesgo no haya sido reducido. Si no es posible reducir el riesgo aun con recursos ilimitados, el trabajo debe permanecer prohibido.

- 6.25.** Por consiguiente, no se ha demostrado que los valores descritos en el documento *“Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Determinación de Controles”* de



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

fecha 09/01/2021 respondan a una metodología preestablecida que les sirva de sustento técnico a los resultados plasmados en dicha matriz, lo que resta validez a la evaluación y vulnera la suficiencia de las medidas de control adoptadas. De igual manera, dicha inconsistencia evidencia que se omitió aplicar la jerarquía y el orden prioritario de controles establecido en el artículo 21 de la LSST.

Figura N° 02

IDENTIFICACION DE ACTIVIDADES						EVALUACION INICIAL DE RIESGOS				CONTROLES PROPUESTOS EN EL ANÁLISIS INICIAL				
Actividad	Tareas/pasos	Tipo de actividad (Rutinario, No Rutinario, Emergencia)	Peligro	Riesgo	Consecuencia	Probabilidad (P)	Severidad (S)	Grado de riesgo Re-P x S	Grado de aceptación	Controles a implementar (propuesto y de acuerdo a Jerarquía de controles)				
										Eliminar (A)	Sustituir (B)	Controles de Ingeniería (C)	Controles administrativos (D)	EPP (E)
	PINTADO CON PISTOLA DE PINTAR	RUTINARIO	SUSTANCIA QUIMICA	INHALACION DE SUSTANCIA QUIMICA	PROBLEMAS RESPIRATORIOS, ASFIDIA	3	3	9	Acceptable (I)	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	HOJA DE SEGURIDAD MSDS DEL PRODUCTO	RESPIRADOR CON FILTROS
				CONTACTO A LA PIEL CON SUSTANCIA QUIMICA	DERMATITIS, REACCIONES ALERGICAS EN LA PIEL, CONTAMINACION	4	3	12	No Acceptable	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	HOJA DE SEGURIDAD MSDS DEL PRODUCTO	GUANTES ESPECIALES (HYCROIN)
	DEJAR SECAR	RUTINARIO	SUSTANCIA QUIMICA	INHALACION DE SUSTANCIA QUIMICA	PROBLEMAS RESPIRATORIOS, ASFIDIA	3	3	9	Acceptable (I)	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	HOJA DE SEGURIDAD MSDS DEL PRODUCTO	RESPIRADOR CON FILTROS
				CONTACTO A LA PIEL CON SUSTANCIA QUIMICA	DERMATITIS, REACCIONES ALERGICAS EN LA PIEL, CONTAMINACION	4	3	12	No Acceptable	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	HOJA DE SEGURIDAD MSDS DEL PRODUCTO	GUANTES ESPECIALES (HYCROIN)
	INSTALACION DE ACCESORIOS, TAPAS	RUTINARIO	HERRAMIENTAS HECHIZAS	USO DE HERRAMIENTAS HECHIZAS	GOLPES, CORTES	3	2	6	Acceptable (I)	NO APLICA	CAMBIO DE HERRAMIENTAS ADECUADAS	NO APLICA	INSPECCION DE HERRAMIENTAS	GUANTES DE HILO ANTICORTE
	INSTALACION Y EXTRACCION DE BOCINAS, BUSHING Y/O ROLULAS	RUTINARIO	PIEZAS METALICAS	PEÑÓZCOS, ATRAPAMIENTOS DE MANO	CORTES, GOLPES	3	2	6	Acceptable (I)	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	INSPECCION DE HERRAMIENTAS	GUANTES DE HILO ANTICORTE
		RUTINARIO	COMBA	USO DE COMBA	PROYECCION DE ESQUIRILAS, CORTES, FRACTURAS, INCRUSTACIONES, LUMBALGIA	3	3	9	Acceptable (I)	NO APLICA	USO DE PRENSA HIDRAULICA, USO DE COMBA DE BRONCE	NO APLICA	INSTALACION DE BOCINAS Y BUSHING DE EQUIPOS PESADOS	EPPS BASICOS
		RUTINARIO	PRENSA HIDRAULICA	USO DE PRENSA HIDRAULICA	PROYECCION DE UTILAJES, GOLPES, FRACTURAS, AJUSTAMIENTOS	2	3	6	Acceptable (I)	NO APLICA	NO APLICA	BOMBOS CON PAREDES ACRILICAS	DELIMITACION DE AREA, SEÑALIZACION	EPPS BASICOS

6.26. Atendiendo lo expuesto, se concluye que la conducta infractora atribuida a la inspeccionada se encuentra plenamente configurada, las cuales fueron debidamente desarrolladas por las instancias inferiores al momento de emitir sus pronunciamientos respectivos, correspondiendo declarar infundado los alegatos de defensa presentados en el recurso de revisión.

Sobre la Supervisión efectiva

6.27. El artículo 26 del RLSST, señala que el empleador está obligado a: “(...) c) Disponer de una supervisión efectiva, según sea necesario, para asegurar la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.”

- 6.28. En concordancia al Principio de Prevención establecido en el numeral I del Título Preliminar de la LSST, 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, para lo cual debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo.
- 6.29. En el presente caso, se aprecia de la constancia de hechos insubsanables de fecha 16 de marzo de 2022, así como del numeral 4.11 del acápite IV Hechos Constatados del Acta de Infracción, que se imputa la falta de supervisión efectiva señalando que, según el *“Procedimiento escrito de trabajo seguro – Instalación de bocinas y bushing de equipos pesado”*, **las funciones de supervisión están asignadas al puesto de Supervisor**, fijando responsabilidades diferenciadas para el Oficial, Operario y Ayudante. No obstante, a partir de las manifestaciones, concluye que el Operario asumió el rol de supervisión y que, al ausentarse momentáneamente, **dejó solo al Ayudante**, lo que supuestamente impidió detectar su posición indebida y el utilaje inadecuado, lo que derivó en el accidente (énfasis añadido).
- 6.30. Cabe señalar que el personal inspector calificó la infracción como causa del accidente al señalar que los incumplimientos guardan relación directa con la ocurrencia del accidente de trabajo del trabajador afectado, configurándose como infracción insubsanable de conformidad con el literal a) del numeral 7.8.3 de la Directiva N.º 002-2016-SUNAFIL/INII, el cual dispone que no corresponde emitir medida de requerimiento cuando los incumplimientos a las normas de SST causaron un accidente que produjo lesión orgánica, perturbación funcional, invalidez o muerte.
- 6.31. No obstante, es oportuno el precedente establecido mediante la Resolución de Sala Plena N.º 011-2022-SUNAFIL/TFL:

6.5.14. *En tal sentido, la supervisión en la seguridad y salud en el trabajo constituye un concepto amplio que define a acciones significativas que posibilitan la mejora continua, siendo entonces un instrumento trascendente en el diseño, desarrollo, guía y parámetros dentro de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Es decir, la “supervisión” no se reduce a la figura de un personal (“supervisor”) cuya función en concreto sea la de realizar la labor de ejecutar dichas acciones de control (“supervisar”). El concepto, en realidad, alude a los procedimientos y métodos diseñados y establecidos por el empleador — deudor de seguridad— para medir, recopilar y prevenir con ello los riesgos y peligros en el trabajo. Dicha metodología y procedimientos deben ser comprobables por la inspección del trabajo a través del deber de colaboración y el ejercicio de las facultades de la inspección del trabajo.*

6.5.15. *Así las cosas, sobre este aspecto, lo que es objeto de sanción para la administración es la ausencia de este complejo y estructural esquema y/o diseño que conlleva la supervisión en materia de seguridad, cuya responsabilidad recae en el empleador, el cual debe llevar y estructurar el mismo, además de verificar su cumplimiento y medir sus resultados.*

6.5.16. *Por lo anotado, la administración debe diferenciar, como lo hace el Tribunal, (i) la falta de conocimiento de los trabajadores sobre el riesgo; y, (ii) la ausencia de supervisión. Si bien ambos conceptos se complementan en la estructura de la seguridad y salud en el trabajo; no obstante, constituyen supuestos disímiles. La primera está orientada a la falta de formación e información de los trabajadores sobre los peligros y riesgos en la prestación de servicios, y la segunda, a la carencia de un sistema o medio de supervisión por parte del empleador. (énfasis añadido).*



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.32.** Conforme al precedente mencionado, la supervisión eficaz constituye un sistema de verificación y control del cumplimiento de estándares. En ese orden de ideas, la supervisión no exige un control físico ininterrumpido sobre el trabajador, sino una estructura organizativa preventiva. Por ello, que un trabajador quede solo por un momento no se configura a criterio de esta Sala, una falta de supervisión, sino una posible falencia en el PETS o en la delimitación de tareas, siendo deficiente la imputación. Así, se advierte una inadecuada calificación jurídica de los hechos, pues se pretendió forzar un hecho de índole estrictamente organizativo para hacerlo encajar en la obligación relativa a la supervisión eficaz.
- 6.33.** Además, no está acreditado el nexo causal entre la supuesta falta de supervisión y el accidente, pues el Acta de infracción concluye que no se ha acreditado que existe procedimientos de trabajo seguro para ejecución de la tarea, en los que se encuentren todos los aspectos de seguridad a tener en cuenta, y como actuar correctamente en las diferentes fases u operaciones, y no la ausencia de un vigilante permanente.
- 6.34.** En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura, ya que la Subintendencia no ha efectuado el análisis referente a la correcta configuración de la infracción. Por lo que se advierte que su decisión, en dicho extremo, carece de sustento jurídico exigido.
- 6.35.** En tal sentido, corresponde dejar sin efecto la multa impuesta por la infracción imputada al amparo del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, en el extremo referido a la supervisión efectiva.
- 6.36.** Complementariamente, se debe precisar, en virtud del numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la LPAG, que no constituye causal de nulidad la apreciación distinta de la valoración de los medios probatorios y de la aplicación del derecho por parte de las instancias anteriores en el presente caso.
- 6.37.** Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los alegatos planteados en el punto ii) relacionados a dicho extremo en el recurso de revisión.

Sobre las condiciones de seguridad

- 6.38.** El artículo 1 del Título Preliminar de la LSST, regula el principio de prevención conforme sigue: 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.

- 6.39.** El artículo 21 de la LSST establece que, en el desarrollo del Marco de Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, todo empleador se encuentra obligado de aplicar medidas de prevención y protección, tales como:
- 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.
- 6.40.** El artículo 49 de la LSST establece que: “El empleador, entre otras, tiene las siguientes obligaciones: a) Garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo. b) Desarrollar acciones permanentes con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes. c) Identificar las modificaciones que puedan darse en las condiciones de trabajo y disponer lo necesario para la adopción de medidas de prevención de los riesgos laborales (...)”.
- 6.41.** El artículo 50 de la LSST dispone expresamente 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”.
- 6.42.** En el presente caso, se aprecia de la constancia de hechos insubsanables de fecha 16 de marzo de 2022, así como del numeral 4.12 del acápite IV Hechos Constatados del Acta de Infracción, que se determinó que el administrado incumplió en la materia condiciones de seguridad. En el Acta de infracción, se detalló que la inspeccionada presentó el documento “Registro de Accidente de Trabajo” respecto del hecho ocurrido el 22.01.2021, al trabajador afectado, identificando en causa inmediata la existencia de una condición insegura por utilaje incorrecto, y se indicó como acciones correctivas establece la elaboración e implementación de utilaje, el mismo que según el documento “mejoras operaciones” se trata de un dispositivo que reducirá el accidente de atrapamiento y golpe de dedos, como un sistema exclusivo para este tipo de trabajos.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.43.** En relación a los alegatos del punto iii) del recurso de revisión, manifestamos que el principio de prevención impone al empleador una obligación de garantía permanente respecto de las condiciones del centro de labores, las cuales existen y deben garantizarse de forma independiente a la conducta que despliegue el trabajador. En esa línea de ideas, los eventuales actos imprudentes o la impericia de los dependientes son factores previsibles que el empleador está jurídicamente obligado a neutralizar mediante controles de ingeniería y condiciones de seguridad adecuadas, por lo que la conducta del operario no constituye caso fortuito ni quiebra el nexo causal que exima de responsabilidad a la impugnante.
- 6.44.** Por otro lado, la comisión de la infracción no obedece a una presunción, sino a la constatación directa de la propia prueba documental aportada por la propia impugnante, dado que en su Registro de Accidente de Trabajo consignó expresamente como causa inmediata del evento la existencia de una condición insegura por "utilaje incorrecto", lo que constituye la aceptación de que no se contaba con los medios técnicos idóneos al momento de la ejecución de la tarea que derivó en la lesión del trabajador.
- 6.45.** Por tanto, la posterior elaboración de un utilaje exclusivo confirma que la medida de control no se encontraba implementada oportunamente, acreditándose la vulneración al deber de prevención y a las condiciones de seguridad en el trabajo, por ende, corresponde desestimar lo alegado.
- 6.46.** Por tanto, se concluye que la conducta infractora atribuida a la inspeccionada se encuentra plenamente configurada, las cuales fueron debidamente desarrolladas por las instancias inferiores al momento de emitir sus pronunciamientos respectivos, correspondiendo declarar infundado los alegatos de defensa presentados en el recurso de revisión.
- 6.47.** Respecto al punto iv) del recurso de revisión, mediante el cual la impugnante invoca la transgresión al precedente vinculante establecido en la Resolución de Sala Plena N.° 005-2022-SUNAFIL/TFL, fluye de los actuados que las instancias previas han cumplido plenamente con el deber de motivación al desarrollar y acreditar, de manera objetiva, el nexo causal entre la conducta omisiva de la impugnante y el resultado dañoso sufrido por el trabajador afectado. El referido precedente proscribía la imputación basada en meras presunciones, estándar que no ha sido transgredido en el presente caso, toda vez que la relación de causalidad ha sido correctamente desarrollada —a excepción de la materia de supervisión efectiva— mediante la constatación directa de los hechos y la valoración de la propia prueba documental aportada por la

administrada. En consecuencia, al haberse brindado un idóneo soporte fáctico y jurídico a las infracciones detectadas, corresponde desestimar el extremo alegado.

6.48. Respecto al punto v) del recurso de revisión, debemos precisar que no se aprecia la vulneración del principio de concurso de infracciones toda vez que para su configuración se requiere una sola conducta u omisión que califique en más de una infracción, lo cual no acontece en el caso de autos al tratarse de dos incumplimientos independientes y diferenciados, los cuales están referidos a la matriz IPERC y la omisión de garantizar condiciones seguras de trabajo.

6.49. Asimismo, se rechaza la afectación del principio *non bis in idem* al no verificarse la concurrencia de la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Si bien existe identidad subjetiva, los hechos imputados obedecen a omisiones y fundamentos jurídicos distintos que regulan aspectos específicos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo. La coincidencia en el resultado no convierte a las infracciones en un mismo hecho, sino que responde a la naturaleza multicausal del evento dañoso de conformidad con el precedente vinculante de la Resolución de Sala Plena N.º 005-2022-SUNAFIL/TFL, habiéndose determinado de forma independiente el nexo causal de cada conducta infractora, por lo que corresponde desestimar lo alegado.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador, serían las que corresponderían a las siguientes infracciones:

Nº	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y calificación
1	Seguridad y salud en el trabajo	No realizar una evaluación de riesgo conforme a ley	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE
2	Seguridad y salud en el trabajo	No haber otorgado condiciones seguras de trabajo	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE

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



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 1109-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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° 006-2026-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 **RECOLSA S.A.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 135-2024-SUNAFIL/IRE-CAL, notificada el 09 de abril de 2024, emitida por la Intendencia Regional del Callao, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 593-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO la sanción impuesta mediante Resolución de Subintendencia N° 1098-2023-SUNAFIL/IRE-CAL/SISA, notificada el 28 de septiembre de 2023, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 135-2024-SUNAFIL/IRE-CAL, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, referido a la supervisión efectiva.

TERCERO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 135-2024-SUNAFIL/IRE-CAL, en el extremo referido a las infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, referidos a la identificación de peligros, evaluación de riesgos y a las condiciones de seguridad.

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

QUINTO.- Notificar la presente resolución a **RECOLSA S.A.** y a la Intendencia Regional del Callao, para sus efectos y fines pertinentes.

SEXTO.- 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

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

20260909HGMA – HR 88956-2024