

**NECESIDAD DEL CONTROL JUDICIAL  
DE LOS CRITERIOS DE LA ADMINISTRACIÓN.  
ANÁLISIS CRÍTICO DE LA RESOLUCIÓN DE SALA PLENA  
NO. 005-2022-SUNAFIL/TFL**

**CARLOS ARTURO TRELLES GARRIDO LECCA**

Abogado por la Universidad de Piura. Magister en Derecho con especialización en litigación oral por California Western School of Law – San Diego. Asociado Senior en Vinatea y Toyama Abogados. Docente Universitario.



## 1. INTRODUCCIÓN

El precedente de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena No. 005-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 18 de agosto de 2022, definió el accidente de trabajo como un evento multicausal, y, por tanto, pasible de imposición de varias multas en aplicación del artículo 28.10 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo – Decreto Supremo No. 019-2006-TR (en adelante, RLGIT), ante un solo accidente de trabajo. Lo mismo para el artículo 28.11 RLGIT, que solo se diferencia de la norma anterior en las consecuencias del accidente.

Sin embargo, previamente la misma SUNAFIL había tenido el criterio opuesto. Por ejemplo, en la Resolución 324-2021-SUNAFIL-Primera Sala el máximo tribunal de SUNAFIL, indicó que el tipo infractor contenido en el artículo 28.10 RLGIT sancionaba una sola conducta “el incumplimiento de la normativa que ocasiona un accidente de trabajo”, no existiendo tipificación que permita sancionar varias veces por dicha infracción en virtud de los posibles incumplimientos de la normativa que hubieran podido causar un accidente de trabajo.

En otras palabras, nos encontramos ante un cambio de criterio desfavorable para el administrado, que ciertamente supone la posibilidad de que se impongan varias multas al administrado por lo que podría significar una sola infracción.

Este trabajo tiene por finalidad recordar y desarrollar la importancia del control judicial cuando la administración pública establece criterios que son más “*punitivos*” para el administrado, pues este tipo de criterio no debe ser ajeno al escrutinio judicial, especialmente desde el punto de vista de las garantías del Derecho Administrativo Sancionador. Asimismo, busca analizar y criticar el criterio de SUNAFIL desde el punto de vista de las garantías que todo administrado tiene dentro de un Procedimiento Administrativo Sancionador.

## 2. IMPORTANCIA DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR LABORAL

El artículo 148 de la Constitución Política del Perú, establece que las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación en la vía contencioso-administrativa. Se trata de un mandato constitucional específico, que también ha sido recogido por el artículo 1 del Decreto Supremo No. 011-2019-JUS – TUO de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo (en adelante, LPCA), en cuanto establece que la acción contencioso-administrativa tiene por finalidad, el control jurídico de las actuaciones administrativas por parte del Poder Judicial y “*la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados*”.

Esta misión, es particularmente importante cuando los actos administrativos sujetos al control jurisdiccional son consecuencia de un Procedimiento Administrativo Sancionador.

Ello debido a un elemento muchas veces olvidado en la práctica judicial, especialmente en el proceso contencioso administrativo laboral. Esto es, el hecho de que la facultad de la administración de imponer sanciones es parte del “*ius puniendi*” del Estado.

Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en el Expediente No. 01873-2009-PA/TC (2010), en cuanto señala que “la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales, derivan del *ius puniendi* del estado [Fundamento 11]”.

Cabe indicar que, en esta sentencia, el Tribunal Constitucional opta por una tesis diferenciadora entre la naturaleza jurídica del Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador (basándose en que finalidad de las sanciones penales es de reeducación y reinserción social, mientras que las sanciones administrativas tienen finalidad represiva).

No estamos de acuerdo con la opción del Tribunal Constitucional de diferenciar jurídicamente el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. Si ya se ha reconocido que ambos son ejercicio de una misma facultad (*ius puniendi*), entonces las diferencias que pudieran existir entre uno y otro son más cuantitativas que cualitativas. Como nos dice Gomez Tomillo:

"La tesis actualmente mayoritaria defiende que ambos fenómenos tienen la misma naturaleza, se acepte o no sin matices la tesis cuantitativa. Con independencia de los matices que a tal punto de vista se puedan formular, la conclusión ineludiblemente asociada a tal punto de vista, y que debemos mantener aquí, es que infracción penal y la infracción administrativa serían esencial, material y sustancialmente idénticas" (Gomez, 2017, p. 90-93).

Sin embargo, para el presente análisis no es necesario entrar a la discusión dogmática entre las tesis unitarias, diferenciadoras o eclécticas, sobre la relación entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. Ello porque en la misma sentencia antes mencionada el Tribunal Constitucional (2010), reconoce la aplicación de los principios del Derecho Penal al Procedimiento Administrativo Sancionador [Fundamento 12]:

"12. No obstante la existencia de estas diferencias, existen puntos en común, pero tal vez el más importante sea el de que los principios generales del derecho penal son de recibo, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador. **Sin agotar el tema**, conviene tener en cuenta cuando menos algunos de los que son de recibo, protección y tutela en sede administrativa:

- a. Principio de legalidad (...).
- b. Principio de tipicidad (...).
- c. Principio de culpabilidad (...).
- d. Principio de proporcionalidad de la sanción (...). (Énfasis agregado)

Como podemos observar, claramente el Tribunal Constitucional admite que los principios del Derecho Penal aplican también al Derecho Administrativo Sancionador, generando una serie de garantías que son intrínsecas a la facultad de la administración de imponer sanciones. Nótese que el Tribunal Constitucional solo nombra algunas, dejando claro que no está agotando el tema.

Lo expuesto es de vital importancia cuando hablamos del control judicial que se realiza a través de la acción contencioso-administrativa.

Y es que, a través de esta acción que constituye un derecho constitucional, el administrado sancionado tiene derecho a requerirle al Poder Judicial que exija el respeto de sus derechos como administrado. La labor del Poder Judicial no es de ratificar infracciones. El enfoque no es el administrado, es la administración.

Así lo ha recordado la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria en la Casación No. 9674-2022-LIMA (2023):

“Siendo ello así, resulta importante precisar que el proceso contencioso administrativo ha sido diseñado como un mecanismo mediante el cual el Poder Judicial controla la actuación administrativa, sea esta inconstitucional o ilegal, y constituye un proceso de plena jurisdicción; esto es, **el juez no solo debe limitarse a realizar el control de la validez formal de los actos administrativos cuestionados, sino también debe verificar y, de ser el caso, tutelar los derechos e intereses que hayan sido lesionados por las actuaciones administrativas**”. [Considerando 2.19] (Énfasis agregado)

En consecuencia, la labor de los Jueces en la competencia contencioso-administrativa no se limita a verificar si “parece” que el administrado ha cometido la infracción y “formalmente” los actos administrativos han seguido el procedimiento.

La competencia contencioso-administrativa exige que el análisis jurisdiccional sea estricto para la administración y garantista para el administrado, de forma tal que se verifique que todo el procedimiento administrativo sancionador se ha realizado sin afectar estas garantías.

Esto, ciertamente, constituye un reto particularmente difícil en materia contencioso-administrativa laboral, pues esta materia ha sido asignada a jueces laborales que, independientemente del caso concreto, tienen una especialidad enfocada en los principios y garantías laborales que en general son tuitivos para el trabajador.

Sin embargo, el mandato constitucional es claro y deriva de la naturaleza intrínseca del derecho administrativo sancionador (que es *ius puniendi* y que, en cualquier caso, se le aplican las garantías del derecho penal), lo que se debe analizar son los derechos del administrado-empleador y si éstos han sido vulnerados en el procedimiento. El conflicto sobre el que hay que emitir pronunciamiento no es laboral, es administrativo.

Y esta conclusión no es ociosa pues muchas veces el control administrativo realizado en los procesos contenciosos administrativos laborales, se limita a verificar la formalidad de la infracción o el análisis laboral de SUNAFIL. En otras palabras, basta que para el Juez la actuación de SUNAFIL “formalmente” siga el procedimiento, y tenga un criterio que al juez le parezca razonable desde el punto de vista laboral, para que se ratifique la infracción sin que haya mayor análisis de las garantías del administrado.

Sin embargo, así como las garantías del Derecho Penal generan que no se deba imputar un delito si no se superó la presunción de inocencia, si falta tipicidad o si el delito fue tipificado posteriormente al hecho imputado; con mayor razón, las garantías del Derecho Administrativo Sancionador deben ser aplicadas a todos los administrados, incluidos los empleadores, cuando se verifica la infracción a una de las garantías intrínsecas al Procedimiento Administrativo Sancionador, generando como consecuencia la anulación del acto.

Por ello, es sumamente importante el control judicial de la administración pública, incluida SUNAFIL. Ya que el Estado, que ejerce poder, puede y suele hacer uso abusivo de dicho poder, aún cuando no pretenda hacerlo o pretenda perseguir un bien mayor. Es justamente por este motivo, que existe el Derecho Administrativo Sancionador y la competencia contencioso-administrativa. Y este principio, el del control judicial de la administración, no cambia si la discusión de fondo es tributaria, ambiental o laboral.

### 3. EL CRITERIO DE SUNAFIL SOBRE LA APLICACIÓN DEL 28.10 RLGIT

El artículo 28.10 RLGIT, en su texto original, disponía lo siguiente:

**"28.10 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." (Énfasis agregado)

Mediante Decreto Supremo No. 080-2020-TR, publicado el 10 de febrero de 2020, se dividió esta infracción en dos supuestos. El primero se mantuvo en el artículo 28.10 RLGIT, y se centró en el accidente que ocasiona daños. El segundo se reguló en el artículo 28.11 RLGIT, y se centró en el accidente mortal.

Sin embargo, en ambos casos se mantiene la primera parte de la norma: *"el incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo"*.

Este es el extremo de la norma que regula la infracción en sí, pues es la que contiene la *"acción, antijurídica y culpable"* que se le imputa al administrado directamente a título de infracción. Por ello, toda referencia en este artículo respecto al artículo 28.10 RLGIT en su texto original, es plenamente aplicable a la versión actual de los artículos 28.10 y 28.11 RLGIT.

Respecto de esta infracción, originalmente SUNAFIL tenía el criterio de que el tipo infractor, como está redactado, sanciona como una sola conducta el incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que “ocasiona” un accidente de trabajo. En este sentido, la tipicidad de la infracción subsume a todas las causas del accidente que pudieran constituir incumplimientos a las normas de seguridad y salud en el trabajo.

Este criterio lo podemos observar en la Resolución No. 342-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 20 de setiembre de 2021, el mismo que fue ratificado por diversas resoluciones como la 421-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 422-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 534-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y 576-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (Tribunal de Fiscalización Laboral, 2021).

Estamos hablando de un criterio que se mantuvo vigente hasta el año 2021.

Posteriormente, mediante Resolución de Sala Plena No. 005-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 18 de agosto de 2022, se establecieron como precedentes administrativos de observancia obligatoria los fundamentos 6.15, 6.18, 6.19, 6.20 y 6.21 de dicha resolución. En resumen, estos precedentes establecen lo siguiente:

- El tipo de análisis de los accidentes de trabajo puede ser multicausal y en esta medida, es posible que la imputación por la infracción obedezca a más de una subsunción plausible, si hay nexo de causalidad.
- La subsunción 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.
- La investigación puede determinar un árbol de causas, o antecedentes que han provocado directa o indirectamente la lesión. El inspector debe establecer con suficiencia el nexo causal.
- Las normas (hablando del artículo 28.10 y 28.11 en su texto actual) despliegan un reproche cualificado, por un resultado dañoso determinado, el accidente de trabajo.
- De esta forma, si dos o más incumplimientos pueden ser imputados independientemente como causantes del accidente, pueden ser imputados de forma independiente.



- El nexo causal es el elemento gravitante para la responsabilidad del empleador, cada uno de los incumplimientos sancionados deben ser susceptibles de producir el accidente o contribuir a que éste se desencadene.

Las ideas principales de SUNAFIL para su nuevo criterio son dos: (i) que un accidente puede ser multicausal; y (ii) que si se verifica que hay más de un incumplimiento que pudo ser causa – directa o indirectamente – del accidente, se puede multar varias veces por la misma infracción contenida en el artículo 28.10 RLGIT (o 28.11 RLGIT).

¿Es esto correcto? A continuación, realizaremos un análisis jurídico del criterio de SUNAFIL, a la luz de las garantías del administrado.

#### **4. CONTROL JURISDICCIONAL SOBRE EL CRITERIO DE SUNAFIL**

Conforme a lo expuesto, consideramos que el control que debe hacer la competencia contencioso-administrativa, sobre el criterio de SUNAFIL respecto a la aplicación del artículo 28.10 RLGIT, debe realizarse a la luz de las siguientes garantías del administrado.

##### **4.1. Aplicación del principio de irretroactividad**

El artículo 248.5 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley 27444 (en adelante, LPAG), establece como uno de los principios de la potestad administrativa sancionadora el principio de irretroactividad.

En virtud de este principio, “son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables”. Esto aplica tanto respecto a la tipificación de la infracción, como a la sanción, a los plazos de prescripción e incluso a las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

Este principio es claro cuando hablamos de la tipificación normativa, es decir, la infracción contenida en la Ley.

Sin embargo, en este caso no estamos ante una variación normativa. Como explicamos, la modificación del artículo 28.10 RLGIT solo dividió el tipo infractor en dos, pero no modificó los elementos constitutivos de la infracción (la acción, antijurídica y culpable).

Asimismo, la posibilidad de imponer varias multas por la comisión de la misma infracción, tipificada en el artículo 28.10 RLGIT, no se desprende directamente de la norma. El criterio de SUNAFIL nace de una interpretación de la norma, no de su literalidad.

En este sentido, independientemente del análisis sobre la interpretación normativa realizada por SUNAFIL, lo cierto es que estamos ante un cambio de criterio administrativo sobre una norma que establece una sanción.

Ante ello, surge la duda respecto a si es aplicable del principio de irretroactividad por el cambio de criterio administrativo.

Al respecto, nuestra legislación prevé expresamente este supuesto, en el artículo VI.2 del Título Preliminar de la LPAG, en cuanto establece lo siguiente:

"2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. **La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados**". (Énfasis agregado).

Morón Urbina nos comenta sobre este artículo, que el mismo "supone una técnica de protección de la igualdad de los administrados ante la Administración, de protección de la buena fe y de proscribir la arbitrariedad en el ejercicio de las potestades discrecionales de las autoridades" (Morón, 2019, p. 174).

Asimismo, Baca Oneto nos recuerda que "la verdadera razón por la cual no se permite aplicar el nuevo criterio desfavorable es la seguridad jurídica, que se expresa a través del principio de irretroactividad (Baca, 2016, p. 3).

Así, queda claro que el principio de irretroactividad aplica también al criterio de SUNAFIL sobre la aplicación del artículo 28.10 RLGIT.

La pregunta que queda pendiente de responder es ¿desde cuándo? Pues bien, es claro que este nuevo criterio sería aplicable desde el día siguiente de la publicación del precedente administrativo contenido en la Resolución de Sala Plena No. 005-2022-SUNAFIL/TFL, publicada en el Diario Oficial el peruano el 18 de agosto de 2022.

En otras palabras, recién para las infracciones cometidas a partir del 19 de agosto de 2022, sería aplicable el precedente administrativo.

Así, independientemente de la validez o eficacia del precedente administrativo, respecto al criterio que ha asumido SUNAFIL, es claro que el control jurisdiccional en la vía contencioso-administrativa exige que no se aplique a los administrados por hechos que son previos a su creación. Los procedimientos sancionadores iniciados por infracciones (para efectos prácticos, accidentes) ocurridos antes del 19 de agosto de 2022, no podrían aplicar este criterio por el principio de irretroactividad, bajo sanción de nulidad.

#### **4.2. Análisis del criterio de SUNAFIL a la luz de los principios de legalidad y tipicidad**

El principio de legalidad está recogido en el artículo 248.1 LPAG, y exige que solo por normas con rango de ley cabe atribuir potestad sancionadora y “la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado”. Este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*)”. (Tribunal Constitucional, 2012, fundamento jurídico 7).

El principio de tipicidad tiene reconocimiento expreso en el artículo 248.4 LPAG, que establece que solo son conductas sancionables administrativamente “las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o por analogía”.

El principio de tipicidad, en realidad es un subprincipio del principio de legalidad (Tribunal Constitucional, 2012, fundamento jurídico 9). Asimismo, este principio de tipicidad, también llamado de taxatividad, genera tres subprincipios: (i) el principio de reserva de ley, (ii) el principio de certeza y (iii) la prohibición de interpretación extensiva o por analogía (Morón, 2005, p. 231).

Como podemos observar, ambos principios generan un binomio garantista para el administrado, en virtud del cual, la administración no podrá imponer sanciones o interpretar sanciones, que no deriven expresamente de una norma que tipifica una infracción, mucho menos de forma extensiva o por analogía.

En este caso, vemos que el criterio de SUNAFIL no se deduce expresamente de la norma, sino de una interpretación de la realidad multicausal de los accidentes. En efecto, el artículo 28.10 RLGIT no establece en su tipicidad

*“Cada incumplimiento de cada norma sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo”.*

El artículo 28.10 RLGIT establece como infracción *“El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente en el trabajo”*. Con lo cual, se refiere al conjunto de normas aplicables en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En otras palabras, el tipo infractor, como está tipificado, subsume y abarca cualquier posible incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo.

Una interpretación en contrario, como la de SUNAFIL, supondría que el administrado supuestamente infractor, cometería más de una infracción por un solo accidente de trabajo, cuando el tipo de infractor ha decidido subsumir cualquier omisión del trabajador en una sola consecuencia jurídica que es punible: la existencia de un accidente de trabajo.

Y es que el bien jurídico protegido no es el cumplimiento en sí de la normativa de seguridad y salud en el trabajo. De hecho, este bien jurídico protegido ya puede ser objeto de otras infracciones de menor gravedad, como, por ejemplo, el artículo 27.3 RLGIT, que establece como infracción grave: “No llevar a cabo las evaluaciones de riesgos y los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de las actividades de los trabajadores o no realizar aquellas actividades de prevención que sean necesarias según los resultados de las evaluaciones”.

Entonces, el bien jurídico protegido por la infracción, es el evitar accidentes de trabajo, y si solo ha ocurrido un accidente de trabajo, entonces el administrado sólo ha cometido una infracción. Este es el criterio que el mismo SUNAFIL había mantenido antes del precedente administrativo, y es el que se atañe a la literalidad de la norma.

Consideramos que la opinión de SUNAFIL sobre una realidad fenomenológica causal, **no le habilita a modificar vía interpretación el texto literal de la norma**, y mucho menos, para imponer más multas al administrado por un mismo hecho punible. Y recordamos, en ese caso, el hecho punible es la generación del accidente de trabajo (atribuido directamente al empleador), no el mero incumplimiento de normativa.

Ciertamente nos encontramos ante un exceso de punición, que en términos prácticos habilita a la administración a convertir en muy grave cualquier incumplimiento que pudiera estar relacionado con un accidente de trabajo. En otras palabras, si hay un accidente de trabajo, para SUNAFIL todo es 28.10 RLGIT, y eso no es lo que dice la norma.

Esto es importante porque el tipo infractor, ya es un tipo infractor agravado. Y es que cuando los efectos del accidente son graves (muerte o incapacidad total o parcial permanente), ya la norma establece una multa agravada, considerando al total de trabajadores de la Empresa como “afectados” (artículo 48.1-C). Sobre esto, SUNAFIL ha agravado aún más el tipo infractor, dictando la posibilidad de imponer varias multas - agravadas o no - por un solo accidente.

Por tanto, somos de la opinión que, independientemente de lo que haya ocurrido en el caso concreto, o del análisis de los demás principios administrativo-sancionadores, el criterio de SUNAFIL contraviene los principios de legalidad y tipicidad. La opinión de SUNAFIL sobre lo que debería decir el tipo infractor o lo que debería ocurrir en la investigación de los accidentes, no permite modificar el tenor exacto de la ley, o interpretarlo extensivamente para ampliar su capacidad de imponer más multas por un mismo hecho punible (el accidente).

### 4.3. Análisis del criterio de SUNAFIL a la luz del *non bis in idem*

La prohibición “non bis in idem”, está recogida en el artículo 248.11 LPAG, y prohíbe imponer “sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en los que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Este principio tiene dos vertientes, la vertiente procesal (que prohíbe un doble enjuiciamiento) y la vertiente material o sustantiva (que prohíbe la doble sanción). Como nos dice CANO CAMPOS “el fundamento de la prohibición de *bis in idem* reside realmente en la desproporción y arbitrariedad que implica la imposición de dos o más sanciones por un mismo hecho o su doble enjuiciamiento en dos o más procesos o procedimientos” (Cano, 2001, p. 202).

De los requisitos, el que suele ser objeto de mayor debate es el de “identidad de fundamento”. La solución más fácil es igualar el “fundamento de la sanción” a la “norma tipificada como infracción”. Sin embargo, el fundamento se refiere

al bien jurídico protegido por la normativa (aquel bien cuya protección justifica la imposición de una sanción).

En efecto, la identidad causal o de fundamento, significa que existe “superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras, de suerte tal que si los bienes jurídicos que se persigue en los distintos ordenamientos resultan ser heterogéneos existirá diversidad de fundamento, mientras que, si son iguales, no procederá la doble punición” (Morón, 2005, pp. 250, 251).

Así, si lo que pretende imponer como multa SUNAFIL es el artículo 28.10 RLGIT, entonces estamos hablando de un mismo hecho (el incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo) y un mismo fundamento (el bien jurídico protegido referido a la no generación de accidentes). Es más, estamos hablando de una misma norma (el artículo 28.10).

Y es que la teoría de multicausalidad de los accidentes de SUNAFIL, nada tiene que ver con el análisis de que infracción se está imputando y cuántas veces se imputa la misma infracción.

En otras palabras, en este caso ni siquiera es necesario al análisis de que “bien jurídico protegido”, que evidentemente es el evitar la comisión de accidentes de trabajo, porque lo que pretende SUNAFIL es imputar varias veces el mismo artículo 28.10 RLGIT por un mismo accidente.

Y esto, claramente, es una contravención al principio *non bis in idem*. El artículo 28.10 RLGIT, establece como infracción imputada “*el incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo*”. La infracción no es el mero incumplimiento de la normativa de seguridad en el trabajo, pues para este bien jurídico protegido (el cumplir el ordenamiento) ya existen otras infracciones de menor gravedad, como hemos explicado líneas arriba.

Por otro lado, aún en la tesis de SUNAFIL de que varios incumplimientos pueden ocasionar un accidente de trabajo, lo cierto es que la infracción imputada subsume todo incumplimiento de la normativa que ocasione “un” accidente de trabajo. El imponer varias veces el artículo 28.10 RLGIT, supone una ficción jurídica de que cada incumplimiento generó un accidente de trabajo distinto, y constituye un exceso de punición.

Es decir, si varios incumplimientos del administrado generan un solo supuesto de hecho del artículo 28.10 RLGIT (un solo accidente de trabajo), entonces sólo se ha cometido una infracción y no varias. Esto es debido a que la infracción, no sanciona el mero incumplimiento, sino la generación del accidente de trabajo.

En resumen, consideramos que aún en la tesis de SUNAFIL de que varios incumplimientos de seguridad y salud en el trabajo pueden generar un accidente de trabajo, lo cierto es que la infracción imputada es el artículo 28.10 RLGIT (o el artículo 28.11 RLGIT dependiendo del caso), y esta infracción sólo se ha cometido una vez, porque el bien jurídico protegido no es el mero cumplimiento de la normativa, sino el evitar accidentes de trabajo.

Por tanto, imponer varias veces la misma infracción contenida en el artículo 28.10 RLGIT (o el 28.11 RLGIT) afecta el principio *non bis in idem*, si solo hubo un accidente de trabajo.

#### **4.4. Análisis del criterio de SUNAFIL respecto a la exigencia de causalidad de la norma**

Para SUNAFIL, si se evidencia que un accidente de trabajo tuvo varias causas “directas o indirectas” que suponen un incumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo, puede imponer multas distintas por cada una, en base al artículo 28.10 RLGIT (o el 28.11 RLGIT).

En otras palabras, SUNAFIL impone una posición fenomenológica de los accidentes, según la cual al existir un árbol de causas posibles del accidente – directas o indirectas – éstas pueden ser atribuibles como incumplimientos que generan – cada uno por sí mismo – la infracción contenida en el artículo 28.10 RLGIT (o el 28.11 RLGIT).

Prueba de ello, es el numeral 6.20 del precedente vinculante, en cuanto establece que *“Cada uno de los incumplimientos sancionados (...) debe ser susceptible de producir el accidente o contribuir a que este se desencadene”*.

Sin embargo, el criterio de SUNAFIL no se sustenta en norma alguna. El criterio de SUNAFIL se sustenta en una realidad fenomenológica (cualquier evento puede tener múltiples causas), que forma parte de la práctica en materia de seguridad y salud en el trabajo como uno de los principios de mejora continua.

Pero esta realidad fenomenológica, aún en la tesis de SUNAFIL, no puede confundirse con el análisis jurídico de atribución de responsabilidad administrativa.

Para ello, es importante señalar que el artículo 94 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo – Decreto Supremo No. 005-2012-TR, establece una necesidad de causalidad determinante o inmediata y directa:

*“Para efecto de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley, la imputación de la responsabilidad del 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 del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo”. (Énfasis agregado)*

Si bien esta norma, se refiere a la determinación de responsabilidad civil, es una norma específica que exige causalidad inmediata y directa, no mediata o indirecta.

Esta norma concuerda con el artículo 95 del mismo reglamento, que nos recuerda cuál es la exigencia o carga probatoria de los Inspectores de trabajo:

*“Cuando la Inspección de Trabajo constate el incumplimiento de una norma de seguridad y salud en el trabajo, **el inspector debe acreditar que dicho incumplimiento ha originado el accidente de trabajo** o enfermedad profesional, consignando ello en el acta de infracción”. (Énfasis agregado).*

Con el análisis de estas normas, queda claro que cuando el artículo 28.10 RLGIT (y el artículo 28.11 RLGIT), tipifica como infracción el incumplimiento sobre la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo “que ocasione” un accidente de trabajo, no puede ser interpretado como cualquier incumplimiento que “pudo producir o contribuir” al accidente de trabajo.

Así, el dejar al libre albedrío de la administración que ejerce facultad sancionadora, el determinar todas las causas que a su parecer podrían haber contribuido al accidente, para imputarlas como sanciones independientes, va en contra de los principios de seguridad jurídica y razonabilidad, pues la realidad fenomenológica podría retrotraer las causas del accidente a un indeterminado número de eventos que no tendrían relación directa con el mismo.

En todo caso, es claro que la normativa exige que el incumplimiento sea causa determinante, directa, que ocasione u origine el accidente. No permite



la imputación de cualquier posible causa que “podría haberlo producido” o que “podría haber contribuido”.

Por tanto, el criterio de SUNAFIL que permite la imputación de múltiples causas indeterminadas, directas o indirectas, contraviene el principio de legalidad, pues – sin derivar de ninguna norma – contraviene la exigencia de nexo causal contenida tanto en el artículo 28.10 RLGIT, como en los artículos 94 y 95 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

## 5. CONCLUSIONES

- La acción contencioso-administrativa es un derecho constitucional del administrado, mediante el cual acude al Poder Judicial para que éste garantice sus derechos e intereses como tal. Ello debido a que el proceso administrativo sancionador forma parte del *ius puniendi* del Estado y, por tanto, el Poder Judicial debe verificar el cumplimiento de todas las garantías que le son propias, y no solamente verificar el cumplimiento del procedimiento formal, como se ha ratificado en la Casación No. 9674-2022-LIMA,
- Este análisis garantista para el administrado aplica también para la acción contencioso-administrativa laboral, lo que supone un reto para los jueces laborales competentes para ello, pues su especialidad contiene principios tuitivos para el trabajador. Sin embargo, lo que se analiza en estos procesos son los derechos y garantías del administrado, que en este caso es el empleador.
- SUNAFIL ha tenido un cambio de criterio respecto a la imposición de multas al amparo del artículo 28.10 RLGIT (actualmente, artículos 28.10 y 28.11 RLGIT). Primero consideró que esta infracción subsume todos los incumplimientos a la normativa de seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente. Pero luego, ha establecido un precedente administrativo en virtud del cual, si varios incumplimientos pueden ser atribuibles a un accidente, pueden imponerse varias multas en base a la misma infracción (artículo 28.10 o 28.11 RLGIT).
- Este tipo de cambios administrativos deben ser objeto de escrutinio por parte del Poder Judicial, al amparo de las garantías de los administrados. Así tenemos que, en aplicación del principio de irretroac-

tividad, SUNAFIL no podría imponer este criterio a las infracciones (accidentes) cometidas antes del 19 de agosto de 2022, fecha en que entró en vigor el precedente administrativo.

- El criterio de SUNAFIL también contraviene los principios de legalidad y tipicidad, pues supone imponer una interpretación administrativa al texto literal de la norma, modificándolo. La norma subsume cualquier incumplimiento que haya generado un accidente de trabajo, pues el bien jurídico protegido es evitar los accidentes de trabajo. Los meros incumplimientos ya están tipificados en normas de menor gravedad.
- El criterio de SUNAFIL también contraviene el principio *non bis in idem*, porque el bien jurídico protegido por la norma es el evitar que se origine un accidente de trabajo. No es el mero incumplimiento de una norma de seguridad y salud en el trabajo. En este sentido, un solo accidente de trabajo constituye una sola infracción, porque solo se ha afectado una vez el bien jurídico tutelado por el artículo 28.10 RLGIT (o el artículo 28.11 RLGIT).
- El criterio de SUNAFIL contraviene también la exigencia de causalidad exigida en el artículo 28.10 RLGIT, infringiendo el principio de legalidad, pues el artículo 28.10 RLGIT (o el artículo 28.11 RLGIT), concordado con los artículos 94 y 95 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, exige causa determinante y directa que origine el accidente de trabajo. Sin embargo, SUNAFIL permite imputar múltiples causas directas o indirectas, que podrían haber originado el accidente o contribuido en él, lo que contraviene las normas antes mencionadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baca Oneto, V. (2016). La retroactividad favorable en derecho administrativo sancionador. THEMIS Revista De Derecho, (69), 27-43. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/16709>
- Cano Campos, T. (2001). Non Bis in Idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador. Revista de Administración Pública N° 156.
- Corte Suprema. Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria (2023). Casación No. 9674-2022-LIMA.

- Gomez Tomillo, M. (2017). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. 4ta Edición*”. Aranzadi.
- Morón Urbina, J (2005). *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana*. Revista Advocatus 13 2005 II.
- Morón Urbina, J (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I*. Gaceta Jurídica.
- Tribunal de Fiscalización Laboral (2021). Resoluciones 342-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 421-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 422-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 534-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y 576-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
- Tribunal de Fiscalización Laboral (2022). Resolución de Sala Plena 005-2022-SUNAFIL/TFL.
- Tribunal Constitucional (2010). Expediente No. 01873-2009-PA/TC. Lima, 3 de setiembre de 2010. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>
- Tribunal Constitucional (2012). Expediente No. 00156-2012-PHC/TC. Lima, 8 de agosto de 2012. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>