

# **LA RESPONSABILIDAD POR ACCIDENTES DE TRABAJO Y EL ROL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL PERÚ**

**MAURICIO MATOS ZEGARRA**

Socio del área laboral de EY Perú (Ernst & Young). Máster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Université Libre de Bruxelles (ULB) – Bélgica. Docente de Derecho Laboral en la Universidad Católica de Santa María (UCSM) y en la Universidad Católica San Pablo (UCSP).



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, tanto el Poder Judicial como la inspección del trabajo en nuestro país han planteado un análisis de la responsabilidad del empleador frente a los accidentes de trabajo a partir de la noción de responsabilidad civil subjetiva basada en la noción de culpa. Esta visión, se ha visto reforzada pues en una interpretación de los principios de prevención y responsabilidad, la autoridad inspectiva de trabajo considera que el empleador siempre será responsable frente al acaecimiento de un accidente de trabajo.

Con el propósito de analizar esta visión en detalle desarrollamos el presente trabajo a fin de demostrar en primer término que la responsabilidad por los accidentes de trabajo basada en una noción de culpa fue abandonada a fines del siglo XIX para ser reemplazada por una noción de responsabilidad centrada en la teoría del riesgo.

En este sentido, nuestro país habría transitado a inicios del siglo XX del abandono de la responsabilidad por culpa, pasando a sistemas de protección construidos alrededor de la seguridad social, para llegar a un punto en donde el abandono de la seguridad social y su reemplazo por un sistema complementario pero limitado de seguro contra accidentes de trabajo, ha supuesto una “vuelta de tuerca” retornando a la noción de culpa del empleador.

Esta nueva noción de culpa está siendo reforzada por una visión – a nuestro criterio – muy amplia de los principios de responsabilidad y prevención previstos por la ley de seguridad y salud en el trabajo, trasladando al empleador la responsabilidad por un accidente de trabajo aún si este se ha producido por la propia negligencia del trabajador o por hechos atribuibles a otros actores sociales, tales como la propia organización sindical.

En este estado de cosas, el rol de la inspección de trabajo no se está centrando en un verdadero rol preventivo dado que en todos los casos en que estemos frente a la investigación de un accidente de trabajo, la responsabilidad del empleador se traducirá en la imposición de una cuantiosa multa. De manera simultánea, las actuaciones inspectivas estarían siendo utilizadas como material probatorio para que los trabajadores puedan lograr el pago de una indemnización por daños y perjuicios en la vía judicial, utilizando las investigaciones administrativas como la prueba de la “conducta antijurídica” del empleador.

En la líneas siguientes nos proponemos demostrar que esta situación se habría generado a partir de un abandono progresivo de la cobertura de accidentes de trabajo desde la perspectiva de la seguridad social, que genera como efecto inmediato una culpa absoluta y sin excepción del empleador frente a una contingencia de este tipo, que se traducirá siempre y muchas veces injustamente en su responsabilidad penal, civil y administrativa, sin analizar las consecuencias de una posible insolvencia del propio empleador y la imposibilidad material de asumir el alto costo de la imposición de una multa y el pago de una reparación económica.

## **I. LA RESPONSABILIDAD DEL EMPLEADOR FRENTE A LOS ACCIDENTES DE TRABAJO: UNA ANTIGUA NOCIÓN BASADA EN LA CULPA**

A fines del año 2017 se publicaron las conclusiones del VI Pleno Jurisdiccional en material laboral y previsional<sup>1</sup> donde la Corte Suprema tuvo la oportunidad de analizar un tema fundamental en el desarrollo de la relación laboral: el de la responsabilidad del empleador como consecuencia de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional sufrido por un trabajador o un tercero bajo su custodia o responsabilidad.

El enfoque brindado por la Corte Suprema partía de una interpretación de los artículos 53 y 54 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo

---

1 <https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/34eb79804a5627cfa962fdb1377c37fd/VI+PLENO+JURISDICCIONAL+SUPREMO+LABORAL-+A%C3%B1o+2017+comprimido.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=34eb79804a5627cfa962fdb1377c37fd>. Consultado el 05 de octubre del 2020

en cuanto establece que el incumplimiento del empleador del deber de prevención, genera la obligación de pagar las indemnizaciones de las víctimas, o a sus derechohabientes, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.<sup>2</sup>

No obstante y para efectos del análisis que realizaremos en el presente trabajo, cabría preguntarse si el planteamiento y orientación de la Corte Suprema resultó innovador en el marco de la protección a los trabajadores respecto a los accidentes de trabajo, o si por el contrario significó el corolario de un sistema de prevención y protección frente a los accidentes de trabajo contradictorio respecto al sistema de cobertura brindado por la seguridad social que tiene actualmente un impacto negativo en la forma en que la inspección de trabajo concibe su rol de garante del cumplimiento de la normatividad en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Con la finalidad de analizar la coherencia del sistema de protección actual es importante realizar un rápido tránsito histórico respecto a la evolución del sistema de prevención y de protección sobre accidentes de trabajo en el Perú.

## **1. La teoría del riesgo profesional y el rol de la ley 1378 sobre accidentes de trabajo**

Promulgada el 20 de enero de 1911 bajo el impulso de Don José Matías Manzanilla Barrientos, la ley 1378 estableció que “el empresario es responsable por los accidentes que ocurran a sus obreros y empleados en el hecho del trabajo o con ocasión directa de él”. Asimismo, el artículo 13 de la referida norma también estableció que “todo empresario de cualquier

---

2 Artículo 53 de la ley N.º 29783 El incumplimiento del empleador del deber de prevención genera la obligación de pagar las indemnizaciones a las víctimas, o a sus derechohabientes, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales. En el caso en que producto de la vía inspectiva se haya comprobado fehacientemente el daño al trabajador, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo determina el pago de la indemnización respectiva.

Artículo 54. El deber de prevención abarca también toda actividad que se desarrolle durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, o en el desplazamiento a la misma, aun fuera del lugar y horas de trabajo.

industria o trabajo está obligado a prestar asistencia médica y farmacéutica por el accidente de trabajo que ocurra a sus obreros y empleados”.

Cabe resaltar que la obligación del empleador se encontraba limitada por el salario del trabajador, pues la norma también precisaba que si el salario anual excediese de 120 libras se aplicarían las reglas del derecho común, pudiendo los trabajadores acogerse a la referida norma hasta dicho límite.

En este sentido cabría preguntarse, si en el año 1911 ya contábamos con un sistema de protección al trabajador frente a accidentes de trabajo que hacía responsable al empleador de los daños que pudiese sufrir el trabajador, ¿Qué cambió entre el año 1911 y el año 2020? Veamos.

Tal como nos lo recuerda RAMOS NÚÑEZ, la ley 1378 consagró “en el Perú – y en Iberoamérica – la doctrina del riesgo en los accidentes de trabajo ocurridos en las actividades industriales”. El referido autor señala con acierto que esto implicaba ciertamente que “la responsabilidad económica por los infortunios que sufrían los obreros y empleados en el desempeño de sus prestaciones laborales, o como consecuencia de ellas, se reputaba al empresario, aun si no existiera culpa por parte de éste, o si ella no se llegase a demostrar.”<sup>3</sup>

Recordemos que hasta dicho momento los accidentes ocurridos en el trabajo o con ocasión del trabajo habían sido tratados bajo la óptica del derecho civil. Así, el Código Civil de 1852 precisaba en su artículo 2191 que “*Cualquiera que por sus hechos, descuido o imprudencia cause un perjuicio a otro, está obligado a subsanarlo*”. Esta regulación traía consigo la dificultad de tener que demostrar la falta del empleador en la ocurrencia de un accidente de su trabajador lo que en la práctica podía suponer una tarea muy difícil para el trabajador. Tal como lo menciona el citado autor parafraseando a José Matías Manzanilla “*el obrero que se propusiera demostrar la culpa subjetiva del empresario ante los tribunales, requeriría la*

3 RAMOS NÚÑEZ Carlos. *La teoría del riesgo profesional: “expresión militante de la economía contemporánea”* En *Negocio Jurídico y responsabilidad civil. Estudios en memoria del Profesor Lizardo Taboada Córdova*. Ed. Grijley. Lima. 2004, pp. 555-556.

*habilidad de la mítica Ariadna para descubrir las pruebas de la negligencia o del descuido industrial*<sup>4</sup>

En esta línea, la idea de implementar un sistema de responsabilidad del empleador sin culpa fue innovadora para el Perú y para gran parte de América Latina; sin embargo, era una idea que se había venido gestando en Francia en los últimos años del siglo XIX. Así, mediante la ley del 9 de abril de 1898 se estableció en dicho país un sistema de responsabilidad del empleador frente a accidentes de trabajo sin falta, pero al mismo tiempo implementando un sistema de indemnizaciones previamente establecido o tarifado.

Al comentar la importancia de esta ley, DUPEYROUX<sup>5</sup> precisa que esta radicaba entre otros aspectos en el hecho que la responsabilidad por la protección del trabajador estaba integrada en el propio contrato de trabajo. La ley, al igual que sucedería en el Perú años más tarde, buscó extender la responsabilidad patronal haciéndolo responsable de reparar las consecuencias de los accidentes incluso en aquellos casos donde podría existir una falta de la víctima, es decir del propio trabajador.

En la misma línea, FUNCK, al comentar la implementación de la primera ley belga respecto a accidentes de trabajo señalaba que “*la indemnización de las consecuencias de un accidente de trabajo fue el primer régimen de seguridad social organizado por la ley. Fue instaurado en 1903 para responder a las consecuencias dramáticas de los accidentes de trabajo entre los obreros, frecuentemente sometidos a condiciones penosas de trabajo*”. El referido autor señala además que el seguro “accidentes de trabajo” estaba fundado no sobre el concepto de falta, sino sobre la base del riesgo: aquel que hace correr un riesgo a la persona que trabaja para su servicio debe hacerse responsable de las consecuencias<sup>6</sup>.

---

4 *Ibidem*, pp. 556.

5 DUPEYROUX, Jean-Jacques. *Droit de la sécurité sociale*. Dalloz. Paris. 2011. pp 19-20. Traducción libre.

6 FUNCK, Jean François. *Droit de la sécurité sociale*. De Boeck et Larcier 2006, pp 301-302.

Tanto la ley peruana sobre accidentes de trabajo de 1911, como la ley francesa de 1898 y la ley belga de 1903, introdujeron, como ya se ha mencionado, un sistema de responsabilidad objetiva basada en la teoría del riesgo profesional cuyas características podrían resumirse a continuación:

- a) La responsabilidad frente a un accidente de trabajo recaía en el empleador sin importar si el acaecimiento de tal accidente se hubiese originado en la falta del propio trabajador; sin embargo la ley estableció 2 interesantes reglas de excepción: i) por un lado si el accidente proviniese de culpa inexcusable de la víctima, la indemnización debía ser reducida proporcionalmente de acuerdo a la apreciación del Juez, no pudiendo ser inferior al salario mínimo vital de la época; ii) En caso el accidente se produjese (...) *por falta de los respectivos aparatos de protección determinados en los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo (...)* Es decir por negligencia o falta de cuidado por parte del empleador, la indemnización se elevaría en un 50%.
- b) Al mismo tiempo, el monto de la indemnización que asumiría el empleador se encontraba previamente fijada por ley, es decir que se trataba de un sistema de indemnización tarifada. La idea de tener un sistema de indemnización previamente fijado señala DUPEYROUX<sup>7</sup> para el caso francés, era hacer que el trabajador realizase también todos los esfuerzos preventivos para evitar el acaecimiento del accidente.
- c) Cabe agregar, que tal como lo establecía la ley 1378, esta solo era aplicable a los obreros y empleados cuyo salario anual no excediese de 120 libras peruanas de oro. En caso el salario anual excediese de dicho monto, se aplicarían las reglas del derecho común, pudiendo los trabajadores acogerse a la ley hasta la referida suma, en cuyo caso se producía una renuncia implícita para obtener una indemnización de acuerdo con las reglas del derecho común.<sup>8</sup>

7 DUPEYROUX, Jean-Jacques. *Ibidem*, p. 20.

8 Para un estudio más detallado sobre las teorías acerca de la responsabilidad derivada de

Como se habrá podido notar, a diferencia de la posición actual de la Corte Suprema, el legislador peruano de inicios del siglo XX había eliminado la noción de culpa del empleador entendida esta como dolo, culpa inexcusable o culpa leve, incluyendo ciertamente la falta de diligencia o deber de prevención al que hace referencia la Ley de seguridad y salud en el trabajo, haciéndolo responsable de los accidentes que pudiesen sufrir los trabajadores sin importar el origen de este.

Sin embargo, el sistema de protección implementado por la Ley 1378 distaba de ser un sistema lo suficientemente eficiente como para poder desincentivar conductas tendientes a producir un accidente de trabajo y por otro lado tampoco suponía una real y efectiva cobertura frente a tales hechos. De hecho, la Ley 1378, posteriormente modificada por la Ley 2290 no incluyó en su redacción una definición sobre lo que debía entenderse por accidente de trabajo, ni tampoco solucionó un problema que la Corte Suprema de la República tampoco resuelve en el siglo XXI. ¿Qué sucede si un empleador deviene en insolvente? ¿Qué sucedería en caso se determine la responsabilidad civil del empleador, pero este no puede asumir el monto de la indemnización?

Del mismo parecer es el profesor PLÁ RODRÍGUEZ, quien señala que *“cuando ya se había cubierto todo el panorama laboral, abarcando con su protección a todos los trabajadores y alcanzando con su responsabilidad eventual a todos los empleadores, se empezó a encarar otro problema que la práctica puso de manifiesto: la posible incapacidad económica de muchos empleadores para hacer frente a su responsabilidad”*<sup>9</sup> Las apreciaciones del Profesor PLÁ bien podrían también ser aplicables hoy en nuestro sistema de inspección de trabajo en el sentido de preguntarnos ¿qué sucedería si un empleador no está en posibilidad de asumir el pago de la multa que pueda imponer la inspección de trabajo como consecuencia de una infracción vinculada

---

los riesgos de trabajo recomendamos revisar DE BUEN, Néstor Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, México 2008, pp. 621-627.

9 PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. *Estudios de la Seguridad Social*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay. 1era edición. 1999, pp. 211 y ss.

a seguridad y salud en el trabajo? ¿Qué sucedería si el empleador deviene en insolvente? Lo analizaremos en los párrafos siguientes.

## 2. La protección de accidentes de trabajo: Un necesario enfoque desde la seguridad social

El acaecimiento de un accidente de trabajo debe ser entendido en principio y antes que nada como un riesgo, y concretamente como un riesgo profesional. Como menciona EWALD “accidente quiere decir para el obrero, desempleo, probablemente incapacidad parcial o absoluta para el trabajo y en el peor de los casos la muerte”<sup>10</sup> Frente a tal situación y tal como lo identifica a su vez PLÁ RODRÍGUEZ el empleador puede cubrirse frente al riesgo ya sea contratando un seguro mercantil<sup>11</sup>, ya sea a través de un sistema coordinado de seguridad social donde exista por un lado la obligación del empleador de cotizar u aportar un porcentaje de la remuneración del trabajador destinado a enfrentar una contingencia de esta naturaleza, y por ende exista a su vez un ente que administre y pague las prestaciones derivadas del acaecimiento del riesgo.

De hecho, durante gran parte del siglo XX, los empleadores buscaron protegerse de la aplicación de la teoría del riesgo profesional mediante la contratación de seguros; sin embargo, el riesgo de un accidente de trabajo fue abordado progresivamente bajo la óptica de la seguridad social.

### 2.1. La visión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

A través del Convenio N.º 17 – Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo 1925 (C17), la OIT adoptó por primera vez un instrumento normativo general que garantizaba a las víctimas de accidentes de trabajo, o a sus derechohabientes, una indemnización en caso de acaecimiento de este riesgo. Si bien, la OIT ya se había pronunciado sobre el tema en específico para el sector agrícola a través de la Tercera

10 EWALD, François. *L'Etat Providence*. Bernard Grasset. Paris. France. 1986. pp. 230. Traducción libre.

11 *Op. Cit.* pp. 211.

Reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo (Convenio N.º 12), el C17 sería el primer instrumento aplicable a la industria y la empresa en general, con excepción de la gente de mar.

La visión de la OIT sobre la forma en que debía pagarse la referida indemnización comenzaba a parecerse a la de una prestación de la seguridad social, abandonando progresivamente el sistema de la teoría del riesgo, pues el artículo 5º del referido instrumento señalaba que las indemnizaciones debían pagarse en forma de renta, además de garantizar la asistencia médica y farmacológica; sin embargo el referido instrumento también señalaba que el otorgamiento de prótesis u ortopedia debía ser asumido por el empleador o por el asegurador. Asimismo, establecía que los Estados que ratificaran el Convenio debían prever mecanismos frente a la insolvencia del empleador o de la aseguradora.

No obstante, el gran salto de la cobertura de accidentes de trabajo como una prestación de la seguridad social, llegaría con el Convenio 102 – Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social que entró en vigor el 27 de abril de 1955 y fue ratificado por el Perú el 23 de agosto de 1961. Recordemos que bajo el sistema de la seguridad social y tal como lo establece el artículo 71 del C102, el costo de las prestaciones concedidas y los gastos de administración —incluyendo las de accidentes de trabajo— deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa.

En un sistema de cobertura de los accidentes de trabajo y también de las enfermedades profesionales bajo la óptica de la seguridad social, deberíamos contar con un empleador que de manera individual o de manera conjunta con el Estado asuma el pago de un aporte o cotización a una entidad administrativa que pueda gestionar dichos aportes, haciéndose esta última responsable de los cálculos y estudios actuariales respectivos, de manera que el equilibrio financiero del fondo quede asegurado y de esta manera sea esta entidad sea la que asuma el pago de las prestaciones derivadas de un accidente de trabajo.

La idea de tratar a los accidentes de trabajo como un riesgo social y en consecuencia brindarles cobertura desde el punto de vista de la seguridad social permite, por un lado, asegurar la efectiva reparación de un daño hacia el trabajador producto del accidente, y por otro lado evita que el empleador deba asumir de manera inmediata la responsabilidad del pago de una indemnización. De alguna forma el pago de la cotización u aporte mensual, independientemente o no del acaecimiento del riesgo, es una manera efectiva de evitar los casos de insolvencia del empleador.

## **2.2. El Decreto Ley 18846 y la posición del legislador peruano**

El 29 de abril de 1971 entró en vigor en nuestro país la ley sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales bajo el título de “Seguro Social Obrero asume exclusivamente el seguro por accidentes de trabajo de los obreros”. Tal como se señaló en la referida norma, la idea de la norma era implementar un sistema de seguridad social en lo relativo a la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Así, se señaló en la misma, que el objeto de la norma era dar término al régimen de aseguramiento voluntario de los empleadores y a la acción que en vía subrogativa habían venido cumpliendo las compañías privadas de seguros.

La norma del año 1971 y su reglamento, aprobado mediante decreto supremo 002-72-TR fue revolucionaria y positiva en muchos aspectos, pues en principio amplió la cobertura respecto a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a todos los sectores profesionales, aunque tuvo una limitación importante al señalar que sólo se refería a trabajadores obreros. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional a través de la STC 10063-2006-AA/TC (Caso Padilla Mango) precisó que la cobertura brindada por el seguro contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales también era aplicable a trabajadores empleados siempre y cuando hubiesen laborado como obreros para el mismo empleador.

En segundo lugar, hacía responsable al empleador del pago de un aporte o cotización destinado a financiar las prestaciones médicas, hospitalarias, farmacológicas, de rehabilitación y de otorgamiento de una

renta vitalicia a los trabajadores que sufrieran un accidente de trabajo o una enfermedad profesional.

### **3. El seguro complementario de trabajo de riesgo, el abandono de la seguridad social y la adopción de un sistema de seguro obligatorio**

El 17 de mayo de 1997, con la publicación de la Ley 26790 – Ley de modernización de la seguridad social en salud y posteriormente con la entrada en vigor del decreto supremo 003-98-SA (decreto supremo que aprueba las normas técnicas sobre el seguro complementario de trabajo de riesgo-SCTR), el esquema de cobertura de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales en nuestro país cambió drásticamente.

En efecto, el artículo 19 de la referida ley señala que el SCTR otorga cobertura adicional a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan las actividades de alto riesgo, acentuando su carácter obligatorio y buscando cubrir el otorgamiento de prestaciones de salud, así como de invalidez y sobrevivientes para los casos de accidentes de trabajo. No obstante, y pese a la idea de que el sistema de cobertura obligatoria propuesto por la norma busca alinearse con los principios constitucionales en un marco de equidad, solidaridad, eficiencia y facilidad de acceso a los servicios de salud, el diseño de la misma dista mucho de poder cumplir efectivamente con dichos principios, aun ponderando el carácter progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esta misma posición se replica en el artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud aprobado mediante decreto supremo 008-2010-SA en cuanto establece que el riesgo ocupacional a que están expuestos todos los trabajadores como consecuencia de las labores que desempeñan en su centro de trabajo, o a través de la actividad laboral desarrollada independientemente, debe ser materia de aseguramiento progresivo hasta alcanzar la universalidad.

En efecto, la cobertura brindada por el SCTR presentaría, a nuestro criterio, algunas deficiencias en su estructura que valdría la pena destacar y que en nuestra opinión terminan impactando en la noción de cobertura

que plantea el Poder Judicial, y también en la posición asumida por la inspección de trabajo al momento de desarrollar su trabajo de investigación sobre accidentes de trabajo y ciertamente en la determinación de la cuantía de las multas a ser impuestas al empleador.

- a) En principio, la norma define al SCTR como un sistema de cobertura adicional a los afiliados a la seguridad social en salud administrado por EsSalud. Es decir, no se trata de una prestación de la seguridad social independiente y orientada a brindar cobertura en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sino que a criterio de la propia norma sólo se trataría una protección complementaria a la protección médica y económica brindada para los casos de accidentes y enfermedades comunes.

Esta es la posición que además plasmó la Corte Suprema a través de la Cas. N.º 1225-2015-LIMA cuando señaló expresamente que *“Al respecto, las prestaciones que otorga el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo tienen una naturaleza distinta y constituye el otorgamiento de una cobertura adicional a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que laboran en actividades de alto riesgo, en consecuencia, las prestaciones que otorgan estos tipos de seguros son independientes de la responsabilidad civil ordinaria que debe asumir quien causa daño por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales”*

Es claro que la posición de la Corte Suprema parte de la idea de asumir que la cobertura del SCTR sólo resultaría complementaria y que siempre quedaría abierta la posibilidad de que los trabajadores puedan apelar a la noción de culpa que en su momento y a inicios del siglo XX el legislador peruano quiso eliminar para reemplazarla por un sistema de cobertura a través de un sistema de seguridad social.

Es más, se advierte de esta posición jurisprudencial, que la Corte Suprema no asume que el SCTR represente un verdadero sistema de cobertura previsional frente a accidentes de trabajo,

sino que estaríamos simplemente frente a un sistema complementario de cobertura de salud, que no excluye la noción de reparación civil por la inejecución de obligaciones, apartándose – como hemos mencionado – de la teoría del riesgo profesional y alejándose también de una noción de reparación a partir de la propia seguridad social.

- b) En segundo lugar, la norma no otorga una cobertura universal frente a todo accidente de trabajo. Si bien, la definición de accidente de trabajo es general, en el sentido de definir al accidente de trabajo como toda lesión orgánica o perturbación funcional causada en el centro de trabajo o con ocasión del trabajo por acción imprevista, fortuita u ocasional de una fuerza externa, repentina y violenta que obra súbitamente sobre la persona del trabajador o debida al esfuerzo del mismo, el hecho que la contratación del SCTR solo sea obligatoria para empleadores cuyas actividades se encuentren listadas en al Anexo 5 del decreto supremo 009-97-SA, genera con frecuencia el hecho que accidentes que pueden ser catalogados como tales, incluso por la propia inspección de trabajo en sus investigaciones, no merezcan una cobertura por parte de la seguridad social peruana.

En efecto, si un trabajador que no realiza actividades de alto de riesgo sufre un accidente de trabajo, la cobertura que recibirá será la de un accidente común, por lo que en la práctica, una gran cantidad de accidentes de trabajo no tienen una cobertura efectiva por parte del sistema de seguro obligatorio implementado por el legislador peruano hace más de 20 años y terminan siendo analizados y tratados como si se tratara de un accidente común.

En conclusión, la cobertura limitada del SCTR abre el espacio a que los trabajadores reactiven la necesidad de conseguir una cobertura efectiva por parte del empleador a través de una indemnización por daños y perjuicios en la vía ordinaria.

- c) La tercera deficiencia que advertimos viene dada por la exclusión específica de los accidentes en el trayecto al trabajo o accidentes *in itinere* de la cobertura del SCTR. Esta exclusión es particularmente grave si tomamos en consideración que el artículo 7 del Convenio 121 de la OIT sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales de 1964 señala expresamente que *“todo Miembro deberá prescribir una definición del accidente del trabajo, incluyendo las condiciones bajo las cuales un accidente sufrido en el trayecto al o del trabajo es considerado como un accidente de trabajo”* y si bien el Perú no ha ratificado este convenio, el hecho de sí haber ratificado el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) importaría que el Perú adopte una legislación interna acorde al estándar mínimo de cobertura de las contingencias previstas por dicho convenio y la definición que sobre accidentes de trabajo brinda el Convenio 121.

En conclusión, las deficiencias advertidas en la forma que se estructura actualmente en nuestro país el sistema de cobertura frente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el hecho de haber pasado de una cobertura de seguridad social a una de cobertura complementaria y parcial a través de la adquisición por parte del empleador de un seguro obligatorio para actividades calificadas como de riesgo en nuestro país, puede estar repercutiendo de manera negativa en la forma en que el Poder Judicial analiza los casos de responsabilidad del empleador retornando a una visión de esta basada en la culpa del empleador y en algunos casos en el riesgo creado.

Por otro lado, consideramos también que esta percepción de la responsabilidad del empleador frente a los accidentes de trabajo podría determinar una orientación del rol de la inspección de trabajo basada en la determinación de la culpa por parte del empleador a través del incumplimiento general de su deber de prevención, así como del principio de responsabilidad<sup>12</sup> y a partir de este punto generar la sanción al empleador

---

12 Ley N.º 29783.- Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo. I. Principio de prevención: El

por incumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo lo que a su vez abre la posibilidad de que el trabajador premunido del acta de infracción o las resoluciones de sub – intendencia o intendencia de la autoridad inspectiva de trabajo pueda plantear una demanda indemnizatoria de daños y perjuicios donde ciertamente la conducta antijurídica del empleador ya estaría previamente acreditada, abriéndose el espacio para que el Poder Judicial solo determine el *quantum* indemnizatorio. Veamos

## II. EL ROL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL PERÚ FRENTE A LOS ACCIDENTES DE TRABAJO

### 1. Entre la cobertura, la vigilancia y la prevención

Durante décadas, la noción de prevención de los accidentes de trabajo estuvo desligada de las normas que regulan la cobertura de la contingencia una vez que esta se presentaba. Tal como lo hemos desarrollado en los párrafos precedentes, las primeras normas que buscan brindar una cobertura efectiva frente a los accidentes de trabajo datan del año 1911 con la Ley 1378; sin embargo, la primera norma coordinada en materia de seguridad y salud en el trabajo se aprobaría recién en el año 1964 a través del Decreto Supremo 42 F.

En efecto, la referida norma buscaba dar cumplimiento a un mandato general contenido en el artículo 157 de la Ley 13270 del 30 de noviembre de 1959 —Ley de Promoción Industrial— en cuanto establecía que *“las empresas industriales, de acuerdo a su capacidad económica, estarían obligadas*

---

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. II. Principio de responsabilidad: El empleador asume las implicancias económicas, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de el, conforme a las normas vigentes.

*a instalar y mantener sistemas de previsión social, educacionales, seguridad e higiene industriales, en conformidad con las normas que dicte el Reglamento”.*

De la misma forma, el artículo 104 de la Ley 23407 de 1982 —Ley General de Industrias— señalaba que las empresas industriales debían cumplir con las normas legales de seguridad e higiene industrial, en resguardo de la integridad física de los trabajadores, agregando, que los trabajadores con secuelas físicas o sensoriales ocasionadas por accidentes de trabajo, serían reubicados por las empresas, en coordinación con la Dirección General del Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

Pese a estos esfuerzos aislados y de cobertura parcial, pues se encontraban enfocados sólo en las empresas industriales, nuestro país no tendría un verdadero sistema transversal e intersectorial de gestión de la seguridad y salud en el trabajo hasta la dación en un primer momento del decreto supremo 009-2005-TR —Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo y luego en el año 2011 con la entrada en vigor de la Ley 29783— Ley de seguridad y salud en el trabajo y su reglamento aprobado mediante decreto supremo 005-2012-TR.

Es importante resaltar, además, que la implementación del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo del año 2005 se desprende de una exigencia de la antigua Ley General de Inspección de Trabajo aprobada mediante Decreto legislativo 910<sup>13</sup>.

Como ya hemos mencionado, esta situación nos muestra el divorcio normativo entre mecanismos legales de prevención de los accidentes de trabajo versus los mecanismos de atención y mitigación de la contingencia. Esto, sin duda alguna, tiene un impacto importante en el rol que juega la inspección de trabajo en vigilar el cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo respecto a los empleadores en el Perú y la

---

13 Séptima Disposición Complementaria: Encárguese al Ministerio de Trabajo y Promoción Social, para que en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles de publicada esta Ley, proceda a constituir una Comisión Multisectorial encargada de elaborar el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, la cual debe contar con el concurso de organizaciones sindicales representativas de trabajadores, organizaciones representativas de empleadores y la participación de organismos especializados en la materia.

forma en la que ésta concibe hoy los alcances de los principios de prevención y responsabilidad por parte del empleador.

## 2. La función de inspección respecto a los accidentes de trabajo: un recorrido histórico

Sin lugar a duda, la protección del trabajador y de su integridad son la razón de ser de la existencia misma del derecho del trabajo. Tal como nos lo recuerda SUPLOT de manera muy clara, en la relación de trabajo, el trabajador, a diferencia del empleador, no arriesga su patrimonio, arriesga su vida. Y es precisamente por salvar a esta última que el derecho del trabajo se configura. La seguridad de las personas es un principio fundamental del estado de derecho.<sup>14</sup>

En esta línea de ideas, el rol de la inspección de trabajo como vigilante del cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo es primordial en cualquier estado social y nuestro país no ha sido la excepción. Recordemos que la OIT desde su fundación en 1919 a través de la Recomendación N.º 05 señalaba que cada Miembro de la OIT “*implante lo más pronto posible, si no lo hubiera ya hecho, no sólo un sistema que garantice la inspección de las fábricas y talleres, sino también un servicio público encargado especialmente de salvaguardar la salud de los obreros, que se mantendrá en relación con la Oficina Internacional del Trabajo*” y es que si bien las relaciones de trabajo – individuales o colectivas – nacen de la autonomía de la voluntad de las partes involucradas (empleador y trabajador) no es menos cierto que esta autonomía de la voluntad se encuentra fuertemente limitada por la existencia de un conjunto de normas de orden público que velan por eliminar el natural desequilibrio negocial entre empleador y trabajador.

En la medida que las normas que regulan el derecho del trabajo establecen estándares mínimos de cumplimiento para ambas partes, resulta imprescindible que el Estado pueda vigilar el cumplimiento estricto de

---

14 SUPLOT, Alain. *Critique du droit du travail*. Presses Universitaires de France, 2e édition, 2011. p. 68. Traducción libre.

estas normas a través de un sistema de inspección de trabajo cuya administración dependa del propio Estado. De ahí, que la propia OIT señalara con ocasión de la adopción y entrada en vigor del Convenio 81 sobre la inspección de trabajo de 1947 que todo Miembro deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales con el propósito de que los inspectores de trabajo velen por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

El Convenio 81 ratificado por el Perú en el año 1960 fue desarrollado en primer término por el decreto supremo 003-71-TR del 12 de julio de 1971 por el que se dictaron disposiciones para realizar la inspección del trabajo con mayor eficacia y rapidez. En seguida, a través del decreto supremo 003-83-TR del 18 de febrero de 1983 se implementó una nueva norma sobre la función inspectiva precisándose que esta tiene por objeto vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y convencionales y de las de higiene y seguridad ocupacional. Cabe agregar que la referida norma establecía que, tratándose aspectos referentes a las disposiciones sobre higiene y seguridad ocupacional, dicha función se cumpliría en coordinación con la Dirección General correspondiente.

Esta norma resulta interesante para el análisis que venimos realizando, pues tenía un enfoque específico para el tema de seguridad y salud en el trabajo dado que establecía, dentro de las funciones de la Dirección General de Inspección, la de velar por el cumplimiento de las normas técnicas sobre higiene y seguridad ocupacional, en coordinación con la Dirección General de Higiene y Seguridad Ocupacional. De la misma forma, se señalaba que las visitas inspectivas serían realizadas por inspectores, quienes deberían poseer conocimiento de la legislación laboral, de higiene y seguridad ocupacional y otras normas vinculadas a los asuntos de competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

En lo que se refiere a las sanciones que se podían aplicar en caso de incumplimiento de la normativa socio laboral resulta pertinente recordar las disposiciones del Decreto Supremo 3 del 13 de mayo de 1960 relativas a multas. El D.L. 18668 del 1 de diciembre de 1970 y el decreto

supremo 005-72-TR del 18 de abril de 1972 establecieron la facultad de las autoridades de trabajo para imponer multas a los empleadores de la actividad privadas, así como a las Empresas Públicas Descentralizadas cuyos trabajadores estén sometidos al régimen correspondiente al de la actividad privada, por violación de las disposiciones legales laborales y convenciones colectivas de trabajo, así como por la comisión de cualquier acto que altere la armonía en las relaciones de trabajo.

Años más tarde se implementarían en nuestro país nuevas normas sobre la función inspectiva, nos referimos al decreto supremo 004-95-TR y el decreto supremo 004-96-TR. El tenor de estas normas era muy similar al de sus predecesoras, vale decir, considerar dentro de las funciones inspectivas a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, la supervisión del cumplimiento de las normas legales y convencionales en materia de trabajo y de las normas básicas de higiene y seguridad ocupacional. Las multas podían ascender a 25 y hasta 30 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)<sup>15</sup>.

Estas normas fueron reemplazadas en el año 2001 por el decreto legislativo 910 y el decreto supremo 020-2001-TR que incluyeron por primera vez una declaración de principios de la función inspectiva tales como la legalidad, la primacía de la realidad, el carácter irrenunciable de los derechos laborales de los trabajadores, la buena fe, la razonabilidad y la proporcionalidad de la sanción. Esta norma y su reglamento incorporaron algunas novedades tales como:

- a) La posibilidad de que el inspector de trabajo que contase con acreditación de conciliador pudiese conciliar en el caso de las inspecciones especiales y sólo a solicitud expresa del trabajador y del empleador.<sup>16</sup>

---

15 La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es el valor en soles establecido por el Estado para determinar impuestos, infracciones, multas y otros aspectos tributarios. Algunos montos se expresan en cantidades (5 UIT's) o porcentajes (20% UIT). Consultado en <https://www.gob.pe/435-valor-de-la-uit> el 25 de setiembre del 2020

16 Como sabemos, esta facultad ha sido retomada recientemente con el Decreto Legislativo 1499 que prevé la conciliación administrativa de conflictos laborales con carácter

- b) Una tipología de sanciones y de criterios de cuantificación de las multas en función a grados. Así, el artículo 19 de la derogada norma consideraba como una infracción de segundo grado a las relativas al incumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo. No obstante, si bien esta tipificación suponía en la práctica una mejora importante en la protección del principio del debido procedimiento y específicamente del principio de tipicidad ya integrado en el artículo 1 de la norma, la denominación general de incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo seguía siendo sumamente amplia y no permitía identificar claramente la gravedad o el tipo de incumplimiento, dejando un amplio espacio a la actuación discrecional de la inspección de trabajo en estas materias.

### 3. El rol actual de la inspección de trabajo frente a los accidentes de trabajo

Como sabemos, la arquitectura legal del sistema de inspección de trabajo en el Perú se desprende el día de hoy de los alcances de la ley general de inspección de trabajo-Ley 28806 y su reglamento aprobado mediante decreto supremo 019-2006-TR.

Bajo los alcances de ambas normas es que la autoridad inspectiva de trabajo, recae actualmente en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) como ente rector del Sistema de Inspección de Trabajo en el Perú<sup>17</sup>, y despliega su labor de garante del cumplimiento de la normativa socio laboral, así como lo relativo a la seguridad y salud en el trabajo.

---

obligatorio en forma previa al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias, siempre y cuando los incumplimientos sean subsanables.

- 17 De acuerdo al artículo 3 de la Ley 29981, La Sunafil desarrolla y ejecuta todas las funciones y competencias establecidas en el artículo 3 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el ámbito nacional y cumple el rol de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

No obstante, cabría preguntarse sobre este punto si la labor que viene desplegando SUNAFIL y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) resulta eficaz para asegurar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo, o si por el contrario la eficacia del sistema hoy depende esencialmente de cuan altas pueden ser las multas que pueda imponer SUNAFIL a un empleador, sin importar si existe o no la capacidad económica por parte de este para afrontarlas, o que tan drásticas pueden ser las medidas que puede implementar un inspector de trabajo durante el procedimiento inspectivo, sin analizar si estas medidas serán realmente efectivas o disuasivas.

Al respecto, nos parece importante realizar un breve análisis sobre algunas deficiencias que podrían hacer, en la práctica, inoperante el sistema de inspección de trabajo y en forma adicional generar una idea errada respecto a la labor de fiscalización en la prevención de accidentes de trabajo. Veamos.

### **3.1. Un sistema que no concibe que el Estado incumpla la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo**

Si bien el Estado es uno de los principales empleadores en nuestro país, por paradójico que parezca, la actuación de la inspección de trabajo no se extiende a los trabajadores que se encuentran bajo el marco y alcances del régimen laboral público.

En efecto, aun cuando el artículo 4 de la ley 28806 señala que en el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Recordemos que en la práctica solo están comprendidos los empleadores del sector público, siempre y cuando estos estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada, por lo que el rol de SUNAFIL queda automáticamente reducido a uno de coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Es decir, que en caso se presenten incumplimientos a la normativa de seguridad y salud en el trabajo por parte del empleador del sector público, o lo que es más grave, un accidente de trabajo, no existirá una actuación efectiva del sistema de inspección del trabajo que permita desplegar acciones de control y de sanción por parte del propio Estado, y si bien esta responsabilidad recae en la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en nuestra opinión, el rol de supervisión que ejerce esta entidad, se encuentra lejos de ser eficaz, por lo que esta situación deja sin supervisión, quizá al empleador más grande del Perú, el propio Estado.

Este nivel de desprotección, sumado al hecho de una deficiente cobertura previsional de los accidentes de trabajo como hemos detallado en párrafos precedentes, genera el espacio a una reactivación de la responsabilidad por culpa frente a los accidentes de trabajo y la inevitabilidad de tener que atravesar por un proceso judicial para que el trabajador pueda obtener cobertura por el daño sufrido, derivando al Poder Judicial la labor de determinar el incumplimiento de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo a fin de determinar la existencia de una conducta antijurídica por parte del empleador Estado.

No obstante, en aquellos casos donde se presente esta posibilidad, cuya activación depende única y exclusivamente de la voluntad de la víctima, el incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo y la falta al deber de prevención por parte del empleador público quedarán impunes.

### **3.2. Un sistema que sólo concibe un “culpable”: el empleador**

Como ha sucedido con todas las normas que han regulado el sistema de inspección del trabajo en nuestro país y como sucede hasta ahora, el sistema de inspección de trabajo en nuestro país, así como el sistema sancionador está diseñado para concebir sin admitir dudas o prueba en contrario que el incumplimiento de la normativa socio laboral y específicamente la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo sólo puede tener un responsable o culpable: el empleador.

Es decir, no se admite que tanto el propio trabajador como la organización sindical pueden ser responsables del incumplimiento de alguna norma laboral, lo que ciertamente pone al empleador en una situación difícil al momento de procurar demostrar ante la inspección de trabajo que no fue el incumplimiento general de su “deber de prevención” el que ocasionó el acaecimiento de un accidente de trabajo.

En efecto, en aquellos casos donde, por ejemplo, la organización sindical, responsable de organizar el proceso electoral de los representantes de los trabajadores ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo (CSST) omita su obligación retardando dicho proceso, o en su defecto cometiendo irregularidades en el mismo, la autoridad inspectiva de trabajo desplegará su labor respecto sólo al empleador como sujeto inspeccionado y no a la organización sindical. De la misma forma, si la organización sindical omitiese entregar al empleador la documentación relativa al proceso electoral desarrollada por ésta, nuevamente el único sujeto inspeccionado y probablemente multado sea en su momento el propio empleador.<sup>18</sup>

Urge que la labor de la autoridad inspectiva de trabajo pueda considerarse también como sujeto inspeccionado y si corresponde —sancionado— a la propia organización sindical que incumple sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, pues de lo contrario nos encontraremos frente a un sistema de carácter draconiano donde el empleador, aún excediendo su rol de “empleador diligente” o agotando la diligencia ordinaria que el caso exige, no pueda librarse de la imposición de una sanción por parte de SUNAFIL.

Una situación similar puede presentarse respecto a los incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte del trabajador, o los casos donde incluso puede existir una participación de este en el

---

18 Si bien mediante Resolución N.º 179-2019-SUNAFIL se aprobó como criterio normativo que el empleador no incurre en infracción por la omisión del sindicato de convocar a elecciones del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o por cualquier otro acto a cargo del mismo, cuando legalmente le corresponda, siempre que la causa no le sea imputable a aquel, este criterio tampoco hace responsable a la organización sindical, sólo exime de responsabilidad al empleador.

acaecimiento del accidente. Así, por ejemplo en la Resolución de Sub-Intendencia N.º 28-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, pese a las repetidas alegaciones del empleador respecto a que el accidente de un trabajador se produjo como consecuencia de un “exceso de confianza” por parte del trabajador y que la propia inspección de trabajo consideró como una de las causas básicas relativa a factores personales *“el exceso de confianza, en tanto el trabajador asumió que la labor estaba suficientemente ventilada”*, la inspección de trabajo concluyó en la responsabilidad del empleador, sustentada en su deber general de prevención de acuerdo los alcances del Título Preliminar de la Ley de seguridad y salud en el trabajo.

De la misma forma se advierte de la Resolución de Sub-Intendencia N.º 49-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE 3 donde se sanciona al empleador por haber incurrido en 2 incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo derivados de su deber de supervisión, derivados de un accidente de trabajo donde la propia inspección de trabajo determinó como causas inmediatas los siguientes actos sub estándar *“no coordinar el conductor el movimiento con su tripulación antes de iniciarlo; no advertir el brequero que al no haber colocado el freno de mano ni los tacos en las ruedas podría provocar el desplazamiento del vagón tanque, no advertir el maquinista a su tripulación mediante señal acústica (pito/campana) el movimiento de la locomotora”*. Es decir, que, pese a que se acredita la responsabilidad parcial o total de uno o varios trabajadores en el acaecimiento del accidente de trabajo, este termina siendo siempre responsabilidad del empleador.

En la misma línea, en la Resolución de Sub-Intendencia N.º 361-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE3 SUNAFIL se señaló expresamente en el considerando 17 que *“con relación de que el accidente de trabajo del día 25.11.2015 se ha originado por descuido o negligencia del trabajador accidentado, es pertinente recordarle que de acuerdo a la normatividad de seguridad y salud en el trabajo, es el empleador (conforme al Principio de Prevención contenido en el Título Preliminar), quien garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento, los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores”* para agregar en seguida que *“Similar criterio ha sido establecido por la Corte Suprema de Justicia en el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional, quienes establecieron en su*

*primer acuerdo que el empleador, como garante de la seguridad y salud en el centro laboral, siempre será responsable por cualquier evento dañoso para la vida o salud del trabajador, por lo tanto, lo alegado en este extremo de su descargo, carece de todo sustento legal”*

Por otro lado, a través de la Resolución de Sub-Intendencia N.º 537-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE 3 y la Resolución de Intendencia N.º 005-2020-SUNAFIL/ILM, SUNAFIL concluyó que por el “principio de responsabilidad” es el empleador quien asume las implicancias económicas, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él”.

Esta situación puede ser peligrosa, pues además de imponerse una cuantiosa multa al sujeto inspeccionado, puede generarse un proceso judicial por daños y perjuicios donde la “culpabilidad” del empleador ya estará previamente determinada por la propia inspección de trabajo y donde el Poder Judicial, acoja el texto del acta de infracción como un elemento probatorio suficiente para acreditar la conducta antijurídica del empleador y en seguida determinar el monto indemnizatorio.

Resulta pues claro, que la concepción laxa y amplia del cumplimiento del “deber de prevención” recogido por la autoridad inspectiva de trabajo tiene un impacto en la concepción de este deber a nivel del Poder Judicial generando por un lado la imposición de una multa al empleador privado y en seguida el pago de una indemnización por daños y perjuicios.

Lamentablemente la responsabilidad que pueda tener la organización sindical o el propio trabajador no tendrían ninguna incidencia para la autoridad inspectiva de trabajo, pues como lo hemos podido advertir, la labor de la inspección del trabajo estaría partiendo siempre de una premisa incuestionable: el empleador y sólo el empleador será siempre el responsable y culpable frente a un accidente de trabajo. Esto podría incluso llevarnos a concluir que la labor de investigación de un accidente de trabajo por parte de SUNAFIL carecería de todo sentido, pues la responsabilidad del empleador ya estaría acreditada por el sólo hecho del accidente.

### 3.3. Recientes reformas mediáticas

Otro aspecto que consideramos importante resaltar tiene que ver con los recientes cambios normativos en materia de seguridad y salud en el trabajo, que se implementaron a través del decreto de urgencia 044-2019 y de los decretos supremos 020-2019-TR y 008-2020-TR respectivamente.

Si bien no es el propósito de este trabajo realizar una descripción de los cambios implementados, resulta oportuno realizar un breve comentario respecto a su pertinencia y porque consideramos que estos cambios no necesariamente responden a un trabajo coordinado de mejora normativa en el sistema de inspección del trabajo en materia de accidentes de trabajo y que por el contrario, pudieron ser simplemente el resultado de una reacción mediática a hechos particulares suscitados en nuestro país a fines del año 2019.

Un primer aspecto que nos llama la atención fue la exigencia de que las capacitaciones obligatorias en materia de prevención fuesen presenciales. Si bien, hoy dada la emergencia sanitaria por la que atraviesa nuestro país, el cumplimiento de dicha disposición puede hacerse muy difícil, en el momento de su implementación no lo fue menos. Recordemos que muchas empresas tienen en su nómina miles de trabajadores a nivel nacional, por lo que desplegar una capacitación “presencial” cuando a través de medios virtuales podría lograrse el mismo efecto, carece, en nuestra opinión de sentido. El problema es que aún si la capacitación virtual reuniese todas las condiciones necesarias para ser una capacitación efectiva, la autoridad inspectiva de trabajo podría sancionar al empleador por el incumplimiento de su “deber de prevención” al no cumplir a pies juntillas lo señalado por el artículo 27 del reglamento de la ley de seguridad y salud en el trabajo.

Otro aspecto para mencionar fue el de la reducción de plazos para las actuaciones de investigación o comprobatorias en el caso de accidente de trabajo seguido de muerte del trabajador donde el plazo se redujo a 10 días hábiles. Sobre este punto, consideramos que no existe ningún motivo técnico que respalde esta reducción de plazos, por el contrario, pone al inspector de trabajo en una situación difícil donde una investigación tan

compleja como la que se deriva de un accidente de trabajo mortal deba reducirse en un lapso de tiempo tan corto que pueda terminar siendo una inspección incompleta y con errores. Esto implica el consiguiente riesgo que en el procedimiento sancionador la inspección quede archivada o que en su defecto el Poder Judicial invalide las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento inspectivo por vulneración al debido proceso. Aquí cabría recordar que muchas veces para hacer las cosas bien se requiere un plazo y tiempo prudente.

Un tercer aspecto a destacar tiene que ver con la publicidad de las resoluciones administrativas. Sobre todo en aquellos casos donde la publicación debe efectuarse por única vez, en un diario de circulación del ámbito de su jurisdicción. Esta disposición, entendemos busca exponer al empleador al escrutinio público y mostrarlo como un empleador que incumple la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo; sin embargo ¿qué sucedería si dicha sanción es dejada sin efecto por el Poder Judicial a través de un proceso contencioso administrativo? ¿Quién debería reparar el daño y afectación a la reputación del empleador, más aún cuando en muchos casos la sanción impuesta al empleador no tomar en consideración la responsabilidad del propio trabajador?

Por otro lado, nos llama también la atención que actualmente el incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo imputable al empleador que produce la muerte como resultado de un accidente de trabajo, se sancionan con multa administrativa y el cierre temporal de la unidad económica o de la unidad económica a cargo del sujeto inspeccionado, además de poner en conocimiento del Ministerio Público los casos de accidentes de trabajo mortales. La razón es que si seguimos el criterio que actualmente mantiene SUNAFIL y también el Poder Judicial sobre el tema, el empleador siempre será responsable por un accidente de trabajo —sea este mortal o no— con las consiguientes consecuencias que en multas y cierre temporal del negocio o de una unidad del negocio que esto acarrea, sin considerar la responsabilidad penal a la que puedan verse expuestos los funcionarios de la Empresa.

Si bien consideramos que los cambios normativos en materia de seguridad y salud en el trabajo pueden ser positivos, estos deben estar orientados a la prevención y no a la sanción pecuniaria como herramienta de disuasión. Los montos cada vez más elevados de multas, acompañados por montos indemnizatorios determinados por el Poder Judicial basados en el “deber de prevención” del empleador corren el riesgo de convertirse en declaraciones y victorias pírricas, si es que el empleador no está más en posibilidad de asumirlas.

### III. A MANERA DE CONCLUSIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA

Por lo mencionado en los párrafos precedentes nos atrevemos a formular las siguientes propuestas de mejor del rol de inspección de trabajo frente a los accidentes de trabajo:

1. Abandonar la teoría de la responsabilidad civil por culpa reemplazando la cobertura frente a un accidente de trabajo a través de un sistema de cobertura obligatoria y universal de accidentes de trabajo.
2. Este sistema de cobertura previsional debe suponer el pago de una cotización mensual por parte del empleador – en tanto es este quien obtiene el beneficio económico de la actividad desarrollada por el trabajador – que permita brindar una cobertura económica y médica a la víctima de un accidente de trabajo, comprendiendo también los accidentes en el trayecto al trabajo.
3. La cobertura previsional debe excluir las categorías patrimoniales del daño —daño emergente y lucro cesante— dejando a salvo el derecho del trabajador o de sus derechohabientes de accionar por las categorías extra-patrimoniales de daños tales como el daño moral o el daño al proyecto de vida.
4. Reevaluar a nivel del sistema de inspección del trabajo los límites del “principio de prevención” y del “principio de responsabilidad” por parte del empleador, de tal forma que la labor inspectiva permita identificar específicamente los casos donde

el accidente de trabajo se produjo por la culpa inexcusable y negligencia del propio trabajador e incluso de la organización sindical, haciéndolos responsables también frente a la imposición de una sanción pecuniaria, sin perjuicio de las medidas disciplinarias que pueda adoptar el empleador.

5. Limitar el incumplimiento de los deberes de prevención y de responsabilidad por parte del empleador a los casos donde se acredite una conducta negligente o dolosa por parte del empleador y sólo remitir copias al Ministerio Público cuando existan —a criterio de la inspección de trabajo— indicios suficientes de la configuración de un delito por parte del empleador.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

DE BUEN, Néstor *Derecho del Trabajo*. Ed. Porrúa, México 2008.

DUPEYROUX, Jean-Jacques. *Droit de la sécurité sociale*. Dalloz. Paris. 2011.

EWALD, François. *L'État Providence*. Bernard Grasset. Paris. France. 1986

FUNCK, Jean François. *Droit de la sécurité sociale*. De Boeck et Larcier 2006.

PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. *Estudios de la Seguridad Social pp*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay. 1era edición. 1999.

RAMOS NÚÑEZ, Carlos. *La teoría del riesgo profesional: "expresión militante de la economía contemporánea"* En *Negocio Jurídico y responsabilidad civil. Estudios en memoria del Profesor Lizardo Taboada Córdova*. Ed. Grijley. Lima. 2004.