

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	1626-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE2
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	CORPORACIÓN LINDLEY S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 958-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 958-2021-SUNAFIL/ILM de fecha 18 de junio de 2021.

Lima, 30 de septiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la CORPORACIÓN LINDLEY S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 958-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 18 de junio de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Orden de Inspección N° 1918-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 1006-2019-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la seguridad y salud en el trabajo.
- 1.2 Mediante Imputación de cargos N° 656-2020-SUNAFIL/ILM/AI2 de fecha 17 de agosto de 2020, notificada el 16 de septiembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2

¹ Se verificó el cumplimiento sobre lo siguiente: Gestión interna de seguridad y salud en el Trabajo (sub materia: notificación o aviso de accidente de trabajo mortal o incidente peligroso, y registro de accidente de trabajo e incidentes), Formación e Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Equipos de Protección Personal, Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER).

del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 1034-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 195-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2 del 18 de marzo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 18,900.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con formar e informar al ex trabajador afectado sobre la manera correcta y segura de manipular los bidones de 20 litros, conducta que fue identificada como causa del accidente de trabajo suscitado el 28 de septiembre de 2018, en el que resultó afectado el ex trabajador C.R.S.M, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- Una infracción MUY GRAVE a la seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con contar con la Matriz IPER conforme a ley, al haber omitido considerar en dicha matriz, a la fecha del accidente de trabajo suscitado el 28 de septiembre de 2018, como una de las medidas de control, la capacitación sobre la manera correcta y segura de manipular los bidones de 20 litros, conducta que fue identificada como causa del aludido accidente, en la que resultó perjudicado el ex trabajador afectado, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

1.4 Con fecha 13 de abril de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 195-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución apelada se ha limitado a afirmar que la responsabilidad del accidente de trabajo sufrido por el señor Sandoval recae en la empresa como sujeto inspeccionado, pues se habrían identificado factores de trabajo que configuran infracciones a las normas de seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo, ni en el Acta de Infracción ni en el Informe Final se ha desarrollado la metodología de investigación que acredite la relación de causalidad entre el accidente del señor Sandoval y los supuestos incumplimientos en los que ha incurrido la empresa, ello en virtud de lo establecido en la Directiva 002-2020-SUNAFIL/INII que dispone que en un proceso inspectivo que fiscalice un evento como el accidente de trabajo, se debe desarrollar una investigación técnica que permita identificar responsabilidades y responsables sobre la base de una evidencia técnica y concreta. Por ello, en la resolución apelada no se ha podido demostrar porqué en el Informe Final y en el Acta de infracción se habría demostrado la existencia de una relación de causalidad y culpabilidad de la empresa en el accidente del ex trabajador en mención. En tal sentido, las conductas imputadas a la empresa podrían encontrarse tipificadas en el numeral 27.3 y 27.8 del artículo 27° del RLGIT, pues el supuesto incumplimiento no habría sido causa directa del accidente de trabajo materia de análisis, ya que no existe mayor análisis del nexo de causalidad que justifica la imputación de las infracciones como muy graves, más que la opinión del inspector de trabajo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- ii. El Principio de Responsabilidad contemplado en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo no establece expresamente que el empleador o sujeto inspeccionado sea responsable del accidente de trabajo que sufra un trabajador cuando se haya acreditado que existió negligencia en el actuar de la persona que sufrió el accidente. Asimismo, la resolución apelada carece de motivación debida al no revisar los documentos presentados sobre la declaración de Isabel Estrada Ríos, Supervisora de Producción, quien señaló que el ex trabajador se encontraba realizando una tarea que no le habría sido asignada, aunado a ello, no se tomó en cuenta que en el Registro de Investigación de Accidentes e Incidentes presentado por la empresa, una de las causas del accidente de trabajo fue el incumplimiento por parte del ex trabajador de las recomendaciones puestas en las restricciones. Por lo tanto, no se ha efectuado una valoración de los hechos ni análisis de los documentos presentados
- iii. En el presente caso no se ha acreditado que no existe concurso de infracciones; por lo tanto, la sanción dispuesta por la resolución apelada no es razonable. Asimismo, existe vulneración al Principio del *Non Bis In ídem*, pues se pretende aplicar distintas sanciones por el mismo hecho: no brindar capacitaciones sobre la manera correcta y segura de manipular los bidones de 20 Litros al ex trabajador.
- iv. En el Acta de Infracción, los Inspectores comisionados señalaron que las infracciones imputadas a la inspeccionada son insubsanables sin justificación alguna, sin considerar que, el artículo 48.1 D del RLGIT dispone cuales son las infracciones insubsanables, situación que origina que no se emita la medida inspectiva de requerimiento, afectando así el Principio de Legalidad al desconocer lo exigido por la LGIT y el RLGIT.
- v. La empresa ha acreditado haber brindado capacitación al ex trabajador respecto de los peligros y riesgos significativos de los procesos donde labora, con fecha 01 de agosto de 2018, siendo prueba de ello los registros de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia de fecha anterior al 28 de diciembre de 2018. Las capacitaciones fueron: Capacitación en percepción de riesgos de fecha 30 de mayo de 2018, y Capacitación en IPER/Peligros significativos del proceso donde labora de fecha 01 de agosto de 2018, donde se verifica la participación y asistencia del ex trabajador. Ello acredita que el ex trabajador si estaba capacitado, y que el accidente se produjo por una negligencia del mismo ex trabajador, hecho que no puede ser imputado a la empresa. Asimismo, se debe precisar que, aun cuando la medida de control no haya figurado en la matriz IPER, lo cierto es que en la práctica la capacitación si fue realizada y el ex trabajador contaba con la formación necesaria sobre los peligros vinculados a su actividad

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 958-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 18 de junio de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 195-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, por considerar los siguientes puntos:

- i. Mediante Resolución de Superintendencia N° 186-2020-SUNAFIL, de fecha 20 de octubre de 2020, se aprobó la Directiva N° 002-2020-SUNAFIL/INII denominada "Ejercicio de las Actuaciones Inspectivas de Investigación de Accidentes de Trabajo e Incidentes Peligrosos", la misma que fue publicada en el diario oficial El Peruano, el 21 de octubre de 2020, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación, motivo por el cual, es evidente que las disposiciones contenidas en dicha Directiva no resultan aplicables al presente caso, considerando que la Orden de Inspección para el inicio de las actuaciones inspectivas fue emitida el 28 de enero de 2019.
- ii. Ahora bien, a la fecha de emisión de la Orden de Inspección, se encontraba vigente la Directiva N° 002-2016-SUNAFIL/INII denominada "Reglas Generales para la fiscalización en materia de seguridad y salud en el trabajo", aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 058-2016-SUNAFIL/INII, de fecha 27 de abril de 2016, siendo necesario precisar que el Acta de Infracción contiene la información prevista en el numeral 7.11.2, misma que también fue precisada en el numeral 7.3.41 de la Directiva N° 002-2020-SUNAFIL/INII. Por ende, no se puede indicar que no se haya cumplido lo precisado en dicha directiva.
- iii. Es importante señalar que, como consecuencia de la realización de las actuaciones inspectivas, de la revisión del Registro de Accidente de Trabajo, que obra a folios 49 al 54 del expediente de inspección, de la matriz de identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos y Controles, que obra a folios 72 al 78 del expediente de inspección, y de todos los demás documentos exhibidos por la inspeccionada en la etapa de las actuaciones inspectivas, los inspectores comisionados advirtieron que la inspeccionada habría incumplido las disposiciones normativas en materia de seguridad y salud en el trabajo respecto de la materia de Formación e Información, y sobre Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos, de acuerdo a los hechos expuestos en el séptimo y noveno hecho constatado del Acta de Infracción.
- iv. E el séptimo hecho constatado del Acta de infracción, los inspectores comisionados señalaron que los representantes de la inspeccionada, en las comparencias de fecha 08 y 14 de febrero de 2019, no acreditaron haber brindado la formación, información y conocimientos necesarios al ex trabajador sobre los riesgos en el centro de trabajo y en su puesto o función específica, específicamente en el paletizado de bidones de manera correcta, antes de ocurrido el accidente de trabajo (28 de setiembre de 2018), sino que se realizó dicha capacitación el 15 de octubre de 2018, esto es con posterioridad a la fecha en la que ocurrió el accidente de trabajo.
- v. En este punto es importante precisar que, en el Registro de Investigación de Accidentes e Incidentes exhibido por la inspeccionada, se advierte que dentro de la descripción de las causas del accidente se ha señalado a la falta de instrucción específica de trabajo. Entonces, la falta de conocimiento para la manipulación y paletizado de los bidones de 20 Litros del ex trabajador es consecuencia de la falta de capacitación que debió impartir la inspeccionada.

² Notificada a la inspeccionada el 21 de junio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- vi. Ahora bien, en el noveno hecho constatado del Acta de Infracción, los inspectores comisionados precisaron que, si bien en la matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos exhibida por la inspeccionada figura la actividad que estaba realizando el ex trabajador al momento del accidente, no se considera ningún control administrativo para dicha actividad, sino solo señala el uso de guantes, rotación de puesto, pausas activas y estiramientos musculares.
- vii. Entonces, de lo expuesto por los inspectores comisionados en los hechos constatados del Acta de Infracción, se evidencia que la inspeccionada no adoptó las medidas de prevención de riesgos para el desarrollo de las actividades realizadas por el ex trabajador. Sobre todo, si en el Informe de Monitoreo de Riesgo Disergonómico, realizado el mes de Junio de 2018, antes de ocurrido el accidente de trabajo, ya se había recomendado la realización de una capacitación para la actividad desarrollada por el trabajador afectado. Sin embargo, la inspeccionada no la realizó, situación que originó que el ex trabajador levantara la carga de manera inadecuada, tal y como consta en el Registro de Investigación de Accidente e Incidente de Trabajo.
- viii. En este punto es importante recordar que, la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, la **LSST**), tiene entre sus objetivos, el promover una cultura de prevención de riesgos laborales, considerando por ello, al Principio de Prevención, como eje principal, el cual se encuentra regulado en el Título Preliminar de la referida ley, y que señala: "El empleador garantiza,, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan lo 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 lo salud laboral".
- ix. Por tanto, la inspeccionada tenía la Obligación legal de garantizar la seguridad y salud del ex trabajador, pero, a la fecha de ocurrido el accidente de trabajo, la inspeccionada no cumplió con haber formado e informado al ex trabajador sobre la manera correcta y segura de manipular y paletizar bidones de 20 Litros. Asimismo, tampoco consideró en su matriz IPER, la medida de control adecuada para el riesgo expuesto. Entonces, ha quedado acreditada la responsabilidad por parte de la inspeccionada, existiendo la relación de causalidad y culpabilidad de la inspeccionada en el accidente de trabajo por los incumplimientos advertidos por su parte en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- x. Así entonces, al haberse acreditado que, los incumplimientos imputados a la inspeccionada han sido identificados como causa del accidente de trabajo sufrido por

el ex trabajador, las infracciones imputadas a la inspeccionada se encuentran debidamente tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28º del RLGIT.

- xi. Respecto del argumento de la falta de valoración de un testimonio, no es cierto que la autoridad instructora ni la autoridad inferior en grado no lo hayan valorado y analizado.
- xii. Respecto de la presunta vulneración al Principio de Concurso de Infracciones, las conductas infractoras imputadas son independientes entre sí, pues cada una de ellas se refleja en instrumentos distintos alineados a una misma finalidad; motivo por el cual, no resulta aplicable el concurso de infracciones en el presente caso.
- xiii. Respecto a la vulneración al Principio Non Bis In ídem, las conductas detectadas responden a hechos distintos, además de vulnerar normas sustantivas distintas en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por consiguiente, al no existir la triple identidad exigida por la norma, no ha existido vulneración alguna al Principio del Non Bis In ídem.

1.6 Mediante escrito de fecha 12 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 958-2021-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-001288-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 13 de agosto de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. ADMISIBILIDAD Y ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN

2.1 DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

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

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad

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

⁴ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.
(...)"

⁵ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo
Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), detallan el marco normativo vinculado a la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.1.3 Conforme a lo anterior, el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

2.2 DE LA NATURALEZA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN EL MARCO DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

2.2.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos; esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento. El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

⁶"Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión."

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

2.2.2 Así, el artículo 49° de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

2.2.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2.4 Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:

“la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal⁸.

El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias.” (subrayado añadido)

2.2.5 Conforme a ello, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que carecen de competencia nacional, las cuales imponen las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias.

2.2.6 Cabe resaltar que el artículo 17° del Reglamento del Tribunal señala que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las decisiones antes descritas.

2.2.7 Conforme a lo anterior, este Tribunal entiende que **la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también su adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho**, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

⁸ El subrayado no es del original.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

2.3 DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA IMPUGNANTE

2.3.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que CORPORACIÓN LINDLEY S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 958-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 18,900.00 por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁹.

2.3.2 Así, dado que el órgano competente ha realizado el análisis respecto de si el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar si se encuentra en alguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 16° del mismo Reglamento del Tribunal.

2.4 DEL ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDOS POR EL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL

2.4.1 El artículo 16° del Reglamento del Tribunal establece una enumeración taxativa respecto de las causales por la cual se declarará la improcedencia del recurso de revisión, a saber:

Artículo 16.- Improcedencia del recurso de revisión

El recurso de revisión será declarado improcedente cuando:

- a) El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el artículo 14.
- b) Sea interpuesto fuera del plazo previsto en el artículo 13.
- c) El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles y/o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- d) El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido.

2.4.2 Una vez apreciadas las causales de improcedencia establecidas normativamente, y analizado el Expediente elevado por la Intendencia, se evidencia que las situaciones jurídicas presentadas no se condicen con causal alguna de las contenidas en el precitado artículo 16°.

⁹ Iniciándose el plazo el 22 de junio de 2021.

2.4.3 Por lo anterior, corresponde a este Tribunal analizar el cumplimiento de los presupuestos procedimentales indispensables para el establecimiento de una relación jurídico procedimental válida, previa a que esta instancia de revisión proceda, de ser el caso, con el análisis del mérito de las alegaciones de fondo realizadas por la impugnante.

2.4.4 Conforme a ello, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.

2.4.5 En tal sentido, como etapa previa a la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo del procedimiento materia de análisis, en el presente caso resulta relevante analizar la existencia de los elementos jurídicos necesarios para mantener una relación jurídico procedimental, es decir, si el procedimiento administrativo mantiene las condiciones predispuestas por las normas tanto sustantivas como adjetivas para su continuación.

III. ANÁLISIS DE FUNDABILIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN

DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 Mediante escrito de fecha 12 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 958-2021-SUNAFIL/ILM en términos similares al recurso de apelación, señalando los siguientes alegatos:

- Refiere que se ha producido una aplicación errónea del artículo 28.10 del RLGIT, así como una inaplicación de los numerales 8 y 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, limitándose a afirmar que la responsabilidad del accidente del trabajo recae en la empresa, pues se habrían identificado factores de riesgo que configuran infracciones a las normas de seguridad y salud en el trabajo. Así, sostiene que “ni en el Acta de Infracción ni tampoco en el Informe Final ni mucho menos en la Resolución de Sub Intendencia e Intendencia se ha desarrollado la metodología de investigación que acredite la relación de causalidad entre el accidente del señor Sandoval Machuca y los supuestos incumplimientos en los que ha incurrido la Empresa.”
- Según la Directiva vigente a la fecha de la emisión de la Orden de Inspección (Directiva N° 002-2016-SUNAIL/INII), se señala que el Inspector de Trabajo debe de señalar las causas del accidente de trabajo. Al respecto, es claro que, con la finalidad de poder precisar claramente cuáles fueron estas causas, resulta necesario que se efectúe un análisis e investigación adecuada de los hechos, mediante la que se acredite la relación de causalidad.
- En tal sentido, si bien la Directiva N° 002-2020-SUNAFIL/INII no se encontraba vigente al momento de la emisión de la orden de inspección, es claro que ello no justifica que el Inspector de Trabajo no haya efectuado un adecuado análisis de los hechos con la intención de verificar las causas del accidente del señor Sandoval Machuca, más aún cuando, la Directiva N° 002-2016-SUNAIL/INII, vigente en su oportunidad, lo indicaba; por lo que considera que la Intendencia no ha acreditado la responsabilidad de la empresa.
- En ese sentido, el TUO de la LPAG ha reconocido una serie de principios aplicables a la potestad sancionadora administrativa, entre éstos el Principio de Culpabilidad



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“el cual ha dispuesto que la responsabilidad del sujeto inspeccionado es subjetiva, esto es, necesariamente debe probarse que sujeto incurrió en la infracción o el incumplimiento para poder atribuírsele responsabilidad. Al respecto, de los numerales 8 y 10 del artículo 248 del T.U.O, de la LPAG, lo que no fueron aplicados en el presente caso, han dispuesto lo siguiente:

Artículo 248.-Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

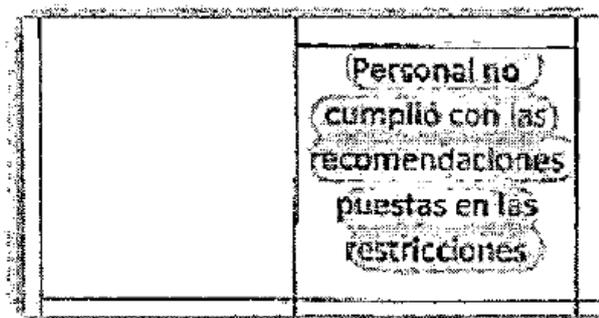
(...)

8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

10. Culpabilidad-. La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.”

Sostiene que “el Principio de Culpabilidad se traduce en la necesidad que el infractor haya incurrido necesariamente en dolo o culpa como condición indispensable para que se le pueda atribuir responsabilidad por la infracción”, situación que no ha sido acreditada por la Intendencia, incurriéndose por ende en defectos de motivación.

- Refiere que se ha producido una aplicación errónea del artículo 95 del RLSST, toda vez que dicho artículo señala que el inspector de trabajo debe de acreditar que dicho incumplimiento ha originado el accidente de trabajo, consignando ello en el acta infracción; sosteniendo que la inspección del Trabajo también dejó de lado lo establecido en el Registro de Investigación de Accidentes e Incidentes presentado por la Empresa en las actuaciones Inspectivas, el que señala, entre las causas detalladas por las que el señor Sandoval Machuca se pudo accidentar, la siguiente:



- Argumenta que existió una inobservancia de las disposiciones por parte del trabajador accidentado, lo cual debió ser analizado por la Inspección del Trabajo. A consideración de la impugnante, la Intendencia realizó una imputación sin efectuar una valoración de los hechos ni analizar los documentos presentados, encubriendo así una clara Intención sancionadora, pues de una manera totalmente arbitraria decide que es responsable del mencionado accidente, sin perjuicio de la conducta mostrada por el señor Sandoval Machuca. Por lo tanto, se evidencia que “la Resolución de Intendencia no se establece claramente cuál sería el nexo causal entre las supuestas infracciones imputadas y la configuración del accidente, lo cual vulnera los Principios de Causalidad y Culpabilidad del procedimiento sancionador”.
- En ese sentido, reitera que se han inaplicado e interpretado de manera incorrecta las normas referentes al debido procedimiento en el procedimiento sancionador e inspectivo, al sostener que la Resolución de Intendencia adolece de una debida motivación conforme a Ley al inaplicar lo establecido en el artículo 44 de la LGIT, toda vez que no se ha determinado el factor de conexión o vinculación lógica entre la infracción detectada y la ocurrencia del accidente.
- Sostiene que la Resolución de Intendencia interpretó incorrectamente el artículo 248.6 del TUO de la LPAG y el artículo 48-A del RLGIT, toda vez que se sanciona a la empresa con dos (2) infracciones distintas por la misma conducta, afectando al principio de concurso de infracciones.

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes

(...)”

- Cita nuevamente al principio de *Non bis in ídem*, refiriendo que no se puede sancionar dos (2) veces a un mismo administrado por el mismo hecho o infracción, al referir que “a partir de un mismo hecho, la Inspección de Trabajo impone multas excesivas a la Empresa. En efecto, señala que no haber capacitado al señor Sandoval Machuca (supuesto que negamos) no solo habría significado no cumplir con dos (2) capacitar e informar al trabajador sobre temas de seguridad y salud en el trabajo, sino que además, dicha conducta no habría sido calificada como medida de control en el IPER, calificando ambas infracción como MUY GRAVES al, de manera arbitraria y sin fundamento alguno, considerar que tales supuestos incumplimiento fue la causa del accidente que sufrió el señor Sandoval Machuca”
- Señala, adicionalmente, que la calificación de infracciones insubsanables indicada por la Intendencia carece de motivación, al no precisarse mayor argumento que justifique la calificación de insubsanable atribuida por el Inspector de Trabajo.

“fue muy grave que el Inspector de Trabajo califique como insubsanable a dicha infracción sin señalar un solo motivo, más aún cuando las infracciones insubsanables están listadas en el artículo 48.1-D del RLGIT, norma que tiene un carácter excepcional



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

y no general. En ese sentido, no comprendemos bajo qué sustento el Inspector de Trabajo, y ahora la Autoridad Instructora, ha considerado que el numeral 10 del artículo 28° del Reglamento de la LGIT establece también un supuesto de insubsanabilidad en el procedimiento.”

- Como último argumento, sostiene que no se emitió medida de requerimiento, pues no existió una debida calificación de la infracción. Esta fue calificada como insubsanable, pese a que correspondía ser calificada como subsanable, lo que conllevaba a que se emita una medida de requerimiento.

“Sin embargo, sin fundamento alguno, el Inspector de Trabajo decidió no emitir la medida de requerimiento, y se limitó a afirmar que la supuesta infracción tiene carácter insubsanable sin una real motivación, más que su sola afirmación, lo que fue acogido de manera indebida por la Autoridad Instructora”:

El hecho antes descrito, constituye infracción a la norma de seguridad y salud en el trabajo, la cual resulta insubsanable al día de las actuaciones inspectivas, toda vez que ya se ocasionó el daño: Ruptura parcial del tendón flexor común de los dedos y ruptura parcial del músculo flexor común de los dedos, al trabajador accidentado Cristian Rubén Sandoval Machuca; no habiendo el empleador adoptado las medidas de prevención de riesgos para el desarrollo de las actividades a fin de prevenir el accidente de trabajo, lo que se deja constancia; por consiguiente, no se procedió a emitir la medida inspectiva de Requerimiento respecto de los hechos antes descritos como insubsanables, de conformidad a lo señalado en la Directiva N° 002-2016-SUNAFIL/INI aprobada por Resolución de Superintendencia N° 05B-2016-SUNAFIL, mediante la cual se aprueban las Reglas Generales para la Fiscalización en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

- Finalmente, la impugnante solicita audiencia a fin de informar oralmente la posición de la empresa, de conformidad con el numeral 1.2 del artículo IV y el numeral 3 del artículo 177 del TUO de la LPAG.

IV. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 4.1 De la revisión del recurso de revisión planteado, se evidencia que los fundamentos de este se encuentran relacionados con presuntas irregularidades advertidas en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.
- 4.2 Consecuentemente, se cuestionan diversas actuaciones de la Intendencia de Lima Metropolitana o de sus unidades orgánicas, relacionadas con la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.
- 4.3 En ese sentido, este Tribunal debe realizar un análisis respecto de cada uno de estos argumentos a fin de identificar si, durante el presente procedimiento, se ha producido alguna omisión o apartamiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y en general a la

Constitución, a las leyes y al derecho a la luz de los alegatos esgrimidos en el recurso de revisión.

Sobre la presunta aplicación errónea del artículo 28.10 del RLGIT y los numerales 8 y 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, respecto de la Causalidad

4.4 Tal y como se desprende de los actuados, la impugnante nuevamente sostiene que no se ha desarrollado una “metodología de la investigación que acredite la relación de causalidad entre el accidente del señor Sandoval Machuca y los supuestos incumplimientos en los que ha incurrido la empresa”.

4.5 Sobre el particular, el Acta de Infracción detalla en los Hechos Constatados, de una manera clara, las distintas actuaciones y conclusiones obtenidas durante la actuación inspectiva, destacándose la declaración del propio trabajador accidentado, el Registro de Accidentes de trabajo e incidentes elaborado por el Sistema de Gestión de la propia impugnante, la declaración del representante el sujeto inspeccionado, entre otras, para concluir con la Información sobre las causas del accidente de trabajo. Al respecto, las causas inmediatas son las siguientes: Levantar carga de manera incorrecta, adoptar posición inadecuada; y, como condición sub estándar: falta de instructivo de trabajo; las causas básicas: factores personales - falta de conocimiento, falta de habilidad; factores de trabajo - Falta de capacitación, no se capacitó al trabajador sobre la manera segura de manipular los bidones de 20 litros, en la matriz IPER vigente a la fecha del accidente de trabajo no se incluía entre las medidas de control, la capacitación al personal sobre la manera segura de realizar el paletizado de bidones de 20 litros.

4.6 En ese sentido, para poder hablar de Actos y Condiciones sub estándar (es decir, por debajo del estándar), primero debe de haberse definido el estándar de trabajo (es decir, el procedimiento o instructivo del mismo), el cual no existe en el Registro de Investigación de Accidentes e Incidentes obrante a folios 49 del expediente inspectivo. En este, se señala que el trabajador tenía un antigüedad de 2 años y 2 meses a la fecha del accidente, que existía un antecedente con fecha 02 de noviembre de 2016 en donde el personal ya había sufrido un desgarro muscular en el antebrazo izquierdo al momento de paletizar bidones de 20 litros y se concluye, en la descripción de las causas que originaron el evento, que el sobreesfuerzo muscular al manipular los bidones de 20 litros se originaron al no existir “una instrucción de trabajo que indique cómo se debe manipular y paletizar bidones de 20 L”

DESCRIPCIÓN DE LAS CAUSAS QUE ORIGINARON EL EVENTO - ¿POR QUÉ					
LESION O POSIBLE LESION	Rotura parcial del tendón flexor común de los dedos y rotura parcial del músculo flexor común de los dedos (antebrazo izquierdo).				
¿POR QUÉ?	¿POR QUÉ?	¿POR QUÉ?	¿POR QUÉ?	¿POR QUÉ?	¿POR QUÉ?
Desgarro del tendón y	Sobreesfuerzo muscular al manipular los bidones de 20L	No existe una instrucción de trabajo que indique como se debe manipular y paletizar bidones de 20L	Falta de instrucción Especifico de trabajo que indique como se debe manipular y paletizar bidones de 20L		
		Levantamiento del Bidón 20L con el brazo izquierdo			

4.7 También se reconoce – en la investigación efectuada por la propia impugnante – que el personal no contaba con relevo para poder acudir a tópicos al instante del incidente y que tampoco se realizó el seguimiento a las restricciones del trabajador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

4.8 En ese sentido, sí existe una clara evidencia de la metodología llevada a cabo por la inspección de trabajo, basada en la toma de declaraciones, revisión de documentos y otros, a fin de identificar las causas del accidente, que han permitido identificar el nexo causal entre el accidente sufrido por el señor Sandoval Machuca y los incumplimientos en seguridad y salud en el trabajo imputables a CORPORACIÓN LINDLEY S.A.A, además que la propia impugnante ha reconocido en los documentos antes señalados, no siendo amparable lo afirmado en el recurso de revisión en este extremo.

Sobre la presunta omisión del Principio de Culpabilidad

4.9 Tal y como lo ha señalado esta Sala en los fundamentos 6.11 a 6.14 de la Resolución N° 146-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 27 de julio de 2021:

6.11 Respecto del factor de imputación subjetiva, del cual supuestamente carece el Acta de Infracción y generaría, a criterio de la impugnante, una vulneración al derecho al debido procedimiento, importa traer a colación lo señalado por Morón Urbina respecto de la culpa:

“Sobre la culpa corresponde indicar que el actuar imprudente implica la **inobservancia de un deber legal exigible al sujeto**. Este debe adecuar su comportamiento a lo prescrito por la norma; al no observar los parámetros normativos establecidos y, por ende realizar la conducta tipificada, corresponde imputársele la comisión por un actuar imprudente, negligente, imperito o descuidado. Como se observa no existe una voluntad de transgresión de la norma, sino una desatención de esta que conllevó a la comisión de una infracción” (el resaltado es nuestro).

6.12 En el caso de la culpabilidad de las personas jurídicas, éstas responden por los defectos de organización, como un apartamiento del deber legal exigible antes reseñado:

“...las personas jurídicas responderán por su capacidad de cometer infracciones partiendo de la culpabilidad por defectos de organización. **Aquí la falta de cuidado se evidencia por no haber tomado las medidas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades de conformidad con la normativa**, las que hubiesen evitado la producción de infracciones. Al no adoptarlas, nos encontramos en el supuesto de déficit organizacional que acarrea la comisión de la infracción y, por ende, la imposición de una sanción.” (el resaltado es nuestro)

6.13 En este extremo, es importante recordar al Principio de prevención, recogido en el artículo I del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783, que establece en el empleador la obligación de garantizar “...en el centro de trabajo, **el**

establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores...”, así como de todos aquellos que sin tener un vínculo laboral con el empleador, “...presten servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores...”, extendiéndose sus alcances incluso a aquellos supuestos en los cuales el trabajador se encuentra fuera del lugar y horas de trabajo, pero en ejecución de órdenes del empleador o bajo su autoridad, o en el desplazamiento a la misma.

6.14 Frente a su incumplimiento, el mismo Título Preliminar contempla al Principio de Responsabilidad, a través del cual 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 él”.

4.10 Por ello, tal y como lo desarrolla el Acta de Infracción, se reconoce por la propia impugnante, a través de la declaración de su representante y a través del Reporte de Accidentes antes mencionado, que CORPORACIÓN LINDLEY S.A.A., en su condición de empleador, conocía de antemano las obligaciones a las que se encontraba sometido y las consecuencias de su apartamiento¹⁰, entendiéndose del contenido del Acta de Infracción y de las actuaciones posteriores que la responsabilidad imputada es del tipo culposo.

4.11 En ese sentido, se evidencia que la imputación efectuada es del tipo culposo, estableciéndose en el Acta de Infracción (y actuaciones posteriores) las omisiones al deber de prevención por parte de la impugnante.

Respecto de la supuesta falta de motivación en la Resolución de Intendencia

4.12 La impugnante sostiene que la Resolución de Intendencia evidencia defectos de motivación, al no efectuar una correcta valoración de los hechos ni analizar los documentos presentados, encubriendo así una intención sancionadora.

4.13 A consideración de esta Sala, tal afirmación dista mucho de la verdad, toda vez que se observa que la resolución impugnada ha desvirtuado cada uno de los alegatos presentados en el recurso de apelación, detallando las razones o motivos por los cuales estos argumentos no fueron amparados, tal y como se reseña en la presente resolución en el punto 1.5 de la sección “Antecedentes”.

4.14 En ese sentido, tampoco corresponde amparar lo sostenido por la impugnante en este extremo.

Respecto de la interpretación errónea del artículo 248.6 del TUO de la LPAG y el artículo 48-A del RLGIT, vinculados con la doble imposición de sanción por una misma conducta

4.15 Con relación a la pretendida vulneración del Principio de doble imposición de sanción por una misma conducta, esta Sala hace suyo el análisis señalado en el considerando 3.14 de la resolución impugnada, la cual sostiene lo siguiente:

”cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes. Entonces, en el presente caso, las conductas infractoras imputadas a la inspeccionada conforme al

¹⁰ Aunado al hecho de que el personal contaba con Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), según se observa en el citado Registro de Accidentes.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Acta de Infracción son: i) No cumplir con formar e informar al ex trabajador sobre la manera correcta y segura de manipular bidones de 20 Litros; y ij) No contar con la matriz IPER conforme a ley, al haber omitido considerar la medida de control adecuada para el riesgo expuesto (lesión por sobreesfuerzo). Por ello, tal y como se advierte, las conductas infractoras imputadas son independientes entre sí, debiendo se considera que, si bien es cierto que en materia de seguridad y salud en el trabajo se disponen diversas medidas que tiene como finalidad prevenir y/o reducir el riesgo expuesto por los trabajadores, cada una de ellas va a reflejarse en instrumentos distintos alineados a una misma finalidad; motivo por el cual, no resulta aplicable el concurso de infracciones en el presente caso”

4.16 En la misma línea argumentativa, tampoco es sostenible lo señalado respecto a la presunta vulneración al principio *Non bis in ídem*, toda vez que no se está imponiendo una pena y una sanción administrativa sucesiva o simultánea por el mismo hecho en un caso en el cual se aprecia la identidad de sujeto, hecho y fundamento; sino que son conductas distintas del mismo sujeto inspeccionado (actual impugnante).

4.17 Así, esta Sala también considera pertinente citar al considerando 3.15 de la resolución impugnada, el cual señala lo siguiente:

“respecto de las conductas infractoras imputadas, no existe identidad de los hechos; motivo por el cual, no se cumple con la triple identidad señalada en la norma. Sobre el particular, como bien lo ha mencionada la autoridad instructora en el Informe Final, para la determinación de la identidad de los hechos no se debe tomar como referencia la calificación jurídica de la infracción; es decir, su tipificación que, en este caso, fue en el numeral 28.10 del artículo 28° del RLGIT, sino que, corresponde determinar cuáles son las conductas infractoras, a efectos de verificar si son conductas distintas o iguales; por ello, considerando lo expuesto en el párrafo precedente, las conductas detectadas responden a hechos distintos, además de vulnerar normas sustantivas distintas en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por consiguiente, al no existir la triple identidad exigida por la norma, no ha existido vulneración alguna al Principio del Non Bis In ídem”

4.18 En ese sentido, no se evidencia la pretendida vulneración a los principios antes citados, no siendo amparable lo sostenido por la impugnante en este extremo.

Respecto de la calificación de infracciones como insubsanables

4.19 Respecto de los alegatos señalados por la calificación de las infracciones como insubsanables por parte del Inspector de Trabajo, Morón Urbina¹¹ precisa que la acción de subsanar:

“...implica tener que reparar o remediar un derecho o resarcir un daño ocasionado, en este caso, a la Administración Pública o a un tercero. La condición de la norma para que el eximente de responsabilidad se configure es que el infractor, reconociendo su ilícito, realiza el acto debido (...). En ese sentido, no solo se trata de un pasivo arrepentimiento por el ilícito (como lo es el reconocimiento de responsabilidad calificado como atenuante por el TUO de la LPAG), sino que el sujeto procura de manera espontánea la reparación del mal o daño causado...”

Reconociéndose de manera expresa que el resarcimiento puede ser dirigido a todo tipo de infracciones, sean menores o graves, de acción u omisión, **pero siempre circunscrita a aquellos casos en los cuales la infracción es subsanable:**

“Toda infracción es jurídicamente subsanable, lo que impide o dificulta la subsanabilidad es la posibilidad o no de revertir los efectos dañosos producidos. No debe perderse de vista que la subsanación implica ‘reparar o remediar un defecto’ y ‘resarcir un daño’, por lo que no se subsana con solo dejar de incurrir en la práctica incorrecta, en arrepentirse de ello, sino en verdaderamente identificar el daño realmente producido al bien público protegido y revertirlo”¹² (el resaltado es nuestro)

Para lo cual, la subsanación deberá contemplar “no solo la regresión o la cesación de la acción indebida, sino también el resarcimiento del daño ocasionado y la disminución o desaparición de las consecuencias de la infracción a través de acciones concretas”¹³. (el resaltado es nuestro).

4.20 En esa línea argumentativa, el tema materia de consulta (la Seguridad y Salud en el Trabajo) tiene un carácter preventivo, anticipándose a la ocurrencia de ilícitos o antijurídicos, pues precisamente las consecuencias de su apartamiento, inacción u omisión impactan “en la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores.”¹⁴

4.21 Así, la LSST reconoce como un pilar fundamental y transversal al Principio de Prevención, entendido como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el centro de labores, así como el desempeño de las funciones asignadas no van a significar en él un menoscabo en su salud, en su bienestar o la pérdida de la vida en un caso extremo; por el contrario, las condiciones de trabajo deben de permitirle su realización como persona y garantizar el alcance del bienestar social¹⁵

4.22 En estricta relación con éste, la LSST también establece al Principio de Responsabilidad, entendido como la asunción de las “implicancias, legales y de cualquier otra índole a

¹¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica Editores. Tomo II. Página 521.

¹² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit. Página 522.

¹³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ibidem. Página 522.

¹⁴ Artículo I del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁵ Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 22.- El trabajo es un deber y un derecho. Es la base del bienestar social y un medio de realización de la persona



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él, conforme a las normas vigentes”¹⁶, señalándose de manera expresa que:

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

Asimismo, las empresas usuarias de empresas de servicios temporales y complementarios responden directamente por las infracciones por el incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones”¹⁷

4.23 En similar sentido, la LSST reconoce también como un principio a la información y capacitación, entendida como la obligación que tiene el empleador de brindar a los trabajadores y a sus organizaciones sindicales “una oportuna y adecuada información y capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia”¹⁸

4.24 Así, a través de la obligación de garantizar la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de todo aquel que se encuentre dentro del centro de labores, el empleador debe adoptar una serie de medidas de prevención¹⁹ de acuerdo al orden de prioridad preestablecido por Ley²⁰, entendiéndose a la capacitación como una medida administrativa de prevención destinada a aislar el peligro y riesgo a través de la conducta segura del trabajador.

¹⁶ Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁷ Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁸ Artículo IV del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁹ Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

Artículo 50. Medidas de prevención facultadas al empleador

El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales:

a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.

b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador.

c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro.

d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo.

e) Mantener políticas de protección colectiva e individual.

f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores.

²⁰ Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

4.25 Tal y como lo han señalado las instancias previas, a fojas 49 del expediente inspectivo obra el “Registro de Investigación de Accidentes e Incidentes Nro 1” elaborado por el propio Sistema de Gestión de la Impugnante, en donde se deja constancia del accidente ocurrido el 28 de septiembre de 2018 a las 03:45 horas que involucró al trabajador Cristian Sandoval Machuca y se reconocen como causas que originaron el evento la falta de instrucción específico de trabajo, la falta de relevo de personal, la falta de actualización de la base de datos para el seguimiento de las restricciones médicas temporales, entre otras.

4.26 Por ello, esta Sala comparte el criterio de calificar a las presentes infracciones como insubsanables, el cual lo detalla correctamente la Intendencia en el considerando 3.16 de la resolución impugnada.

4.27 En ese sentido, no corresponde amparar lo solicitado por la impugnante en este extremo.

Respecto de la razonabilidad de las infracciones detectadas

4.28 Tal y como se ha señalado líneas arriba, la LSST establece la obligación del empleador de adoptar de las medidas de control señaladas en el artículo 21, siendo un paso previo para el diseño e implementación de las mismas la debida elaboración de la matriz de Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Medidas de Control (IPERC)²¹.

4.29 A consideración de esta Sala, las omisiones en la matriz IPERC originan precisamente la omisión en la implementación de las medidas de control (no se controla lo que no se conoce). Por ello, al compás de la evolución del Derecho Administrativo Sancionador, es pertinente analizar al principio de razonabilidad²² y evitar el exceso de punición que

Artículo 21. Las medidas de prevención y protección del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

Las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se aplican en el siguiente orden de prioridad:

a) Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual.

b) Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas.

c) Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control.

d) Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador.

e) En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta.

²¹ Así, a través de la Matriz IPERC se consolida el proceso de Identificación de Peligros (proceso mediante el cual se localiza y reconoce que existe un peligro y se definen sus características), Evaluación de Riesgos (Es el proceso posterior a la identificación de los peligros, que permite valorar el nivel, grado y gravedad de los mismos proporcionando la información necesaria para que el empleador se encuentre en condiciones de tomar una decisión apropiada sobre la oportunidad, prioridad y tipo de acciones preventivas que debe adoptar) y diseño de las Medidas de control o prevención (Acciones que se adoptan con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo y que se encuentran dirigidas a proteger la salud de los trabajadores contra aquellas condiciones de trabajo que generan daños que sean consecuencia, guarden relación o sobrevengan durante el cumplimiento de sus labores. Además, son medidas cuya implementación constituye una obligación y deber de los empleadores.), según los alcances del Glosario de Términos establecido en el RLSST.

²² Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;

b) La probabilidad de detección de la infracción;

c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

resultaría de imponerse una multa por un hecho intrínsecamente vinculado con el anterior, sin desconocer la obligación general que pesa sobre el empleador, de identificar los peligros y riesgos, así como de capacitar a los trabajadores así como a todo aquel que va a estar expuesto a éstos, según los alcances de la LSST y su reglamento.

4.30 En ese sentido, en este caso en particular, se identifica precisamente que la omisión en el diseño y la elaboración de la matriz IPERC, no solamente derivó en la falta de capacitación de los trabajadores (entre los cuales se encontraba el trabajador afectado), sino también en la falta de implementación de otras medidas administrativas de control vinculadas con la rotación del personal en el área de trabajo, controles organizacionales respecto de trabajadores con lesiones preexistentes, entre otras. Entonces, estas derivan de la vulneración del Principio de Prevención por parte de CORPORACIÓN LINDLEY S.A. al momento de elaborar la matriz IPERC.

4.32 Por ello, y en estricta aplicación del principio de razonabilidad antes invocado, corresponde adecuar las infracciones detectadas y la multa impuesta en los siguientes términos:

Nro	Conducta sancionada	Tipificación legal y calificación	Tipo de infracción	N° de trabajadores afectados	Multa impuesta
1	No cumplió con formar e informar al ex trabajador sobre la manera correcta y segura de manipular los bidones de 20 litros, conducta que fue identificada como causa del	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE	INSUBSANABLE	1	2.25 UIT S/ 9,450.00

d) El perjuicio económico causado;

e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y

g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

	accidente de trabajo suscitado el 28 de septiembre de 2018, en la que resultó afectado el ex trabajador Cristian Rubén Sandoval Machuca				
TOTAL					S/ 9,450.00

Sobre la solicitud de informe oral

4.33 Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten²³. (el énfasis es nuestro)

4.34 Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el expediente N° 01147-2012-PA/TC, en sus fundamentos décimo sexto y décimo octavo señala que:

“Décimo Sexto.- De igual manera este Tribunal en constante jurisprudencia ha precisado que el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando a los titulares de los derechos e intereses legítimos se les impide ejercer los medios legales suficientes para su defensa; pero no cualquier imposibilidad de ejercer estos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. Este hecho se produce cuando al justiciable se le impide, de modo injustificado argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos (Exp. N.º 0582-2006-PA/TC; Exp. N.º 5175-2007-HC/TC, entre otros)”.

(...)

“Décimo Octavo.- Sobre el particular es importante precisar que el recurrente cuestiona el hecho de que se le haya privado o impedido ejercer su derecho de defensa por medio del informe oral; sin embargo, ello no constituye una

²³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 385-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

vulneración de este derecho constitucional toda vez que no significó un impedimento para el ejercicio del derecho de defensa del recurrente, ya que este Colegiado en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado a este respecto manifestando que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorio del derecho de defensa la imposibilidad del informe oral; dado que el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación. En consecuencia, no se ha producido vulneración alguna del derecho constitucional de defensa del recurrente."

4.35 En similar sentido, el Tribunal Constitucional en la resolución recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

“no resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe”

4.36 Ahora bien, los informes orales se sujetan a las particularidades de cada expediente, esto es, “cuando corresponda”, sin que ello implique una denegatoria arbitraria, sino que se analice cuáles son los posibles efectos de la aplicación de la oralidad en el mismo, esto es si pueden agilizar el procedimiento o facilitar el entendimiento del caso debido a su complejidad, entre otras razones.

4.37 Así tenemos que, el Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya vulneración de derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.

4.38 En ese entendido, este colegiado considera que cuenta con elementos de juicio suficientes para poder resolver el presente recurso, por lo que no considera pertinente llevar a cabo el informe oral solicitado por la impugnante.

IV. RESULTADO DEL ANÁLISIS REALIZADO

5.1 En ese sentido, la sanción impuesta mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 195-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2 ha sido emitida vulnerando principios y derechos del procedimiento administrativo, especialmente el principio de razonabilidad, apartándose del estándar constitucionalmente establecido para el debido procedimiento, y contraviniendo el numeral 4 del artículo 3°, el artículo 6° del TUO de la LPAG.

5.2 Por tanto, corresponde adecuar la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 195-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2 y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 958-2021-SUNAFIL/ILM.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto CORPORACIÓN LINDLEY S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 958-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 18 de junio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana.

SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 958-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referido a la infracción muy grave a la seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con formar e informar al ex trabajador afectado sobre la manera correcta y segura de manipular los bidones de 20 litros, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, dejando sin efecto dicha infracción. **CONFIRMAR** dicha Resolución en el extremo referido por no cumplir con contar con la Matriz IPER conforme a ley, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la CORPORACIÓN LINDLEY S.A. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Documento Firmado Digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Jessica Alexandra Pizarro Delgado
Vocal Alterna
Tribunal de Fiscalización Laboral

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CORPORACION LINDLEY S.A. identificado con RUC: 20101024645 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000385-2021 en fecha 07/10/2021 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.