



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

## **RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA Nº 019-2021-SUNAFIL/ILM**

**EXPEDIENTE SANCIONADOR : 2745-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE1**  
**INSPECCIONADO(A) : G & R SERVICE S.A.C.**

Lima, 12 de enero de 2021

**VISTO:** El recurso de apelación interpuesto por **G & R SERVICE S.A.C.** (en adelante, **la inspeccionada**) contra la Resolución de Sub Intendencia Nº 814-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 26 de diciembre de 2018 (en adelante, **la resolución apelada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo – Ley Nº 28806 (en adelante, **la LGIT**) y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo Nº 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, **el RLGIT**); y,

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1. De las actuaciones inspectivas**

Mediante la Orden de Inspección Nº 19639-2016-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la inspeccionada, con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción Nº 204-2017 (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la inspeccionada por la comisión de infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

#### **1.2. De la resolución apelada**

Obra en autos la resolución apelada que, en mérito al Acta de Infracción, impuso multa a la inspeccionada por la suma de S/ 14,175.00 (Catorce Mil Ciento Setenta y Cinco con 00/100 Soles), por haber incurrido en:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con las disposiciones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo en materia de condiciones de seguridad en el lugar de trabajo, además de no realizar la identificación de peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, en perjuicio del señor Mariano Coronado Rojas, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no tener un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo conforme a ley, en perjuicio del señor Mariano Coronado Rojas, tipificada en el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT.

### **II. DEL RECURSO DE APELACIÓN**

Con fecha 1 de febrero de 2019, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, argumentando:

- i. Que, la Sunafil no ha tomado en cuenta que la empresa actuó con la diligencia debida, al amparo del artículo 1314 del Código Civil, pues los inspectores de trabajo demostraron



que cumplía con las disposiciones contempladas en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y su Reglamento.

- ii. Que, la empresa ha cumplido con implementar un adecuado sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo. Los inspectores no niegan que la empresa contara con la IPER, el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, entre otros, sino que la empresa debió implementar las condiciones de seguridad adecuadas respecto a la labor que realizaron los trabajadores accidentados.
- iii. Que, el trabajador es una agente capaz con quien la empresa celebró un contrato, amparado en el principio de buena fe prevista en el artículo 219 del Código Civil. Cuando se alude a agente capaz, se refiere a la capacidad de discernimiento y con la aptitud necesaria para entender las normas elementales de su labor y las normas básicas de prohibición, que son capaces de seguir ordenes, protocolos y reglamentos, sobre la base del principio de subordinación jurídica. Por tanto, el hecho que el trabajador no cumplió con actuar pese a que estuvo debidamente capacitado, supera cualquier deber de prevención a ser cumplido por parte de la empresa.
- iv. Que, existe un acto subestándar cuando el trabajador no cumple con los procedimientos, normas y comportamientos o exposición al peligro. El accionar del trabajador, al constituirse en un acto subestándar, la libera de responsabilidad, toda vez que estaba capacitado para realizar las labores de limpieza, observando el deber de cuidado al caminar.
- v. Que, la empresa contaba con un Reglamento Interno de Seguridad y salud en el trabajo, objetándose solo su no actualización. Sin embargo, dicha omisión ha sido subsanada, procediendo a adjuntarlo en su escrito de descargo, por lo que no podrá ser sancionada por contar con dicho reglamento.
- vi. Que, además, el trabajador contaba con seguro complementario de trabajo de riesgo – SCTR, según la lectura del séptimo hecho verificado del Acta de Infracción, por lo que contaba con un sistema de seguridad y salud adecuado.
- vii. Que, la IPER de la empresa no podía identificar el peligro que originó el accidente de trabajo, ya que éste se debió a que el actor no observó la debida diligencia en su traslado al caminar sin mirar, pese a contar con la capacitación y los implementos de seguridad adecuados.
- viii. Que, la causa inmediata, es decir, la que originó el accidente de trabajo fue un acto subestándar del trabajador, conforme concluyen los propios inspectores. Es decir, la causa fue la acción de éste de caminar sin mirar su zona de trabajo, lo que implica que, al tratarse de un acto de este tipo, excluye la responsabilidad de la empresa.
- ix. Que, con relación a las condiciones de seguridad, éstas eran las adecuadas, toda vez que la puerta que daba a la escalera siempre se encontraba cerrada, siendo el día que ocurrió el accidente la única vez en que ella fue abierta temporalmente. En todo caso, es la empresa principal la que está a cargo de la señalización del área y también que la citada puerta se encontrara cerrada.



- x. Que, respecto al principio de prevención, la responsabilidad sobre las condiciones de seguridad, de acuerdo a lo establecido en la propia ley, corresponde a la empresa principal, la cual debió señalar el lugar y ocuparse de mantener la puerta cerrada, principalmente porque el local es de su propiedad. Por ello, se le imputa una responsabilidad que no le corresponde.

### III. **CONSIDERANDO**

#### **Del accidente de trabajo y sus causas**

- 3.1.** Conforme se establece en el décimo segundo hecho verificado del Acta de Infracción, el día 13 de mayo de 2016, el trabajador Mariano Coronado Rojas le ocurrió un accidente de trabajo, en circunstancias en que transitaba por los pasadizos, realizando la limpieza de transportadores de cajas; mientras caminaba, no se percató de la ubicación de la escalera vertical de acceso a nivel de la plataforma. La pierna derecha piso en el vacío y la reacción que tuvo fue cogerse de las barandas. La pierna izquierda que quedó sobre la plataforma hizo un movimiento de torcedura (palanca) en la rodilla izquierda causando un esguince en los ligamentos de dicha rodilla.
- 3.2.** De acuerdo al análisis efectuado por la Inspectora del trabajo comisionada, el accidente de trabajo se produjo por las siguientes causas:

#### **Causas Inmediatas:**

**Acto inseguro** (identificado por la inspeccionada):

Caminar sin mirar su zona de tránsito.

**Condición insegura** (identificado por la inspeccionada):

Falta de señalización en el acceso a escalera.

#### **Causas Básicas:**

**Factor personal** (identificado por la inspeccionada):

Falta de concentración en el tránsito por zona de trabajo.

**Factor de trabajo** (identificado por la inspeccionada):

- Puerta de acceso a escalera se encontraba abierta
- Falta de identificación del Peligro y Evaluación del Riesgo (IPER) respecto a agujeros, orificios (\*)
- No se ha establecido los estándares respecto de los riesgos expuestos en las operaciones respecto de las actividades de limpieza en plataformas, pasadizos, en caso de existencia de aberturas y/o orificios (\*)

(\*) según la investigación de la Inspectora del Trabajo.

#### **De los argumentos del recurso de apelación**

- 3.3.** En relación a los numerales i) y ii) del punto II de la presente resolución, es preciso mencionar que de acuerdo a la Casación Laboral N° 4258-2016 LIMA la Corte Suprema de Justicia de la República ha señalado que: "OCTAVO: (...) el deber de otorgar higiene y seguridad en el trabajo es una obligación que emana del contrato de trabajo, en ese sentido, su cumplimiento es de trascendencia superior y no de simple obligación de una de las partes en un negocio jurídico, pues, ella advierte a la prevención de los riesgos profesionales, lo que interesa a la comunidad entera, por múltiples razones éticas, sociales y económicas. Las medidas de seguridad e higiene laboral muchas veces están contenidas en normas legales y



reglamentarias; sin embargo, ello no desvirtúa el carácter contractual del deber de seguridad porque este no se agota con solo acatar estas disposiciones legales, sino que es necesario que el empleador, como bien lo dice ALONSO OLEA por ser quien controla el lugar de trabajo, tome las acciones que permitan «(...) reducir al mínimo, según criterios de nuestra civilización y cultura y los medios tecnológicos que una y otra ofrecen, tanto la insalubridad como la peligrosidad del medio, reduciendo los riesgos del trabajo a los mínimos “aceptables” según estos criterios y adaptando su conducta así al paradigma del “empresario prudente”, más exigente que el de la persona media o “normal” (Aparicio); en cuanto, por otro lado, está implicada en el trabajo, y la protegida es en sustancia, la persona del trabajador (...)»

- 3.4.** Beatriz Gutiérrez-Solar Calvo<sup>1</sup> señala que este deber de cuidado o de garantía se concreta en diversas normas de conducta establecidas a lo largo de la extensa normativa de prevención de riesgos laborales, que van a servir, en un momento posterior, de pautas de valoración de la antijuricidad del comportamiento del empresario.
- 3.5.** En tal sentido, no bastará que la inspeccionada cumpla algunos aspectos de la normativa de seguridad y salud en el trabajo vigente para que dé por cumplido su deber de prevención, sino que deberá demostrar haber cumplido con todo lo mínimo legalmente exigible para sustraerse de responsabilidad en caso de acaecer algún accidente de trabajo. Así, en el presente caso, de las materias que fueron fiscalizadas la inspectora del trabajo actuante verificó que son tres las obligaciones que la inspeccionada no ha dado cumplimiento:
- El área donde se encontraba realizando sus labores el trabajador Coronado Rojas se encontraba en condiciones subestándares (orificio con puerta de acceso a escalera vertical abierta con exposición a riesgo de caída a diferente nivel) y carecía de señalización.
  - El Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo no se encontraba actualizado con la normativa vigente, además no se encuentra elaborada conforme a la estructura mínima dispuesta en la normativa vigente a la fecha del accidente, toda vez que faltó los estándares de seguridad y salud en los servicios y actividad conexas y no se estableció los estándares para los riesgos expuestos en las operaciones respecto de las actividades de limpieza en plataformas y pasadizos, en caso de existencias aberturas u orificios.
  - No se identificó el peligro de orificio o abertura en plataforma y no se evaluó el riesgo de caída a diferente nivel, a fin de tomar las acciones correctivas y/o preventivas para evitar accidentes de trabajo.
- 3.6.** Respecto al numeral iii) del punto II de la presente resolución, la autoridad de primera instancia en el considerando 21 de la resolución apelada indicó que el cumplimiento de otras obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo no eximen de responsabilidad a la inspeccionada, entre ellas el de brindar capacitaciones, pues estas no podían protegerlo ante la falta de condiciones de seguridad que la inspeccionada estaba obligada a proporcionarle. En efecto, no se puede concluir sin más que la formación brindada al señor Coronado Rojas era una medida de prevención o protección suficiente si es que no se ha existido una evaluación de riesgos sobre dicho aspecto, más aún si se ha analizado que la inspeccionada pudo haber adoptado otra medida de control como la señalización.

<sup>1</sup> GUTIERREZ-SOLAR CALVO, Beatriz. El deber de seguridad y salud en el trabajo. Un estudio sobre su naturaleza jurídica. Madrid: Consejo Económico y Social, 199, p.127.



- 3.7.** Respecto a lo mencionado en el numeral iv) del punto II de la presente resolución, del análisis de las causas del accidente de trabajo del señor Coronado Rojas se advierte que han confluído varias causas, una de ellas por la comisión de actos inseguros del trabajador afectado; no obstante, también existen causas atribuibles a la inspeccionada como las condiciones inseguras y los factores de trabajo que han sido descritos en el considerando 3.2 de la presente resolución.
- 3.8.** Es por ello que la autoridad de primera instancia en el considerando 19 de la resolución apelada precisó que la inspeccionada no puede trasladar su responsabilidad en la gestión de seguridad y salud en el trabajo, responsabilizando únicamente al trabajador accidentado, tomando en cuenta que el deber de prevención obliga al empleador a garantizar la seguridad y salud en el trabajo en toda actividad que se desarrolle durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad. Por ello, concluyó que sus argumentos no enervan el cumplimiento de su obligación.
- 3.9.** Respecto a lo señalado en el numeral v) del punto II de la presente resolución, en el considerando 31 de la resolución apelada, se indicó que, si bien la inspeccionada exhibió un RISST, éste se encontraba elaborado en base al Decreto Supremo N° 009-2005-TR, el cual a la fecha del accidente de trabajo (13.05.2016) no se encontraba vigente. Además, al ser la normatividad vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo, la Ley N° 29783 (promulgada el 19.11.2011) y el Decreto Supremo N° 005-2012-TR (promulgado el 25.04.2012), existía la obligación del administrado de elaborar un RISST que contemplara lo establecido en dicha normativa conforme a ley, estableciendo con ello los estándares de seguridad y salud en los servicios y actividades conexas, así como los estándares en las operaciones respecto de las actividades de limpieza en plataformas, pasadizos, en caso de existencia de aberturas y/o orificios, por lo que un RISST desactualizado y elaborado en base a normas derogadas a la fecha del accidente, no acredita el cumplimiento de dicha obligación.
- 3.10.** Al revisar los actuados en el expediente investigador, se advierte que con relación al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo al término de las investigaciones la Inspectoría del Trabajo actuante emitió el Anexo 2: Hechos No Revertibles, notificado el 11 de enero de 2017 a la inspeccionada a través de apoderado Giancarlo Paolo Bonilla Hurtado, donde dejó constancia que los incumplimientos advertidos en este documento es una infracción no revertible a la fecha de ocurrencia del accidente de trabajo del señor Coronado Rojas, estando a que la vulneración a las normas de seguridad y salud en el trabajo ya se produjeron y no es posible su subsanación en forma retroactiva, al amparo del literal b) del numeral 7.8.3 de la Directiva N° 002-2016-SUNAFIL/INII – Reglas Generales para la Fiscalización en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- 3.11.** En atención a lo anterior, el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo presentado con sus descargos contra el Acta de Infracción, cuyas observaciones se detectaron a la fecha del accidente de trabajo, ya no pueden ser subsanadas por la inspeccionada, en atención a las consideraciones expuestas por la inspectora actuante, sin perjuicio de las acciones correctivas que debe adoptar la inspeccionada luego de la ocurrencia de un accidente laboral.
- 3.12.** En cuanto a lo señalado en el numeral vi) de la parte II de la presente resolución, cabe mencionar que en este procedimiento sancionador no es materia de análisis la materia seguro complementario de trabajo de riesgo al no ser objeto de propuesta de sanción en el Acta de Infracción, además que de ningún el cumplimiento de este aspecto permite concluir



que se ha cumplido con el deber de prevención en el caso de autos en atención a las razones expuestas en el considerando 3.5 de la presente resolución.

- 3.13.** Respecto a los numerales vii) y viii) del punto II de la presente resolución, se advierte de la revisión de la resolución apelada que la autoridad de primera instancia ha desvirtuado dichos argumentos en los considerandos 37 y 38 de la apelada. Al respecto, se indicó que la inspeccionada se encontraba obligada a prever y considerar todos y cada uno de los peligros a los que pudiera encontrarse expuesto su trabajador en el desarrollo y ejecución de sus funciones. Del mismo modo, estaba obligado a evaluar los riesgos existentes en cada puesto de trabajo específico que su empresa desarrolla, por lo que no puede argumentar que, a razón de su propia discrecionalidad, determinó a su criterio qué peligros correspondían ser considerados por el IPER y cuáles no.
- 3.14.** Del mismo modo, explicó que la inspeccionada no puede desligarse de su responsabilidad, indicando que se trató de un acto sub estándar del trabajador accidentado, ya que ha quedado establecido por la inspectora actuante que una de las causas básicas del accidente de trabajo fue que en el IPER, vigente a la fecha del accidente (13.05.2016), no identificó el peligro de abertura u orificio en plataforma respecto de la puerta de acceso a la escalera horizontal, no evaluando con ello el riesgo de caída a diferente nivel, a fin de tomar las acciones preventivas o correctivas con el objeto de prevenir los accidentes de trabajo (lo que ocasionó el accidente materia del presente procedimiento). Por ello, queda establecida la responsabilidad de la inspeccionada, responsabilidad de la cual no puede excluirse.
- 3.15.** Respecto a lo señalado en los numerales ix) y x) del punto II de la presente resolución, también se advierte de la revisión de la resolución apelada, que el inspeccionado presentó el mismo argumento en su escrito de descargos. La autoridad de primera instancia desvirtuó dicho argumento en los considerandos 16 y 17 de la resolución apelada, indicando que resulta irrelevante, a efectos de determinar la responsabilidad de la inspeccionada la indicación que la puerta de la escalera vertical se encontraba cerrada la mayor parte del tiempo. Ello obedece a que el accidente de trabajo se debió a que el hoyo u orificio de la misma representaba un peligro en sí mismo y el riesgo de caída a diferente nivel, al no haber sido considerado por la inspeccionada, no permitió que se tomara alguna medida de seguridad a fin de evitar un posible accidente. Por tanto, al ser obligación del empleador el garantizar las condiciones de seguridad, entre las cuales se encuentran comprendidas las características generales de los locales donde sus trabajadores desarrollan sus actividades, debió optar por tomar otras medidas que garantizaran de manera efectiva la seguridad de su trabajador, por lo que sus argumentos no lo eximen de responsabilidad.
- 3.16.** A su vez, la autoridad de primera instancia en el considerando 18 de la resolución apelada señaló que la responsabilidad en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo es responsabilidad tanto de la empresa principal como de la contratista, por lo que la inspeccionada, al ser el empleador directo del trabajador accidentado, no puede eximirse de su responsabilidad, alegando que ésta recae únicamente en la empresa principal donde ocurrió el accidente, ya que era deber del administrado evaluar los peligros y riesgos a los que se encontraba expuesto su trabajador en el lugar donde fue destacado y donde realizaba sus labores.
- 3.17.** Además de ello, la inspeccionada no ha acreditado que haya existido una coordinación con la empresa principal respecto a las medidas de prevención de riesgos laborales a adoptar, en particular respecto a la señalización en el acceso a la escalera, por lo que al amparo del artículo 17 del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por la



Decisión 584 de la Comunidad Andina de Naciones de la cual forma parte el Perú, siempre que dos o más empresas o cooperativas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo, los empleadores serán solidariamente responsables por la aplicación de las medidas de prevención de riesgos laborales.

- 3.18.** Es necesario advertir que, a la fecha en que se resolvió el presente procedimiento, la autoridad de primera instancia tipificó conjuntamente todos aquellos incumplimientos a las disposiciones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo que fueron determinados como causas del accidente de trabajo en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, quedando establecido entonces que se configuró una sola infracción para el presente caso, al amparo del criterio señalado en la Resolución de Intendencia N° 187-2017-SUNAFIL/ILM y no de forma independiente o separada como se propuso en el Acta de Infracción. Aunque actualmente la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva, a través del Memorándum Circular N° 001-2019-SUNAFIL/INII de fecha 02 de enero de 2019, ha establecido nuevas pautas para tipificar aquellas infracciones que hayan ocasionado el accidente del trabajo, ya sea en forma conjunta o separada en dicho tipo infractor, según el análisis que se efectúe en cada caso, esta Intendencia considera que el cambio de criterio que incide en la tipificación de dicha infracción no debe afectar la forma en que se resolvieron los procedimientos sancionadores antes de su vigencia; más aún si el artículo 6 numeral 6.3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, ha establecido que no constituye causal de nulidad que el superior jerárquico tenga una apreciación distinta respecto de la interpretación del derecho contenida en dicho acto; por lo que deberá confirmarse lo resuelto por el inferior en grado, por lo que su interpretación respecto de la tipificación de las conductas infractoras cometidas por la inspeccionada solo tiene efectos para el caso concreto.
- 3.19.** Por tanto, este Despacho comparte las conclusiones a las que arriba la autoridad de primera instancia, máxime si se advierte que el inspeccionado no ha presentado documental alguno distinta a las ofrecidas en los descargos ya rebatidos por la inferior en grado. En consecuencia, al haberse determinado que los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan las infracciones en las que incurrió la inspeccionada, las cuales han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera instancia, corresponde confirmar la resolución apelada en todos sus extremos.

Por lo expuesto y, de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 41 de la LGIT, modificada por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981.

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **G & R SERVICE S.A.C.**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** **CONFIRMAR** la Resolución de Sub Intendencia N° 814-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 26 de diciembre de 2018, que impone sanción a **G & R SERVICE S.A.C.**, por la suma de **S/ 14,175.00 (Catorce Mil Ciento Setenta y Cinco y 00/100 Soles)**, por los fundamentos contenidos en el presente acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.-** **Tener por agotada la vía administrativa**, de acuerdo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 41 de la LGIT, y en virtud a lo establecido en



PERÚ

SUPERINTENDENCIA NACIONAL  
DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Intendencia de Lima  
Metropolitana



la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 012-2013-TR; **DEVOLVIÉNDOSE** los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

**HÁGASE SABER.-**

ILM/CGVG/jrpq/rzr

Lpderecho.pe

El pago lo puede efectuar en los siguientes bancos: BBVA BANCO CONTINENTAL, BANCO DE CREDITO DEL PERU, INTERBANK y SCOTIABANK, con el código de pago: 1801000814 a nivel nacional. Si prefiere realizar el pago en el Banco de la Nación, deberá anteponer el número de transacción 3710.