



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 102-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 667-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE5

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : UNNA ENERGIA S.A. (ANTES GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.-GMP S.A.)

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 673-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : - SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por UNNA ENERGIA S.A. (ANTES GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.-GMP S.A.) en contra de la Resolución de Intendencia N° 673-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2021.

Lima, 15 de julio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por UNNA ENERGIA S.A. (ANTES GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.-GMP S.A.) (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 673-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril 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° 603-2017-SUNAFIL/INSS del 27 de noviembre de 2017, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la **impugnante**, con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la **seguridad** y salud en el trabajo¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 06-2018-SUNAFIL/INSSI (en adelante, el **Acta de Infracción**) del 10 de enero de 2018, mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por el incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que ocasionó un accidente de trabajo en perjuicio del trabajador Heber Palacios Revollo, mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo.

¹ Se dispuso como materias de la orden de inspección las siguientes: Accidente de trabajo que cause muerte o invalidez permanente total o parcial (incluye todas) y Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (sub materia Registro de accidentes).



1.2 Mediante Imputación de cargos N° 916-2019-SUNAFIL/ILM/AI2 del 26 de setiembre de 2019, notificada el 28 de octubre de 2019, se dio inicio a la etapa instructiva, 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 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° 494-2019-SUNAFIL/ILM/AI2, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de conductas infractoras imputadas 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° 0172-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5 de fecha 24 de febrero de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 18,675.00 (Dieciocho mil seiscientos setenta y cinco con 00/100 soles) por haber incurrido en:

- Una (01) infracción MUY GRAVE por incumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, vinculada a no acreditar las obligaciones relacionadas con la señalización de lugar de trabajo en donde se advierta peligro de trabajo en altura, que ocasionó el accidente de trabajo, en perjuicio del trabajador Heber Palacios Revollo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- Una (01) infracción MUY GRAVE por incumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, vinculada a no acreditar las obligaciones relativas a supervisión sobre seguridad y salud en el trabajo – condiciones de seguridad, que ocasionó el accidente de trabajo, en perjuicio del trabajador Heber Palacios Revollo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

1.4 Mediante escrito de fecha 17 de julio de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 0172-2020-SUNAFIL/SIRE5, argumentando lo siguiente:

- i. Existe una vulneración al principio del non bis in ídem, toda vez que el hecho de subsumir las conductas infractoras de: (i) el incumplimiento de la empresa de obligaciones relacionadas con la señalización del lugar de trabajo e (ii) incumplimiento de la supervisión sobre seguridad y salud en el trabajo, en incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo, como lo determina el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, convirtiéndolo en un solo supuesto de hecho que a todas luces cumpliría con la triple identidad que señala el principio mencionado.
- ii. La Resolución de Sub Intendencia N° 0172-2020-SUNAFIL/SIRE5, vulnera el principio de legalidad, debido a que la Autoridad Instructora ha actuado excediéndose en sus atribuciones, ya que se evidencia que los dos supuestos de hechos tipificados en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, no se ajustan al supuesto de concurso de infracciones en la medida que no han sido evaluados como dos infracciones para que pueda determinarse el de mayor gravedad.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 102-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iii. Los Inspectores de Trabajo no han evaluado la negligencia y la puesta en peligro del trabajador perteneciente a una empresa de intermediación laboral, y no se evaluó que la impugnante proporcionó un ambiente adecuado de labores al trabajador mencionado, encontrándose prohibido de ingresar a una zona de trabajo con alta exposición al riesgo y decide propiamente realizar una actividad para lo cual no fue capacitado e instruido.
 - iv. La Resolución de Sub Intendencia N° 0172-2020-SUNAFIL/SIRE5 es nula porque vulnera el derecho al debido procedimiento al contener vicios de motivación aparente; en el sentido, que por dicha falta de motivación los Inspectores de Trabajo consideraron que se incumplió con las disposiciones de vigilancia y supervisión en materia de seguridad y salud en el trabajo.
 - v. No ha existido una afectación patrimonial o extrapatrimonial sobre el trabajador accidentado; así como no se aplicó los criterios de la doctrina autorizada en relación a la aplicación de la sanción, como el grado de culpabilidad, la reiterancia existente, el número de trabajadores afectados y el perjuicio causado; por lo que la multa impuesta es desproporcional, al no tomar en cuenta la negligencia del trabajador.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 673-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 0172-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, por considerar que
- i. No se ha vulnerado el principio del non bis in ídem, en tanto se tratan de hechos distintos y disímiles, uno consiste en el incumplimiento en la obligación de la empresa en avisos y señales de seguridad y la otra infracción respecto a la obligación de supervisar sobre seguridad y salud en el trabajo, si bien se trata de la misma persona afectada; sin embargo, no se trata del mismo hecho generador de infracciones ni del mismo fundamento.
 - ii. No se vulnera el principio de legalidad, en tanto la Autoridad de Trabajo, ha sancionado por dos conductas infractoras distintas, que se las califico en el tipo infractor previsto en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, debido a que el incumplimiento de la normatividad en materia de seguridad y salud en el trabajo ha sido causa del accidente de trabajo, por lo que se le calificó como infracción muy grave, conforme lo prevé textualmente la propia norma legal.

² Notificada a la inspeccionada el 03 de mayo de 2021.



- iii. De acuerdo al principio de prevención, es el empleador quien garantiza en las instalaciones de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar tanto de los trabajadores, como de aquellos que no teniendo vinculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo; en ese sentido, la negligencia del trabajador, no lo exime de la responsabilidad de la inspeccionada por el incumplimiento de la normativa legal detectados por los inspectores comisionados.
- iv. No se vulnera el principio al debido procedimiento, toda vez que, la resolución apelada, se sustenta en los hechos constados mediante las actuaciones inspectivas de investigación, formalizadas en el acta de infracción, mediante la exposición de razones jurídicas y normativas que justifican la decisión de sancionar a la inspeccionada, por lo que el acto administrativo emitido por la autoridad de primera instancia se encuentra debidamente motivado y no se advierte nulidad alguna ni afectación al derecho fundamental del debido procedimiento.
- v. No se vulnera de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la determinación del monto de la multa, toda vez que, ha sido establecida en función de los criterios de gravedad de las faltas cometidas (muy grave) y al número de trabajadores afectados (1), de acuerdo a lo previsto en el numeral 48.1 del artículo 48 del RLGIT, que establece tablas para el cálculo de las sanciones que incluye montos fijos, que no se encuentran sujetos a discrecionalidad por parte de la autoridad sancionadora.

1.6 Mediante escrito de fecha 24 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 673-2021-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 N° 837-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 02 de junio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 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.

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."



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 102-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

(...)

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."



3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de 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, entre otros. 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.

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

3.3 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.

3.4 Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal 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 acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE UNNA ENERGIA S.A. (ANTES GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.-GMP S.A.)

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que UNNA ENERGIA S.A. (ANTES GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.-GMP S.A.) presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 673-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 18,675.00 (Dieciocho mil seiscientos setenta y cinco con 00/100 soles) por la comisión de dos (2) infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el artículo 28.10 del RLGIT,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 102-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 03 de mayo de 2021, fecha en que fue notificada la citada resolución⁸.

- 4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por UNNA ENERGIA S.A. (ANTES GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.-GMP S.A.)

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante escrito de fecha 24 de mayo, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 673-2021-SUNAFIL/ILM, señalando que ha habido una interpretación errónea de las normas de derecho laboral y contravención de las normas que garantizan el derecho a un debido procedimiento, vulnerando los siguientes principios del TUO de la LPAG:

- Vulneración al principio del non bis in idem

Precisa que se ha vulnerado el principio del non bis in ídem, toda vez que, el hecho de subsumir dos conductas infractoras: i) el incumplimiento de la empresa de obligaciones relacionadas con la señalización de lugar de trabajo y ii) el incumplimiento de la supervisión sobre seguridad y salud en el trabajo, en el incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo, como lo determina el numeral 28.10 del RLGIT, lo convierte en un solo supuesto de hecho que a todas luces cumple con la triple identidad del principio non bis in ídem: identidad normativa, identidad subjetiva e identidad fáctica u objetiva; por lo que se habría vulnerado el principio del non bis in ídem en su dimensión material, en el sentido de que nadie puede recibir dos sanciones ante una misma infracción; en ese sentido, señala que se cumplió la identidad subjetiva, en tanto que la Autoridad de Trabajo imputa a la impugnante la comisión de dos infracciones de similar naturaleza, la identidad fáctica u objetiva, en tanto se trata de los mismos hechos bajo diferente denominación, ya que el hecho de no contar con señalización de lugar de trabajo, es parte de la deficiente supervisión de una empresa, en cuanto a la adopción de medidas preventivas y correctivas necesarias para eliminar y controlar los peligros asociados al trabajo y finalmente la identidad normativa, en tanto ambas conductas infractoras se subsumen en una sola infracción administrativa, que es el incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en

⁸ Iniciándose el plazo el 04 de mayo de 2021, día hábil siguiente al de la fecha de notificación.



el trabajo que ocasione un accidente de trabajo en virtud del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT; por lo que, solicita se declare la nulidad de la Resolución de Sub Intendencia, al haberse vulnerado el principio del non bis in ídem.

- Vulneración al principio de legalidad

Precisa que la Resolución de Intendencia ha vulnerado el principio de legalidad, debido a que la Autoridad Instructora ha actuado excediéndose en el ejercicio de las atribuciones que se les confirieron, toda vez que, se verifica que los inspectores de trabajo al haber detectado supuestamente la existencia de incumplimientos de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, no debieron materializarlo de forma independiente, debido a que el tipo legal establece de forma plural que todos los incumplimientos legales en materia de seguridad y salud en el trabajo se subsumirán bajo una sola infracción tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, y no pretender multarlos dos veces bajo el mismo tipo legal ni mucho menos sustentar inequívocamente la doble tipificación bajo el principio del concurso de infracciones; asimismo, señala que no se ha evaluado la negligencia y auto puesta en peligro del trabajador perteneciente a una empresa de intermediación laboral, toda vez que, la impugnante si proporcionó un ambiente adecuado de labores al trabajador mencionado; así como siendo las funciones del trabajador como operario de limpieza, únicamente le correspondía realizar la limpieza de los servicios higiénicos, sin embargo como puede observarse dicho trabajador sin tener una orden de trabajo expresa, decide de forma unilateral proceder a realizar una actividad ajena a sus funciones de trabajo (revisión de pozo a 4 metros de altura), que culminó con un accidente de trabajo, por haber cometido un acto negligente; en ese sentido, la Autoridad de Trabajo, no tomo en cuenta la responsabilidad del propio trabajador afectado; por lo que solicita, se declare la nulidad de la Resolución de Intendencia al haberse verificado la interpretación errónea de las normas de índole laboral.

- Contravención de las normas que garantizan el derecho a un debido procedimiento

Precisa que se ha vulnerado el principio del debido procedimiento, toda vez que la Resolución de Intendencia, resolvió la presente controversia sustentándose en argumentos carentes de sustento fáctico alguno, ya que la resolución mencionada no cumplió con su obligación de analizar los argumentos expuesto en su recurso de apelación, limitándose a analizar parcialmente sus argumentos, por lo que no existe análisis lógico-jurídico que lleve al Intendente a la imposición de multas que ha desvirtuado a través del presente escrito, por lo que la Resolución de Intendencia debe ser declarada nula.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la Vulneración al principio del non bis in ídem

- 6.1 Al respecto, es preciso indicar que, de acuerdo a lo regulado en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el principio del non bis in ídem, como principio de la potestad sancionadora administrativa, señala que: “No se podrán imponer sucesiva o



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 102-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7° (el subrayado es nuestro)

- 6.2** Teniéndose establecidos estos alcances, corresponde analizar las presuntas interpretaciones efectuadas por la Intendencia de Lima Metropolitana, según lo expuesto por la impugnante, a la luz de los expedientes administrativos (inspectivo y sancionador) y el recurso de revisión interpuesto contra la resolución impugnada.
- 6.3** Al respecto, de la revisión de los actuados, se observa que se inició procedimiento administrativo sancionador a la impugnante, por la comisión de dos infracciones: 1) no haber implementado avisos y señales de seguridad y 2) No cumplir con sus obligaciones relativas a la supervisión sobre seguridad y salud en el trabajo- condiciones de seguridad en el área de trabajo; por lo que ambas infracciones fueron tipificadas con el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- 6.4** En ese sentido, es de precisar que respecto a la infracción, referida a no haber implementado avisos y señales de seguridad, se verifica para el presente caso, como sujeto de la infracción: a la impugnante, como hecho generador de la infracción: no haber señalizado la prohibición de ingreso a las labores en altura en el tanque a 4 metros y como fundamento de la infracción: el artículo 62 del Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-PCM, que señala claramente como obligación del administrado de contar con letreros o avisos de seguridad de cualquiera de sus equipos, de acuerdo con los riesgos existentes en cada caso.
- 6.5** Ahora bien, respecto a la infracción referida a no cumplir con sus obligaciones relativas a la supervisión sobre seguridad y salud en el trabajo- condiciones de seguridad en el área de trabajo, se verifica para el presente caso, como sujeto de la infracción: a la impugnante, como hecho generador de la infracción: no haber realizado una supervisión efectiva de las condiciones de seguridad, estando a que no ha realizado un mantenimiento adecuado de los peldaños de la escalera metálica y no ha señalizado y delimitado el acceso al tanque de agua ubicado en altura, finalmente, como fundamento de la infracción se tiene: el artículo 41 de Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 y el literal c) del artículo 26 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR, que señala como obligación del administrado el de realizar una supervisión efectiva, según sea necesario, para asegurar la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.



- 6.6 En ese sentido, no se ha producido la vulneración al principio del non bis in ídem, respecto a las infracciones mencionadas, toda vez que no se verificó la triple identidad, de sujeto, hecho y fundamento; asimismo, en cuanto a que ambas infracciones hayan sido tipificadas con el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, que señala lo siguiente: *“El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que cause daño al cuerpo o a la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal.”*, no implica que se haya vulnerado el principio del non bis in ídem, toda vez que se trata de dos infracciones independientes que no cumplen la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, de acuerdo a los fundamentos señalados precedentemente.
- 6.7 Asimismo, la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva (INII) de la SUNAFIL, ha establecido mediante Memorándum Circular N° 001-2019-SUNAFIL/INII⁹ de fecha 02 de enero de 2019 que los incumplimientos a las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que hayan sido catalogados como causa del accidente de trabajo y que no se encuentren dentro de los supuestos de la aplicación del concurso de infracciones, deben ser calificados, cada uno, como infracción muy grave tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. En ese sentido, en el presente caso, no se encuentra en el supuesto de concurso de infracciones, toda vez que, el mismo implica que una misma conducta califique como más de una infracción, de que acuerdo a lo expuesto precedentemente, en el presente caso, no ocurre, ya que se trata de dos hechos generadores de infracciones independientes.
- 6.8 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la vulneración al principio de legalidad

- 6.9 Al respecto, es preciso indicar que, de acuerdo a lo regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del TUO de la LPAG, el principio de legalidad, como principio del procedimiento administrativo, señala que: *“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.”*
- 6.10 Asimismo, de acuerdo al numeral 1 del artículo 2 de la LGIT, el principio de legalidad, como principio que rige el sistema de inspección del trabajo, señala que: *“El funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores: 1. Legalidad, con sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes.”*, en concordancia con lo señalado en el artículo 3 del RLGIT, que señala: *“De conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley, el funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección de Trabajo, así como de los servidores públicos que lo integran, se regirán por los principios de legalidad, primacía de la realidad, imparcialidad y objetividad, equidad, autonomía técnica y funcional, jerarquía, eficacia, unidad de función y de actuación, confidencialidad, lealtad, probidad, sigilo profesional y honestidad y celeridad.”*
- 6.11 Teniéndose establecidos estos alcances, corresponde analizar las presuntas interpretaciones efectuadas por la Intendencia de Lima Metropolitana, según lo



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 102-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

expuesto por la impugnante, a la luz de los expedientes administrativos (inspectivo y sancionador) y el recurso de revisión interpuesto contra la resolución impugnada.

- 6.12** Al respecto, es de precisar que no se ha vulnerado el principio de legalidad, toda vez que, de acuerdo a lo expuesto en los párrafos precedentes, el inspector comisionado, tipifico dos conductas infractoras independientes con el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, de acuerdo a lo señalado por la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva (INII) de la SUNAFIL, que estableció mediante Memorandum Circular N° 001-2019-SUNAFIL/INII que los incumplimientos a las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que hayan sido catalogados como causa del accidente de trabajo y que no se encuentren dentro de los supuestos de la aplicación del concurso de infracciones, deben ser calificados, cada uno, como infracción muy grave tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, no vulnerando el principio de concurso de infracciones, por lo que, el inspector comisionado actuó de acuerdo a ley, conforme a sus facultades conferidas.
- 6.13** Asimismo, en cuanto a que no se evaluó la negligencia y auto puesta en peligro del trabajador, es de precisar que, de acuerdo al principio de prevención regulado en el Título Preliminar de la LSST: *“El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral”*. Además, esta regla debe ser apreciada en concordancia con lo señalado en el numeral 42.2 del artículo 42 de la LGIT que señala: *“En materia de seguridad y salud en el trabajo, la empresa principal responderá directamente de las infracciones que, en su caso se cometan por el incumplimiento de la obligación de garantizar la seguridad y salud de 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, responderán directamente de las infracciones por el incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones”*.
- 6.14** En ese sentido, la impugnante en su calidad de empleador tiene como obligación cumplir con su deber de prevención, garantizando la seguridad y salud de sus trabajadores y de aquellos que no teniendo vínculo laboral presten servicios o se encuentren dentro del ámbito de trabajo, y en el ejercicio de su poder de dirección hacer cumplir la normativa legal y las disposiciones internas en seguridad y salud en el trabajo, teniendo la obligación de supervisar, instruir y verificar que los trabajadores realicen sus actividades, evitando poner en riesgo su salud o integridad física; es decir, vigilar y/o



controlar que antes y durante la realización de las actividades laborales, los trabajadores cumplan con la normativa en seguridad y salud en el trabajo, precisamente para evitar accidentes o negligencias que deriven en un accidente de trabajo.

6.15 En el caso, se observa que el accidente de trabajo sufrido por el trabajador se produjo en circunstancias en las que, desempeñándose como profesional de limpieza, recibió el orden de “verificar que en los servicios higiénicos no había agua en el tanque del inodoro, motivo por el cual decide verificar si es que había agua en el tanque de agua que abastece a los servicios higiénicos, se dispone a subir hasta la plataforma del tanque usando la escalera de estructura del mismo [y] cuando se encontraba a una altura de 1,5 m, el Sr. Palacios resbala y cae al suelo, de pie, por lo que todo el peso de su cuerpo se concentra en sus pies, resultando lastimado el tobillo del pie izquierdo” (pág. 4 del Acta de Infracción).

6.16 A juicio de esta Sala, el examen del nexo causal entre ese lamentable desenlace y los incumplimientos de la empleadora en materia de seguridad y salud en el trabajo están satisfechos, en tanto que se ha determinado que no siendo un trabajador que opere en alturas y no habiendo recibido capacitación particular para prevenir ese tipo de riesgos, sí en cambio recibió la orden de efectuar una actividad distinta a la de sus competencias y funciones. Esta condición subjetiva, que ha sido bien entendida como un acto subestándar, sin embargo, se produce en un contexto particular del que la fiscalización ha dado cuenta:

- a. Se produjo una orden del empleador de revisar una situación: que en los servicios higiénicos no había agua.
- b. La característica de este espacio, según las fotografías del acta, tienen como fuente alimentadora a un tanque de agua situado en elevación, sobre una edificación en estado descuidado y sin señalización. Todas estas son condiciones calificadas por la inspección como “subestándar” y dependían del cumplimiento del empleador de su deber de prevención.
- c. Se produjo un comportamiento del trabajador subestándar, al subir a una plataforma para verificar si había agua.
- d. El trabajador resbaló y sufrió un accidente.

6.17 La ausencia de señalización y el déficit en la supervisión resultan elementos que, concurrentemente, explican la ocurrencia del accidente en esta situación específica, al proceder el trabajador en la ejecución de una orden de su empleadora a través de personal facultado para impartirle instrucciones. Esta actividad se desarrolló en un entorno en el que, dada su configuración, el cumplimiento de la orden necesariamente demandaba la exposición a un riesgo en el que las medidas preventivas no fueron suficientes. Por tanto, el argumento del sujeto inspeccionado en este extremo no lo exime de responsabilidad.

6.18 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la contravención de las normas que garantizan el derecho a un debido procedimiento



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 102-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.19 Al respecto, es preciso indicar que, de acuerdo a lo regulado en el numeral 1.2 del artículo IV. Principios del Procedimiento Administrativo del TUO de la LPAG, *el principio del debido procedimiento implica que: “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.”(el subrayado es nuestro)*

6.20 Al respecto, de la revisión del recurso de apelación y de la resolución impugnada, se verifique que, la Intendencia de Lima Metropolitana *evaluó* y se pronunció sobre todos los argumentos presentados por la impugnante, conforme se verifica del ítem II y III de la Resolución de Intendencia N° 673-2021-SUNAFIL/ILM, emitiéndose la resolución mencionada con los fundamentos de hecho y derecho que la motivan.

6.21 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por UNNA ENERGIA S.A. (ANTES GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.-GMP S.A.), contra de la Resolución de Intendencia N° 673-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 667-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE5, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 673-2021-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.



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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a UNNA ENERGIA S.A. (ANTES GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.-GMP S.A.) y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente

Luis Erwin Mendoza Legoas

Presidente

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Desirée Bianca Orsini Wisotzki

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Luz Imelda Pacheco Zerga

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral