



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 324-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	250-2020-SUNAFIL/IRE-CAL
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DEL CALLAO
IMPUGNANTE	:	OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 131-2021-SUNAFIL/IRE-CAL
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 131-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 07 de julio de 2021

Lima, 20 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 131-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 07 de julio 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° 209-2020-SUNAFIL/IRE-CAL, 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° 152-2020-SUNAFIL/IRE-CAL (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de cinco (05) infracciones muy graves en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 370-2020-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IC del 06 de octubre de 2020, notificada el 07 de octubre 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

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Condiciones de seguridad, Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, Registro de accidentes de trabajo e incidentes, Formación e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER).



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 Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 542-2020-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IF, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las 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° 402-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE de fecha 18 de mayo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 48,375.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, por falta de condiciones mínimas de seguridad en la congeladora de carnes, el enchufe de la máquina se encontraba con defectos, en perjuicio del trabajador Eduardo Adolfo Tadeo Chumbe Yuijan, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, ascendente a S/ 9,675.00.
- Una infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no haber elaborado la Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos (IPER), del puesto de trabajo que desempeñaba el trabajador, en perjuicio del trabajador Eduardo Adolfo Tadeo Chumbe Yuijan, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, ascendente a S/ 9,675.00.
- Una infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no contar con el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST), aprobado por el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, conforme a Ley, en perjuicio del trabajador Eduardo Adolfo Tadeo Chumbe Yuijan, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, ascendente a S/ 9,675.00.
- Una infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no brindar al trabajador la formación e información en seguridad y salud en el trabajo, respecto a los peligros y riesgos en el puesto de trabajo, en perjuicio del trabajador Eduardo Adolfo Tadeo Chumbe Yuijan, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, ascendente a S/ 9,675.00.
- Una infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar la entrega de los Equipos de Protección Personal (EPP) al trabajador en forma oportuna, en perjuicio del trabajador Eduardo Adolfo Tadeo Chumbe Yuijan, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, ascendente a S/ 9,675.00.

1.4 Mediante escrito de fecha 08 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 402-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. No se ha considerado que cuenta con un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, a través del cual el personal de la empresa de forma constante, revisa el



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 324-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

funcionamiento, calibración, limpieza y revisión tanto interna como externa de todos y cada uno de los equipos, habiendo presentado los protocolos de medición de sistema de “puerta en tierra” del Mall Plaza Perú S.A., de fecha 09 de diciembre de 2018, donde se evidencia que la línea de tierra, conectores, rotulación y estado de conexión, presentaban un estado calificado como “BUENO”, esto es, previo al accidente de trabajo que ocurrió el 11 de marzo de 2019. Estos protocolos de medición fueron emitidos por un ingeniero mecánico electricista el cual establece que se habría realizado el mantenimiento preventivo de la máquina y que se habría constatado la buena operatividad de las mismas.

- ii. De la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos, no se tiene en cuenta que a pesar de lo que la conducta imputada parece indicar, OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A. sí cuenta con los IPER correspondientes a cada uno de los puestos de trabajo dentro de las unidades de negocio. Además, lo cierto es que el IPER que presentamos en la comparecencia del 19 de febrero de 2020, sí prevé de manera expresa el peligro de contacto eléctrico directo por electrocución al conectar equipos.
- iii. Sobre el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, nuestra parte sí contaba con un RISST, este documento además fue entregado a todos y cada uno de los trabajadores de la empresa incluyendo al señor Chumbe, por lo que, este tenía pleno conocimiento. A pesar de ello, la Sub Intendencia insiste en que no contamos con un RISST, porque no fue firmado por el Comité SST, tampoco explicó por qué dicha omisión sería causante del accidente, el incumplimiento que se nos imputa no posee fundamento normativo, por lo cual corresponde más bien a un juicio arbitrario.
- iv. Que, respecto a la Formación e Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, reiteramos que no se ha tomado en consideración que OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A. sí brindó información y formación en materia de SST con relación al puesto ocupado por el señor Chumbe.
- v. Que, sobre los Equipos de Protección Personal, no se ha tomado en cuenta que hemos acreditado que OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERÚ S.A. cuenta con EPP disponibles en cada tienda para todo el personal que los requiera para la labor que se le ha encargado desempeñar, tampoco se ha considerado que sí ha logrado acreditar que OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A. entrega a sus trabajadores EPP, los cuales se encuentran alineados con la correspondiente matriz de equipos de protección personal.
- vi. En el supuesto negado que hubiésemos cometido las infracciones antes indicadas, estamos siendo sancionados en tres expedientes sancionadores por las mismas infracciones, que SUNAFIL-Callao pretende sancionar a OPERACIONES ARCOS DORADOS



DE PERU S.A. por ilícitos que ya fueron sancionados por la Autoridad Sancionadora de SUNAFIL de Lima mediante Resolución de Intendencia N° 330-2020-SUNAFIL/ILM, que esta resolución se tomó como trabajadores afectados a la totalidad de la planilla, adicionalmente existen dos procedimientos sancionadores activos a la fecha, los cuales son Exp. 249-2020-SUNAFIL/IRE-CAL y Exp. 250-2020-SUNAFIL/IRE-CAL, en los cuales se nos pretende sancionar nuevamente por las mismas infracciones, vulnerando el principio administrativo *non bis in idem*.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 131-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 07 de julio de 2021², la Intendencia Regional del Callao declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 402-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, por considerar que:

- i. Efectuada la revisión de autos, se advierte que en el punto 1) numeral 4.7) hechos constatados del acta de infracción, la inspectora actuante, señaló que el sujeto inspeccionado no tenía implementado las condiciones mínimas de seguridad en el lugar de trabajo, toda vez que, durante las investigaciones se le solicitó a la empresa OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A., acreditar haber realizado el mantenimiento de las instalaciones eléctricas del congelador de carnes (congelador mix freezer) antes del accidente de trabajo 11 DE MARZO DE 2019, no obstante, no exhibió documento alguno, de ello el apoderado del inspeccionado en la comparecencia de fecha 26/02/2020, señaló que no encontró registros de mantenimiento de dichos equipos antes de la fecha del accidente, además, en el documento Registro de Incidentes/Accidentes elaborado por la empresa inspeccionada se identificó como una de las causas del accidente: el enchufe de la máquina, se encontraba con defectos, por tanto, de los hechos constatados por la inspectora del trabajo, y la propuesta de multa indicada por la Autoridad Instructora la Autoridad Sancionadora de Primera Instancia determinó responsabilidad de la inspeccionada concluyendo que efectivamente a la fecha de ocurrido el accidente el inspeccionado no cumplió con garantizar las condiciones de seguridad y salud del trabajador en el centro de trabajo, específicamente en el área de la cocina, incumplimiento causante del accidente en el que resultó afectado el trabajador Chumbe.
- ii. El accidente de trabajo se produjo cuando el trabajador se encontraba enchufando el congelador de carnes, el cual presentó enchufe defectuoso, en ese entendido, el requerimiento para verificar el cumplimiento de las condiciones de seguridad y salud se encuentran determinadas en el requerimiento de acreditar documentalmente el mantenimiento de las instalaciones eléctricas del congelador de carnes (congelador mix freezer) antes del accidente, lo cual no fue acreditado por el inspeccionado.
- iii. Conforme se tiene de los considerandos 3.8.1) al 3.8.3) de la resolución apelada, por cuanto la inspeccionada no ha logrado enervar con medio probatorio idóneo y oportuno (antes de ocurrido el accidente), la infracción imputada y mal se haría en eximirla de responsabilidad, ya que la matriz IPERC realizada el 24 de octubre de 2019 no garantiza que se haya identificado y evaluado los riesgos en forma oportuna para adoptar todas las medidas de control apropiadas en atención a las actividades que realizaba el trabajador afectado, desestimándose el argumento de su apelación en este extremo.
- iv. La inspeccionada incurrió en una infracción debido a que exhibió el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A., el cual

² Notificada a la inspeccionada el 09 de julio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 324-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

se advierte que fue entregado al trabajador afectado el 03 de octubre de 2018; sin embargo, dicho documento no se encontraba aprobado por el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo. Ante lo cual la inspeccionada, manifestó en la diligencia inspectiva de fecha 05 de marzo de 2020 a través de su apoderado que el Comité de SST a nivel de empresa, recién se ha conformado desde el año 2020, exhibiendo el Acta de Instalación del Comité de SST, de fecha 18 de febrero de 2020. Así también, es pertinente mencionar que, conforme a la manifestación efectuada por el apoderado de la inspeccionada, se advierte que el año 2019 no existía Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, lo que originó que el RISST no se encontrara debidamente aprobado por dicho órgano bipartito, como se ha establecido desde el inicio del presente procedimiento.

- v. La Autoridad en Primera Instancia multó a la inspeccionada por no haber cumplido sus obligaciones sobre la formación e información en seguridad y salud en el trabajo en el puesto de trabajo, a favor del señor Chumbe, de ello, cabe indicar que los argumentos esbozados por el inspeccionado ya fueron desvirtuados por el inferior en grado, fundamento con el que este Despacho coincide, puesto que, de acuerdo al siguiente gráfico que a continuación se detalla, el inspeccionado no logró acreditar el cumplimiento de su obligación.
- vi. La inspeccionada ha señalado que no se ha tomado en cuenta que han acreditado que OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A. cuenta con EPPs disponibles en cada tienda para todo el personal que los requiera para la labor que se le ha encargado desempeñar, tampoco se ha considerado que sí ha logrado acreditar que entrega a sus trabajadores los EPP, los cuales se encuentran alineados con la correspondiente matriz de equipos de protección personal; no obstante, lo cierto es que no se libera de responsabilidad al contar con los equipos correspondientes, pues además de ello, debió realizar la entrega y verificar su uso por parte del trabajador Chumbe, tal como lo dispone el artículo 60 de la LSST. Por ende, dicha obligación no fue cumplida por la inspeccionada, por tanto, lo argumentado no logra desvirtuar la infracción incurrida.
- vii. No se observa transgresión del referido principio, dado cuenta que no se cumple con el requisito de la identidad de sujetos, hechos y fundamentos; puesto que, se dieron hechos distintos; si bien en el caso de los expedientes sancionadores N° 249; 250; y, 251-2020-SUNAFIL/IRE-CAL, el trabajador afectado es el señor Eduardo Adolfo Tadeo Chumbe Yuijan, sin embargo, los accidentes de trabajo en el que resultó como trabajador afectado se produjeron en hechos distintos (caída de objeto-cajas en almacén; en la maquinaria-parrilla de la línea 02-única parrilla; y, en la maquinaria-congelador mixfreezer), y estos bajo distintos periodos. Ahora con respecto al Expediente Sancionador N° 3854-2019-SUNAFIL/ILM/SIRES, este se encuentra en relación directa al accidente mortal de los señores Carlos Gabriel Edgardo Campos



Zapata y Alexandra Antonella Porras Inga, bajo hechos y fundamentos distintos al presente caso; siendo así, no se aprecia la triple identidad aludida por la inspeccionada.

1.6 Mediante escrito de fecha 27 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional del Callao el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 131-2021-SUNAFIL/IRE-CAL.

1.7 La Intendencia Regional del Callao admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-000686-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, recibido el 27 de julio 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.

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**

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
(...)

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.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 324-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

- 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.

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.”



- 3.4** 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 OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERÚ S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERÚ S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 131-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, emitida por la Intendencia Regional del Callao, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 48,375.00 por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de 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 OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERÚ S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Mediante escrito de fecha 27 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 131-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, señalando que:

Inaplicación del artículo 48-A del RLGIT

- Para las cinco infracciones que habrían sido advertidas, se establece que se estaría incurriendo en la infracción contemplada en el artículo 28.10 del Reglamento. En tal sentido, esta es la infracción que correspondería aplicar en el hipotético caso de que hubieran existido las infracciones, en tanto esta infracción hubiese englobado a todas las conductas. En consecuencia, esta infracción determina que cualquier conducta que suponga un incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, que tenga como consecuencia un daño al cuerpo o a la salud de un trabajador, será calificada como una infracción muy grave. Esta infracción contiene o engloba todas las conductas relacionadas con incumplimientos sobre seguridad y salud en el trabajo, por lo que no será siquiera, necesario acreditar el incumplimiento de múltiples obligaciones, sino que basta que exista un incumplimiento para que se configure la infracción. Se trata de una infracción de tipo especial que agrupa múltiples conductas o incumplimientos.

Interpretación errónea del artículo 230 numeral 11 TUO de la LPAG

- En el escrito de Descargos a la Imputación de Cargos N° 371-2020-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IC, hemos fundamentado que las infracciones imputadas con motivo del accidente de trabajo del Sr. Chumbe de fecha 11.03.19 YA FUERON IMPUTADAS CON MOTIVO DEL YA FINALIZADO

⁸ Iniciándose el plazo el 12 de julio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 324-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 3854-2019-SUNAFIL/ILM/SIRES llevado a cabo por la Autoridad Sancionadora de SUNAFIL en Lima, siendo este el primer expediente y el más importante, tomando en consideración que la multa aquí impuesta ya ha sido totalmente pagada por la empresa. A lo largo de este procedimiento materia de revisión se ha argumentado que la Autoridad Sancionadora de SUNAFIL del Gobierno Regional del Callao pretende sancionar a OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A. por ilícitos que YA FUERON SANCIONADOS por la Autoridad Sancionadora de SUNAFIL.

- Conforme fue indicado inicialmente, existen otros dos procedimientos sancionadores activos a la fecha, los cuales son (i) el Exp. 249-2020--SUNAFIL/IRE-CAL/Orden de Inspección 2886-2019 y (ii) el Exp. 251-2020-SUNAFIL/IRE-CAL/Orden de Inspección 210-2020; en los cuales se nos pretende sancionar NUEVAMENTE por las mismas infracciones, lo cual puede ser verificado en los informes finales de instrucción que adjuntamos en nuestro último escrito de descargos. Cabe precisar que la única diferencia de las sanciones que fueron imputadas en el presente procedimiento sancionador materia de revisión con dichos expedientes es que surgen por otras dos denuncias adicionales del Sr. Chumbe, siendo que los sujetos, fundamentos y hechos son exactamente iguales. Siendo así, la Intendencia al imponer nuevamente, en el presente procedimiento materia de revisión, las sanciones que ya fueron aplicadas mediante la Resolución de Intendencia N° 330-2020- SUNAFIL/ILM y las imputadas en los Expedientes sancionadores Exp. N° 249-2020-SUNAFIL/IRE- CAL/Orden de Inspección N* 2886-2019 y el Exp. N* 251-2020-SUNAFIL/IRE-CAL/Orden de Inspección 210-2020, se está vulnerando flagrantemente el principio non bis in ídem.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la presunta afectación al Principio Non bis in ídem

- 6.1** Sobre el particular, el Tribunal Constitucional Peruano ha establecido en distintas resoluciones⁹ el contenido del principio, señalando en la resolución recaída en el expediente N° 02704-2012-PHC/TC, fundamento 3.3 “El *non bis in ídem* es un principio que informa la potestad sancionadora del Estado, el cual impide –en su formulación material– que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento”.
- 6.2** Morón Urbina¹⁰ señala, respecto de la triple identidad de presupuestos (sujeto, hecho y fundamento) lo siguiente:

⁹ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, así como la Sentencia del Tribunal Constitucional del 24 de mayo de 2013, recaída en el Expediente N° 02704-2012-PHC/TC.

¹⁰ MORON URBINA, Juan Carlos (2019). “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.” Lima: Gaceta Jurídica Editores. 14 edición. Página 463.



“La propia norma nos expresa que para la exclusión de la segunda pretensión punitiva del Estado (plasmada en un procedimiento o sanción concurrente o sucesiva) tiene que acreditarse que entre ella y la primera deba apreciarse una triple identidad de ‘sujeto, hecho y fundamento’, dado que, si no apareciera alguno de estos elementos comunes, sí sería posible jurídicamente la acumulación de acciones persecutorias en contra del administrado.

Por ello, en todos los casos, los presupuestos de operatividad para la exclusión de la segunda pretensión sancionadora son tres:

- La identidad subjetiva de persona (eadem personae) consistente en que ambas pretensiones punitivas sean ejercidas contra el mismo administrado, independientemente de cómo cada una de ellas valore su grado de participación o forma de culpabilidad imputable. No se refiere a la identidad de agraviado o sujeto pasivo.
- La identidad de hecho u objetiva (eadem era) consiste en que el hecho o conducta incurrida por el administrado deba ser la misma en ambas pretensiones punitivas, sin importar la calificación jurídica que las normas les asignen o el presupuesto de hecho que las normas contengan. No es relevante el nomen iuris o como el legislador haya denominado a la infracción o título de imputación que se le denomine, sino la perspectiva fáctica de los hechos u omisiones realizados.
- Finalmente, la identidad causal o de fundamento (eadem causa petendi) consiste en la identidad de ambas incriminaciones, esto es, que exista superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras, de suerte tal que si los bienes jurídicos que se persigue resultan ser heterogéneos existirá diversidad de fundamento, mientras que, si son iguales, no procederá la doble punición”.

6.3 Así, de los actuados se verifica que el señor Eduardo Adolfo Tadeo Chumbe Yuijan interpuso tres denuncias en contra de la impugnante, las mismas que fueron interpuestas en diferentes periodos, por hechos distintos y aperturándose los expedientes sancionadores 250-2020-SUNAFIL/IRE-CAL (el presente procedimiento), 249-2020-SUNAFIL/IRE-CAL y 251-2020-SUNAFIL/IRE-CAL. Constatándose de los mismos que, si bien es cierto contiene las mismas infracciones imputadas en materia de seguridad y salud en el trabajo, las mismas corresponden a momentos y hechos diferentes, tal y como lo ha precisado la resolución materia de apelación en su fundamento 3.29. En consecuencia, si bien existe una identidad subjetiva de persona, los incumplimientos del administrado son distintos (caída de objeto – cajas en almacén; en la maquinaria-parrilla de la línea 02-única parrilla; y, en la maquinaria-congelador mixfreezer). Cabe señalar, que respecto a la referencia efectuada por la impugnante al expediente N° 3854-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5, el mismo corresponde a actuaciones inspectivas referente al accidente mortal sufrido por los señores Carlos Campos Zapata y Alexandra Porras Inga, no estando vinculado a los hechos y partes del presente procedimiento.

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

Sobre la presunta vulneración al Principio de Concurso de Infracciones

6.5 Al respecto, el artículo 248° del TUO de la LPAG, establece:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 324-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“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”.

6.6 Asimismo, el artículo 48-A del RLGIT, referido al concurso de infracciones, establece que “cuando una misma acción u omisión del empleador constituya más de una infracción prevista por dicho reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad”.

6.7 Ahora bien, cabe indicar que las conductas que han configurado las infracciones imputadas a la inspeccionada son diferentes, pues se refieren a: i) falta de condiciones mínimas de seguridad en la congeladora de carnes, enchufe defectuoso; ii) no haber elaborado la Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos (IPER) del puesto de trabajo; iii) no contar con Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST); iv) no brindar al trabajador formación e información en seguridad y salud en el trabajo; v) no acreditar entrega de Equipos de Protección Personal (EPP), no siendo las conductas efectuadas por la inspeccionada una misma, por lo que no se evidencia la transgresión del principio señalado.

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

Sobre el principio de continuación de infracciones

6.9 Sobre el particular, el artículo 248° del TUO de la LPAG, establece:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

7. Continuación de infracciones. - Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.



Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

- a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.
- b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
- c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación del principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5°.

6.10 Asimismo, el artículo 50° del RLGIT, desarrolla una regulación complementaria respecto de la norma antes referida, al establecer:

“Artículo 50°. - Infracciones reiteradas

De ocurrir infracciones sucesivas en el tiempo, previstas en el último párrafo del artículo 40° de la Ley, se debe tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 230° numeral 7) de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

En caso de reiteración en la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación ya sancionada anteriormente, las multas se incrementarán de la siguiente manera:

- Para el caso de reiteración de multas leves, estas se incrementarán en un 25% de la sanción impuesta.
- Para el caso de reiteración de multas graves, estas se incrementarán en un 50% de la sanción impuesta.
- Para el caso de reiteración de multas muy graves, estas se incrementarán en un 100% de la sanción impuesta.

Dicho incremento no podrá exceder las cuantías máximas de las multas previstas para cada tipo de infracción conforme al tercer párrafo del artículo 40° de la Ley”.

6.11 Como se evidencia, la continuación de las infracciones supone una constancia en su comisión, a decir de GALLARDO (2008) señala que “Es una conducta reiterada por una voluntad duradera en la que no se da situación concursal alguna, sino una progresión unitaria con repetición de actos” (pág. 240).

6.12 En ese sentido, es preciso señalar que el concurso de infracciones se configura cuando: “Un sólo y único hecho constituye dos o más infracciones siempre que cada una de estas represente una lesión para otros tantos bienes jurídicos”.¹¹

6.13 Sobre el particular, como se señalado anteriormente las conductas que le fueron atribuidas a la impugnante en los expedientes 250-2020-SUNAFIL/IRE-CAL (el presente procedimiento), 249-2020-SUNAFIL/IRE-CAL, 251-2020-SUNAFIL/IRE-CAL y 3854-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5, si bien, se evidencia que las infracciones que le fueron imputadas coinciden, las mismas no pueden ser imputadas a una única conducta cometida por la impugnante. Así tenemos que, en el caso del expediente N° 3854-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5 constituyen infracciones previas y bajo diferentes hechos, esto es, la infracción atribuida a la impugnante es el incumplimiento de las normas en materia de seguridad y salud en el

¹¹ PEÑA CABRERA, Alonso y JIMÉNEZ VIVAS, Javier. “Principios y garantías del Derecho Administrativo Sancionador”. En: Revista Actualidad Jurídica, Gaceta Jurídica, T. 189, agosto 2009, pp. 213-223.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 324-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

trabajo que ocasionaron el fallecimiento de algunos trabajadores, infracción que es analizada desde el punto de vista de los incumplimientos generados ante dichos hechos y bajo las particularidades de los mismos; lo propio ocurre en el caso de los otros expedientes referidos. Por tanto, no se evidencia que en la resolución impugnada ni en las actuaciones realizadas durante el procedimiento sancionador se ha vulnerado el referido principio.

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

Sobre el examen de tipicidad de las infracciones

6.15 De conformidad al principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG¹², sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

6.16 En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa sociolaboral.

6.17 Así, se verifica que se ha imputado a la impugnante la comisión de modo independiente de cada uno de los incumplimientos a las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que ocasionaron el accidente de trabajo del señor Eduardo Adolfo Tadeo Chumbe Yuijan ocurrido el 11 de marzo de 2019, tipificado cada uno de ellos en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT¹³.

¹² TUO de la LPAG, "Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras."

¹³ RLGIT, "Artículo 28.- Infracciones muy graves de seguridad y salud en el trabajo

Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos:

(...)



6.18 Cabe señalar que, el tipo infractor contenido en el artículo 28 numeral 28.10 del RLGIT sanciona la conducta consistente en “el incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo”, es decir, todas aquellas causas del accidente de trabajo que constituyan incumplimientos a la normatividad de seguridad y salud en el trabajo deberán tipificarse de forma conjunta y subsumirse en dicho tipo infractor, no calificándola y tipificándolas de forma independiente, y sin perjuicio de que la muerte o los daños que se produzcan en el cuerpo o la salud del trabajador estén acreditados con el informe o certificado médico correspondiente.

6.19 En tal sentido, corresponde revocar este extremo de lo resuelto por el inferior en grado, debiendo considerarse como una sola infracción, subsumida en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, los siguientes incumplimientos de las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que ocasionaron el accidente de trabajo: i) falta de condiciones mínimas de seguridad en la congeladora de carnes, enchufe defectuoso; ii) no haber elaborado la Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos (IPER) del puesto de trabajo; iii) no contar con Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST); iv) no brindar al trabajador formación e información en seguridad y salud en el trabajo; v) no acreditar entrega de Equipos de Protección Personal (EPP). Por tanto, en atención a la tabla de sanciones, en lo que respecta al cálculo de la multa por la infracción prevista en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, la sanción total impuesta a la impugnante queda del siguiente modo:

N°	INFRACCIÓN SANCIONADA	TIPIFICACIÓN LEGAL Y CALIFICACIÓN	N° DE TRABAJ. AFECT.	MULTA IMPUESTA
1	El incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que ocasionó el accidente de trabajo al señor Eduardo Adolfo Tadeo Chumbe Yuijan ocurrido el 11 de marzo de 2019.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE	01	2.25 UIT S/ 9,675.00

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 FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 131-2021-

28.10. 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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 324-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 07 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional del Callao dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 250-2020-SUNAFIL/IRE-CAL, por las consideraciones expuestas en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 131-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, en el extremo que confirmó la sanción impuesta a OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A. mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 402-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, del 18 de mayo de 2021, por cinco (05) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas cada una de ellas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, ADECUANDOSE, a una infracción tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT a la suma de S/ 9,675.00 (Nueve mil seiscientos setenta y cinco con 00/100 soles), conforme a los fundamentos expuestos en los numerales 6.15 a 6.19 de la presente resolución.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a OPERACIONES ARCOS DORADOS DE PERU S.A. y a la Intendencia Regional del Callao, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional del Callao.

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

Luis Gabriel Paredes Morales

Vocal Alterno

Tribunal de Fiscalización Laboral