



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 489-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 057-2021-SUNAFIL/IRE-HUA

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE HUÁNUCO

IMPUGNANTE : DIÓCESIS DE HUÁNUCO

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-HUA

MATERIA : -SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO
-LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la **DIÓCESIS DE HUÁNUCO** en contra de la **RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-HUA**, de fecha 06 de agosto de 2021.

Lima, 3 de noviembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la **DIÓCESIS DE HUÁNUCO** (en adelante **la impugnante**) contra la **RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-HUA**, de fecha 06 de agosto de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 516-2020-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 11 de noviembre de 2020, 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°009-2021-SUNAFIL/IRE-HUA (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave a la seguridad y salud en el trabajo; y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 59-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IC de fecha 09 de abril de 2021, notificada el 12 de abril de 2021, 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 la siguiente materia: Sistema de gestión SST en las empresas (Todas).



de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 53 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 literal g) del numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 111-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IFI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 164-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE de fecha 16 de junio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 69,334.00 (Sesenta y nueve mil trescientos treinta y cuatro con 00/100 soles) por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la seguridad y salud en el trabajo, por no contar con la implementación adecuada de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 34,678.00.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 34,678.00.

1.4 Con fecha 08 de julio de 2021 la impugnante presentó recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 164-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. En la resolución impugnada, se advierten serias irregularidades que vulneran los principios fundamentales, especialmente el principio de legalidad, el de debido procedimiento y el derecho a la defensa respecto del Informe Final de Instrucción N° 111-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IFI.
- ii. La resolución de Sub Intendencia debe ser declarada nula en todos sus extremos, por carecer de objetividad y legalidad.
- iii. El procedimiento sancionador en el presente caso se encuentra inmerso en vicios y actuaciones ilegales.

1.5 Mediante RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 06 de agosto de 2021², la INTENDENCIA REGIONAL DE HUÁNUCO declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 164-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, por considerar que:

- i. La impugnante sostiene que existe vulneración a los principios del debido procedimiento, legalidad, motivación y el derecho de defensa, por cuanto se ha señalado tanto en el Acta de Infracción, Informe Final de Instrucción y la Resolución de primera instancia que el objeto de las actuaciones inspectivas ha sido verificar el cumplimiento de la normatividad sociolaboral; sin embargo, de la Orden de Inspección que obra a fojas 01 del expediente de actuaciones inspectivas se observa que la materia objeto de inspección es el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 489-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- ii. Respecto del incumplimiento de la medida de requerimiento, en la fecha indicada (14/01/2021) el inspector comisionado descargó y revisó desde el correo institucional la información remitida por la impugnante, determinándose que no se había acreditado la entrega del reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo, ni haber realizado la evaluación IPERC, o contar con un plan de seguridad y salud en el trabajo que contengan en su interior la identificación de los peligros que se ajuste a la realidad de las labores que se realizan en su interior.

1.6 Con fecha 27 de agosto de 2021, la impugnante presentó ante la INTENDENCIA REGIONAL DE HUÁNUCO el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-HUA.

1.7 La INTENDENCIA REGIONAL DE HUÁNUCO admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORÁNDUM-000525-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, recibido el 03 de septiembre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

2. 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."



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.

3. 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

⁴Ley 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."



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 489-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.

4. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA DIÓCESIS DE HUÁNUCO

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que la DIÓCESIS DE HUÁNUCO, presentó el recurso de revisión contra la RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, emitida por la INTENDENCIA REGIONAL DE HUÁNUCO, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 69,334.00 por la comisión de dos (02) infracciones tipificadas como MUY GRAVES, prevista en el numeral 28.9 del artículo 28 y el numeral 46.7 del artículo 46 del RGLIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la 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 la DIÓCESIS DE HUÁNUCO

⁸ Iniciándose el plazo el 10 de agosto de 2021.



5. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 27 de agosto de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de acuerdo con los siguientes argumentos:

- Sostiene que no se llevaron a cabo las funciones orientadoras y de asesoría técnica que caracteriza a la autoridad fiscalizadora, ya que no se llevaron a cabo diligencias preliminares para obtener el cumplimiento de las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo según lo establece el artículo 10 de la LGIT, recabándose únicamente documentos por medio digital.
- Sostiene que en ningún extremo de la medida de requerimiento se orienta, requiere ni precisa sobre la obligatoriedad para acreditar un IPER con medidas de control del Análisis de Trabajo Seguro (ATS); es de acuerdo al Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo para el Sector Construcción, en el que se encuentra esta figura, no siéndoles exigibles a ellos este análisis por no ser parte de su actividad económica el trabajo en altura ni con riesgo alto de exposición ni trabajos de construcción.
- La DIÓCESIS DE HUÁNUCO ha entrado en el proceso de implementación de un Sistema de Gestión al amparo de lo prescrito en el Título IV de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, por lo que no cabe la tipificación prevista en el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT.
- Cuestiona el hecho de que se hayan contemplado a la totalidad de trabajadores como afectados, desconociéndose el tipo de institución que es la DIÓCESIS DE HUÁNUCO, así como el hecho de que el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo lo indica objetivamente.

6. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De los hechos materia de sanción, tipificados en el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT

- 6.1 De la revisión del Acta de Infracción, se observa que las actuaciones inspectivas derivadas de la Orden de Inspección N° 0516-2020-SUNAFIL/IRE-HUA se iniciaron el 27 de noviembre de 2020, con la comprobación de datos del entonces sujeto inspeccionado, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa vinculada con la materia objeto de inspección (Sistema de gestión SST en las empresas).
- 6.2 Posteriormente el 03 de diciembre de 2020, el inspector comisionado visitó las instalaciones del centro de labores, siendo atendido por la asistente jurídica de la DIÓCESIS DE HUÁNUCO, la señorita de siglas S.C.M.H, observándose que el personal no cumplía con algunos protocolos para evitar el contagio por el nuevo Coronavirus (Covid-19). Se emitió la Constancia de actuaciones inspectivas de investigación obrante a folios 13 del expediente inspectivo y se notificó el siguiente requerimiento de información:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 489-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- [1] Poderes de representación de acuerdo a Ley: Vigencia poder, carta poder, de ser el caso
- [2] Copia del DNI del(de la) representante legal y del(de la) apoderado(a), de ser el caso
- [3] Ficha RUC.
- [4] Acreditar el registro de entrega de equipos de protección personal (mascarillas, entre otros de acuerdo a su identificación de peligros y evaluación de riesgos), adjuntar tomas fotográficas del grupo de trabajadores con el equipo de protección personal completo.
- [5] Acreditar el reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo, de contar con más de veinte trabajadores y el cargo de entrega a sus trabajadores.
- [6] Acreditar los registros de accidentes de trabajo, enfermedades ocupacionales, incidentes peligrosos y otros incidentes.
- [7] Acreditar el registro de estadísticas de accidentes e incidentes peligrosos.
- [8] Acreditar el plan de seguridad y salud en el trabajo de acuerdo a las normativas nacionales vigentes, así como las normativas en seguridad y salud en el sector.
- [9] Acreditar su programa de seguridad y salud en el trabajo.
- [10] Acreditar el registro de capacitaciones en seguridad y salud en el trabajo.
- [11] Acreditar los registros de exámenes médico ocupacionales de sus trabajadores.
- [12] Acreditar los registros de inspecciones internas.
- [13] Acreditar el TR-05 datos laborales de sus trabajadores del mes de noviembre 2020.
- [14] Acreditar haber presentado el plan de vigilancia, prevención y control del covid 19
- [15] Acreditar el plan de vigilancia, prevención y control del covid 19
- [16] Acreditar la autorización de un correo electrónico autorizado a SUNAFIL para poder notificar la documentación que requiera.
- [17] Acreditar su identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER)

6.3 Por ello, el 10 de diciembre de 2020, mediante comunicación electrónica remitida a las 21:54 horas y obrante a folio 14 del expediente inspectivo, la DIÓCESIS DE HUÁNUCO envió al inspector comisionado el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Libro y Formatos de Registro de Accidentes y Enfermedades de Trabajo, el Registro de Estadísticas de Accidentes e Incidentes Peligrosos, el Registro de Exámenes Médicos y Registro de Sintomatología, la acreditación de presentación del Plan para la Prevención, Vigilancia y Control del nuevo Coronavirus (Covid-19), Registros de Inspecciones Internas y la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos.

6.4 De la revisión de los documentos remitidos, se observa que los formatos de entrega de equipos de protección personal (EPP) son los únicos que registran contenido, siendo el resto de los registros de reciente incorporación. Así también, obra a folios 96 del expediente inspectivo, el documento denominado "Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo y Programa" de una sola cara, con fecha 09 de diciembre de 2020, en la impugnante expresamente señala la realización de las siguientes actividades:



ACTIVIDAD	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC.	OBSERVACIONES
Aseguramiento del Personal a la Póliza de Vida ley N° 65403	X												Se adjunta Carta de entrega de formatos de certificado de seguro.
Programa Reforma de Vida renovada y atención médica con toma de muestra de sangre a todo el Personal.	X												Impartida por EsSalud CAP III Metropolitano Huánuco. Se adjunta anexo 08 EsSalud
Charla técnica sobre manejo adecuado de extintores, rutas de evacuación, Importancia de la Organización del Comité de Seguridad y otros		X											Impartido por Tec. Figueroa Pozo. Se adjunta formato de registro de asistencia y vista fotográfica
Taller de Capacitación sobre higiene personal y colectivo – lavado de manos			X										Impartido por EsSalud Huánuco. Se adjunta vistas fotográficas
Inducción y capacitación en vigilancia, prevención y control del COVID19										X			Impartido por el Centro Médico Poliambulatorio Nuestra Señora de la Salud. Se adjunta Formato de Registro de Asistencia.

Leyenda: color verde actividades realizadas/ color rojo tiempo de pandemia y confinamiento.

Y sosteniendo que con la presentación de dicho documento se tiene por cumplido el requerimiento referido a acreditar el Plan y el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo, el registro de capacitaciones y la Identificación de Peligros y Riesgos.

- 6.5** Con respecto a este último documento solicitado, obra también en folios 154 del expediente inspectivo una copia de la matriz de Identificación y Evaluación de Peligros y Riesgos (IPERC) de fecha de elaboración 10 de diciembre de 2020, enfocada únicamente al puesto de trabajo “Administrativo”.
- 6.6** Por ello, mediante medida inspectiva de requerimiento de fecha 08 de enero de 2021, el inspector comisionado identificó – luego de la revisión de la documentación remitida por la DIÓCESIS DE HUÁNUCO – que el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST) de la impugnante hace referencia a la responsabilidad del empleador a todos los trabajadores que estén bajo sus órdenes, sin embargo, en sus estándares no hace mención alguna a los estándares que deben de cumplir los trabajadores de empresas contratistas, incluyendo aquellos casos en los cuales se efectúen labores de refacción en los locales e infraestructura.
- 6.7** Tampoco se contemplan estándares de trabajo en altura, o la realización de exámenes médicos ocupacionales para todos los trabajadores. No se cuenta con un plan de contingencias y en general, la matriz IPERC carece de la evaluación de puestos de trabajo presentes en la actividad de la DIÓCESIS DE HUÁNUCO (como el caso de jardinería).
- 6.8** La ausencia de estos elementos, conjuntamente con las carencias de los documentos presentados por la impugnante fueron motivo para que el inspector comisionado identificara que no se contaba con un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo debidamente implementado. Esta propuesta fue amparada por la Sub Intendencia de Resolución al sancionar con S/ 34,678.00 bajo la conducta prevista en el numeral 28.9 del



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 489-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

artículo 28 del RLGIT, por no contar con la adecuada implementación de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, tomando como afectados a la totalidad de los trabajadores (treinta y siete trabajadores).

- 6.9** Es importante recordar que la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (en adelante **la LSST**) reconoce como un pilar fundamental y transversal al Principio de Prevención, entendido este como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el centro de labores así como el desempeño de las funciones asignadas no van a significar en él un menoscabo en su salud, en su bienestar o la pérdida de la vida en un caso extremo; por el contrario, las condiciones de trabajo deben de permitirle su realización como persona y garantizar el alcance del bienestar social⁹.
- 6.10** En estricta relación con éste, la LSST también establece al Principio de Responsabilidad, entendido como la asunción de las “implicancias, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él, conforme a las normas vigentes”¹⁰, señalándose de manera expresa que:

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

Asimismo, las empresas usuarias de empresas de servicios temporales y complementarios responden directamente por las infracciones por el incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones”¹¹.

- 6.11** En similar sentido, la LSST reconoce también como un principio a la información y capacitación, entendida como la obligación que tiene el empleador de brindar a los trabajadores y a sus organizaciones sindicales “una oportuna y adecuada información y

⁹ Constitución Política del Perú de 1993

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

¹⁰ Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹¹ Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.



capacitación preventiva en la tarea a desarrollar, con énfasis en lo potencialmente riesgoso para la vida y salud de los trabajadores y su familia”¹².

6.12 Así, a través de la obligación de garantizar la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de todo aquel que se encuentre dentro del centro de labores, que el empleador debe de adoptar una serie de medidas de prevención¹³ de acuerdo al orden de prioridad preestablecido por Ley¹⁴ y siempre bajo un enfoque preventivo, anticipándose a la ocurrencia de ilícitos o antijurídicos pues precisamente las consecuencias de su apartamiento, inacción u omisión impactan “en la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores”¹⁵.

6.13 Precisamente en el marco de la LSST, se establece como una obligación del empleador la de adoptar un enfoque de sistema de gestión en el área de seguridad y salud en el trabajo, “de conformidad con los instrumentos y directrices internacionales y la legislación vigente.” En ese último extremo, la propia LSST establece los principios que rigen el Sistema a implementar, y el artículo siguiente (19) describe de manera expresa el nivel de participación de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales, la mejora continua que lo debe de caracterizar (artículo 20), las medidas de prevención y protección antes referidas (artículo 21), entre otras características.

6.14 La presentación de documentos aislados, que presentan una reciente fecha de creación e incorporación, o que carecen del proceso que la propia LSST dispone para su elaboración, no puede equipararse a la existencia de un Sistema de Gestión. La presentación de una matriz IPERC inconclusa, la realización de capacitaciones que no responden a una finalidad preventiva a la luz de los riesgos de la actividad, el no haberse identificado a un responsable

¹² Artículo IV del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹³ Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

Artículo 50. Medidas de prevención facultadas al empleador

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

- a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.
- b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador.
- c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro.
- d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo.
- e) Mantener políticas de protección colectiva e individual.
- f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores.

¹⁴ Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

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

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

- a) Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual.
- b) Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas.
- c) Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control.
- d) Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador.
- e) En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta.

¹⁵ Artículo I del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 489-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de la implementación del Sistema, así como no acreditar la participación de los trabajadores en las etapas de implementación del mismo son evidencia de la inexistencia del mismo.

- 6.15** Por ello, esta Sala concuerda con lo señalado por el inspector comisionado y lo expuesto por la Sub Intendencia de Resolución al confirmar que la impugnante no ha implementado un enfoque de Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, pese a la plena vigencia de la LSST y su reglamento. Esta omisión, a consideración de esta Sala, adquiere una mayor relevancia si se toma en cuenta que un trabajador contratista falleció durante el año 2019 al efectuar labores de limpieza y mantenimiento en el techo de la Catedral de Huánuco, producto de una caída.
- 6.16** Precisamente la implementación de un enfoque de Sistema de Gestión parte de una línea base o de un diagnóstico inicial del negocio o actividad, identificándose aquellas labores o actividades rutinarias independientemente del giro del negocio. Con esos antecedentes, se esperaría la existencia de procedimientos o de documentos que acrediten como mínimo el control de las actividades de las empresas contratistas, tal y como el propio artículo 30 del reciente RISST presentado por la DIÓCESIS DE HUÁNUCO lo advierte:

G.- FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LA EMPRESA ENTIDADES O PRIVADAS QUE BRINDAN SERVICIOS A LA DIÓCESIS DE HUÁNUCO

Artículo 30°.- Toda empresa de servicio está obligado a cumplir los estándares de seguridad y salud en el trabajo que se aplica en la Diócesis de Huánuco de acuerdo con el presente reglamento y deberá coordinar con los órganos responsables, de manera eficaz y eficiente la gestión de prevención de riesgos laborales, de seguridad y salud de sus trabajadores que deban realizar labores o la contratación de los seguros de acuerdo a la normativa vigente.

- 6.17** En esa línea argumentativa, la DIÓCESIS DE HUÁNUCO, como empleadora principal, se encuentra en la obligación de exigirles a sus contratistas (como manifestación del principio de prevención) la presentación de todos aquellos documentos que acreditan la idoneidad de los trabajadores contratistas para realizar de manera segura la labor.
- 6.18** Por ello no es amparable lo sostenido por la impugnante al señalar que la actividad principal que realizan no les obliga a identificar aquellos peligros y riesgos derivados de los trabajos en altura. La identificación de peligros y riesgos se efectúa por la mera presencia o existencia de los mismos en un local o instalación de trabajo (entiéndase medio ambiente de trabajo), tal y como lo dispone el literal c) del artículo 57 del reglamento de la LSST.



6.19 En ese sentido, no corresponde amparar lo señalado por la impugnante en su recurso de revisión en este extremo, confirmando la sanción impuesta de S/ 34,678.00 bajo la conducta prevista en el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT.

De la infracción MUY GRAVE por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 08 de enero de 2021

6.20 El artículo 14 de la LGIT establece lo siguiente, respecto de las medidas de requerimiento:

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse”. (El énfasis es añadido).

6.21 Por ello, la LGIT señala que la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo¹⁶, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización¹⁷ en aquellos supuestos en los que la autoridad determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro

¹⁶ Ley General de Inspección de Trabajo, Ley N° 28806

Artículo 5.- Facultades inspectivas

En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados están investidos de autoridad y facultados para:

(...)

5.3 Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento.

¹⁷ Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, Decreto Supremo N° 019-2006-TR

Artículo 17.- Finalización de las actuaciones inspectivas

(...)

17.2 Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente puede ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento.

Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones sin que éste las haya subsanado, se extiende el acta de infracción correspondiente, dando fin a la etapa de fiscalización.

El acta de infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 489-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de un plazo razonable¹⁸, calificándose como una infracción a la labor inspectiva el incumplimiento del mandato dictado por el inspector¹⁹.

- 6.22** Es decir, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador²⁰. En aquellos casos en los que el inspector tiene conocimiento de la insubsanabilidad de la conducta o de la imposibilidad del sujeto inspeccionado de cumplirla, su emisión – a consideración de esta Sala – atenta contra el Principio de Razonabilidad²¹.
- 6.23** En el caso materia de autos, a la fecha de emisión de la medida de requerimiento (08 de enero de 2021) había quedado demostrado que la DIÓCESIS DE HUÁNUCO no contaba con

¹⁸ La entonces vigente “Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva”, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL establecía lo siguiente:

FINALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES INSPECTIVAS

(...)

7.7.2 Medidas Inspectivas

(...)

7.7.2.7 En caso se verifiquen infracciones insubsanables no se emitirá medida inspectiva de requerimiento, debiendo dejar constancia del carácter insubsanable de la infracción en la respectiva constancia de actuaciones inspectivas y anexos. La calificación de un incumplimiento como insubsanable debe ser notificada al sujeto inspeccionado durante las actuaciones inspectivas de investigación y deben estar sustentadas en la imposibilidad de revertir los efectos del incumplimiento normativo o de la afectación del derecho, sustento que también debe ser consignado en el Acta de Infracción.

La directiva actual (Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL) consigna los mismos alcances en el numeral 7.14.8

¹⁹ Ley General de Inspección de Trabajo, Ley N° 28806

Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.

(...)

²⁰ Tal y como se señaló en el considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4

²¹ Texto Único Ordenado de la Ley General del Procedimiento Administrativo, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.



un Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Más aún, la mayor parte de los documentos presentados como respuesta al requerimiento de información contaban con una fecha de elaboración cercana a la presentación de dicha información (10 u 11 de diciembre de 2020).

- 6.24** Esta Sala considera que, en el caso concreto, no era razonable emitir una medida inspectiva solicitando el acreditar “haber realizado la correcta elaboración de su reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo”, así como el haber elaborado de manera correcta la matriz IPERC, así como la realización de los exámenes médicos ocupacionales, un Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo, en un plazo de tres (03) días hábiles, contados hasta el 14 de enero de 2021.
- 6.25** En ese sentido, en el caso materia de autos correspondía únicamente el determinar las conductas infractoras y el proponer las sanciones por tales conductas; a consideración de esta Sala, el emitir una medida de requerimiento teniéndose conocimiento de la imposibilidad de su cumplimiento por parte del investigado desnaturaliza la finalidad de la misma.
- 6.26** Por estas consideraciones, se deja sin efecto la infracción Muy grave en materia de labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 08 de enero de 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por la DIÓCESIS DE HUÁNUCO, contra la Resolución de Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 06 de agosto de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 057-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR en parte la Resolución de Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-HUA en el extremo referente a la infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta. CONFIRMARLA en el extremo referido a la materia en seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la DIÓCESIS DE HUÁNUCO y a la Intendencia Regional de Huánuco, para sus efectos y fines pertinentes.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 489-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Huánuco.

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



SUNAFIL

SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN
LABORAL

Sistema de Casilla Electrónica

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, DIOCESIS DE HUANUCO identificado con RUC: 20133907034 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000489-2021 en fecha 08/11/2021 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

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

Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)
2021489 - Fecha de Depósito: 08/11/2021

LPDERECHO.PE