

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 2249-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE2

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : CREDISCOTIA FINANCIERA S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1182-2021-SUNAFIL/
ILM

MATERIA : - SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara, **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **CREDISCOTIA FINANCIERA S.A.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 1182-2021-SUNAFIL/ ILM, de fecha 16 de julio de 2021.

Lima, 13 de diciembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **CREDISCOTIA FINANCIERA S.A.**, (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 1182-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 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° 7078-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento de normativa de Seguridad y Salud en el Trabajo¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 1596-2018-SUNAFIL/ILM (en adelante, el Acta de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante, por la comisión de tres (03) infracciones MUY GRAVES, en materia de seguridad y salud en el trabajo.

1.2. Mediante Imputación de Cargos N° 1523-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 13 de octubre de 2020, notificada el 11 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva,

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (Sub materia: Registro de accidente de trabajo e incidentes); Formación e Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (Sub materia: Incluye todas), Identificación de peligro y evaluación de riesgos (Incluye todas), Condiciones de seguridad en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinaria (Sub materia: condiciones de seguridad), Estándares de higiene ocupacional (sub materias: Agente físico e iluminación ventilación y comedor-vestuario-servicios higiénicos)



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del 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**).

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° 1255-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 16 de diciembre de 2020 (en adelante, el **Informe Final**), 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. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 174-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 09 de marzo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 28,012.50 (Veintiocho Mil Doce con 50/100 soles), por haber incurrido, en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar el cumplimiento de la normativa en seguridad y salud en el trabajo, respecto a la formación e información respecto a la seguridad y salud en el trabajo, a favor de la trabajadora Shesly Clareth Cruz Mejia, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a 2.25 UIT, equivalente a S/ 9,337.50.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar con contar con un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, a favor de la trabajadora Shesly Clareth Cruz Mejia, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a 2.25 UIT equivalente a S/ 9,337.50.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no implementar las medidas de prevención indicadas en la matriz IPER, a favor de la trabajadora Shesly Clareth Cruz Mejia, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a 2.25 UIT equivalente a S/ 9,337.50.

1.4. Con fecha 05 de abril de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 174-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, argumentando lo siguiente:

- Ni en el Informe Final ni en el Acta de Infracción, se tomó en cuenta el plazo establecido, por ley, para la realización de actuaciones inspectivas, la cual no debía



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

durar más de 30 días hábiles desde que se iniciaron las actuaciones inspectivas. Si bien en el Acta de Infracción se menciona que la primera actuación inspectiva se llevó a cabo el 02 de mayo de 2018. Recién fue notificado el 11 de noviembre de 2020, habiendo transcurrido más de 02 años desde que se iniciaron las investigaciones que corresponden al presente caso, lo cual evidencia que se transgredió la temporalidad aplicable al procedimiento previsto en el numeral 17.5 del artículo 17 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

- Vulneración a la debida motivación de las resoluciones administrativas, pues en un principio se afirma que es imprescindible la relación causal entre el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y accidente de trabajo; sin embargo, posteriormente, el Subintendente, invocando genéricamente el deber de prevención, afirma que el empleador es siempre responsable por un accidente de trabajo.
- La formación e información que se imputa como infracción no incide directamente o adecuadamente en el daño o hecho producido. No debemos olvidar que, en materia de responsabilidad o nexo de causalidad, en nuestro país se admiten dos tesis o teorías; por un lado, la teoría de la causa inmediata y directa {responsabilidad contractual} y, por otro lado, la teoría de la causa adecuada (responsabilidad extracontractual). Por lo que, siendo una relación contractual, se exige que el daño y el hecho antijurídico imputado tengan un nexo causal inmediato y directo; lo que, en el presente caso, no ocurre pues ello no hubiera modificado o alterado el hecho producido. Lo mismo ocurre, con la infracción imputada respecto a la implementación del reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo.
- En el procedimiento sancionador se vulnera el principio de concurso de infracciones, habiendo sido las tres infracciones imputadas, subsumidas como una infracción tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por lo que debería ser considerada como una sola conducta tipificada en esta norma cita y no considerarla como tres infracciones distintas, como erróneamente se ha considerado en la resolución apelada, pues vulneran una sola norma.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 1182-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de julio de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto, por considerar que:

- Se advierte que la autoridad de primera instancia si ha cumplido con efectuar el debido sustento en relación a que las infracciones atribuidas a la impugnante han

² Notificada a la impugnante el 19 de julio de 2021, de folios 52 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

contribuido y sido causa del accidente de trabajo, en tanto al haber estado debidamente capacitada, ante una acción agresiva de parte de los clientes, su reacción y la actitud de la trabajadora habría sido distinta si bien no habría evitado el comportamiento airado y violento de la cliente, no obstante, le habría permitido estar en constante alerta ante ese tipo de sucesos.

- De acuerdo a lo señalado en el Acta de Infracción como en la resolución apelada y al haberse verificado que no obra medio probatorio fehaciente e indubitable que desvirtúe la infracción cometida por la impugnante, se advierte que la empresa no ha cumplido con acreditar el cumplimiento de las materias de seguridad y salud en el trabajo materia de autos. Por consiguiente, se debe confirmar la sanción impuesta.
- No se presenta afectación al principio de concurso de infracción, para lo cual es necesario considerar la existencia de un hecho común (invariable) que califique en más de una infracción lo que, en el presente caso, no se presenta.

1.6. Con fecha 10 de agosto de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1182-2021-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 Memorándum N° 1660-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 04 de octubre 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° 645-2021-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

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 estos 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

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."

⁶Decreto 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."

⁷Decreto 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° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 RLGIT, 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 RLGIT 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 CREDISCOTIA FINANCIERA S.A.

- 4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que CREDISCOTIA FINANCIERA S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1182-2021-SUNAFIL/ILM, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 28,012.50 por la comisión de una (03) infracciones MUY GRAVES en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, tipificadas 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 hábil de la notificación de la citada resolución; es decir, el 20 de julio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 CREDISCOTIA FINANCIERA S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 10 de agosto de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1182-2021-SUNAFIL/ILM, por los siguientes argumentos:

- Infracción por interpretación errónea del artículo 17.5 del RLGIT, que regula el plazo establecido por Ley para la realización de las actuaciones inspectivas. En efecto, el procedimiento inspectivo no puede durar un tiempo ilimitado. Si bien el acta de infracción tiene fecha 25 de junio de 2018, por lo que aparentemente se habría emitido dentro del plazo de 30 días. Sin embargo, lo cierto es que la impugnante, recién tomó conocimiento de su emisión y contenido en noviembre de 2020. En consecuencia, superó el plazo para realizar el procedimiento inspectivo. No cumpliéndose tampoco con remitir el expediente dentro del plazo de 15 días hábiles para continuar con el procedimiento sancionador.
- Infracción normativa del artículo 94 del RLGIT, que establece que la imputación de la responsabilidad del empleador sobre su deber de prevención, requiere que se acredite que la causa determinable del daño, es la consecuencia directa del incumplimiento del empleador.
- La autoridad instructora incurre en error, al imputar la infracción relacionada a la implementación del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, por no haber brindado formación o información que se imputa como infracción; no hubiera cambiado o modificado o alterado el hecho producido.
- Se inobservó que la causa de las agresiones sufridas por la señora Cruz Mejía, se debieron a causas ajenas a su control y dominio.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el plazo para la extensión del Acta de Infracción

6.1. De acuerdo a las definiciones contempladas en el artículo 1 de la LGIT, la función inspectiva es la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. En esa línea, el numeral



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

5.5⁸ del artículo 5 de la LGIT señala que los inspectores de trabajo adoptan, entre otras medidas según sea el caso, una vez finalizadas las diligencias inspectivas, el inicio del procedimiento administrativo sancionador mediante **la extensión** del Acta de Infracción.

- 6.2. Tomando en cuenta lo antes expuesto, se debe precisar que, el numeral 13.5 del artículo 13 del RLGIT señala: “Las medidas a que se refiere el numeral 5 del artículo 5 de la Ley se adoptan dentro del plazo establecido para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias a que se refiere los numerales 13.3 y 13.4 del artículo 13”.
- 6.3. Ahora, de la revisión de los numerales 13.3 y 13.4 del artículo 13 del RLGIT, esta dispone que el plazo máximo para las actuaciones de investigación o comprobatorias en treinta (30) días hábiles, computándose desde la fecha en que se inicien las actuaciones inspectivas, y que la prórroga del plazo para el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias, autorizada conforme a lo previsto en la Ley, se puede efectuar una sola vez y por el plazo máximo de treinta (30) días hábiles.
- 6.4. A folios 01 del expediente de inspección, obra la Orden de Inspección N° 7078-2018-SUNAFIL/ILM que dio origen al inicio de las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias a la impugnante, y de la misma se evidencia que, el plazo para el desarrollo de las actuaciones inspectivas fue de 30 días hábiles, no existiendo documento alguno que acredite la ampliación del plazo para el desarrollo de las actuaciones inspectivas.
- 6.5. Considerando que el cómputo del plazo se inicia desde la fecha en que se inician las actuaciones inspectivas que, según se aprecia del Acta de Infracción, éstas se iniciaron el 15 de mayo de 2018, los inspectores de trabajo tenían hasta el 26 de junio de 2018 para **extender** el plazo de realización del Acta de Infracción. En el presente caso, el Acta de Infracción fue extendida el 25 de junio de 2018, es decir, fue emitida dentro del plazo establecido para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias, conforme a lo dispuesto en el numeral 13.5 del artículo 13 del RLGIT antes citado.
- 6.6. Ahora bien, de acuerdo a lo expuesto, el numeral 13.5 del artículo 13 del RLGIT, dispone el plazo en el cual los inspectores de trabajo deben extender el Acta de Infracción, siendo éste el establecido para la realización de las actuaciones inspectivas; **y no un plazo perentorio para la notificación del Acta de Infracción**, como erróneamente lo sostiene la impugnante.

⁸ 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:

(...)

5.5 Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción a la labor inspectiva.

(...)



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.7. La impugnante alega que, no existe razonabilidad entre la fecha que se consigna en el Acta de Infracción y el tiempo transcurrido hasta su notificación, ya que después de casi dos (02) años, cuatro (04) meses y dieciséis (16) días, ésta fue notificada.
- 6.8. Sobre el particular, si bien el numeral 17.5 del artículo 17 del RLGIT, dispone que toda notificación del acta de infracción, debe practicarse a más tardar dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados desde la emisión del acta. Es importante recalcar también, lo dispuesto en el artículo 15 del TUO de la LPAG que señala lo siguiente: “Los vicios incurridos en la ejecución de un acto administrativo, o en su notificación a los administrados, son independientes de su validez”, y lo consignado en el numeral 151.3 del artículo 151 del mismo cuerpo legal que precisa: “El vencimiento del plazo para cumplir un acto o cargo a la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza preteritoria del plazo”.
- 6.9. Por lo tanto, la inobservancia del plazo legal no impide que las autoridades competentes que están a cargo del trámite del procedimiento administrativo sancionador, realicen las actuaciones que sean necesarias a efectos que se proceda con la notificación del Acta de Infracción, máxime si la LGIT y el RLGIT no disponen como consecuencia jurídica la nulidad del acto administrativo por efectuar actuaciones fuera del plazo legal.
- 6.10. En tal sentido, la demora en la notificación del Acta de Infracción no afecta su validez. Sin embargo, el retraso existente en el caso examinado es notable y permite a esta Sala recordar a las instancias administrativas correspondientes que tal situación puede suponer un desafío a la seguridad jurídica de administrados y terceros con interés por igual, por lo que deben tomarse medidas pertinentes para evitar tales dilaciones.
- 6.11. De acuerdo a los fundamentos antes expuestos, ha quedado acreditado que el Acta de Infracción fue emitida dentro del plazo establecido para las actuaciones inspectivas, no existiendo transgresión alguna por parte de los inspectores de trabajo a la disposición legal contenida en el numeral 17.5 del artículo 17 del RLGIT, ni del numeral 13.5 del artículo 13 del mismo cuerpo normativo. Por lo que, se deben desestimar los argumentos referidos a cuestionar este extremo.

Sobre los alcances del principio de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo

- 6.12. 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 éste como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

centro de labores, así como el desempeño de las funciones asignadas, no signifiquen un menoscabo en su salud, 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.

- 6.13.** En estricta relación con este principio, la LSST también recoge el 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 lo siguiente:

“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

- 6.14.** Por tales motivos, la LSST reconoce en el empleador el rol de ejercer un liderazgo firme, manifestando “su respaldo a las actividades de su empresa en materia de seguridad y salud en el trabajo”, comprometiéndose a proveer y mantener un ambiente de trabajo seguro y saludable, tal como lo señala el artículo 48 de la LSST. Asimismo, este compromiso se materializa a través de la adopción de una serie de medidas de prevención¹² de acuerdo

⁹ Constitución Política del Perú de 1993, artículos 1° y 22.

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.

¹² *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.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

con el orden de prioridad preestablecido por Ley¹³, entendiéndose a la supervisión como una medida administrativa de prevención destinada a organizar el trabajo seguro. Es también una manifestación del control que debe tener el empleador, por intermedio del personal a su cargo, con la finalidad de prevenir accidentes.

6.15. En esa línea argumentativa, el “Glosario de Términos” del reglamento de la LSST, aprobado por el Decreto Supremo N° 005- 2012-TR, define al accidente de trabajo como un “suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, y aun fuera del lugar y horas de trabajo”.

6.16. En consecuencia, son causas que originan accidentes de trabajo las siguientes:

i) Falta de control: Son fallas, ausencias o debilidades administrativas en la conducción del empleador o servicio y en la fiscalización de las medidas de protección de la seguridad y salud en el trabajo.

ii) Causas básicas: Referidas a factores personales y factores de trabajo:

- **Factores Personales:** Referidos a limitaciones en experiencias, fobias y tensiones presentes en el trabajador.
- **Factores del Trabajo:** Referidos al trabajo, las condiciones y medio ambiente de trabajo: organización, métodos, ritmos, turnos de trabajo, maquinaria, equipos, materiales, dispositivos de seguridad, sistemas de mantenimiento, ambiente, procedimientos, comunicación, entre otros.

iii) Causas inmediatas: Son aquellas debidas a los actos y condiciones subestándares.

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

¹³ 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- **Condiciones subestándares:** constituye toda condición en el entorno del trabajo que puede causar un accidente.
- **Actos subestándares:** se refiere a toda acción o práctica incorrecta ejecutada por el trabajador que puede causar un accidente”.

Como el propio glosario lo señala, las causas de los accidentes se materializan en uno o varios eventos relacionados que concurren¹⁴.

6.17. En el presente caso el Acta de Infracción en su considerando segundo, hace expresa mención a las declaraciones recabadas, así como al reporte elaborado por la propia impugnante, conforme el considerando segundo del Acta de Infracción, respecto del accidente de trabajo. Este hecho ocurrió el 12 de febrero de 2018, resultando la trabajadora afectada, Shesly Clareth Cruz Mejia, cuando laboraba como asistente de negocios y servicios, resultó con lesiones en su antebrazo y rodilla izquierda, con descanso médico por dos (02) semanas¹⁵, requiriendo de más de 20 terapias de rehabilitación¹⁶, conforme la indicación del médico de la Clínica de Lima Tambo.

6.18. Al analizarse las causas básicas del accidente, se aprecia del acta de infracción¹⁷, la falta de formación e información de seguridad y salud en el trabajo, así como la falta de implementación de prevención de riesgos y de estándares de seguridad y salud en el trabajo respecto de la labor desarrollada por la trabajadora como asistente de negocios y servicios, con relación al comportamiento de clientes agresivos, contribuyó a la ocurrencia del hecho. Tal como lo consignó la impugnante, en el registro de investigación de accidente de trabajo, que se adjunta a continuación:

FIGURA N° 01

Factores laborales	Descripción de las causas
8.7 Instrucciones, orientación y/o entrenamiento inadecuado	Se debe revisar el procedimiento de actuación sobre la violencia en el trabajo y verificar si es acorde con la realidad.
12.1 Evaluación inadecuada de necesidades y riesgos	Evaluar la necesidad de modificar el layout del diseño del retail

¹⁴ En similar sentido, – y a manera referencial en el presente caso – el Anexo N° 02 denominado “Análisis de las causas del Accidente” de la Directiva N° 002-2020-SUNAFIL/INII – “Ejercicio de las actuaciones inspectivas de investigación en accidentes de trabajo e incidentes peligrosos, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 186-2020-SUNAFIL del 22 de octubre de 2020, identifica reconoce que un accidente puede tener diversas causas que lo originaron.

¹⁵ Ver folios 54 del expediente inspectivo.

¹⁶ Ver folios 15 del expediente inspectivo.

¹⁷ Ver el numeral 2 del considerando décimo tercero del Acta de Infracción.

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.19. En tal sentido, el accidente que generó las lesiones en la trabajadora, Shesly Clareth Cruz Mejía. Obedecieron, a que no tuvo las herramientas conceptuales o pragmáticas para calcular los peligros inherentes a la actividad que realizaban como asistente de negocios y servicios, al tratar con clientes agresivos.
- 6.20. En efecto, conforme consta del acta de infracción y del Informe Final, la causa del accidente, obedeció a la falta de formación e información sobre los peligros y riesgos o los que estaba expuesta, a pesar de estar identificado en la matriz IPER de la impugnante, el peligro de "comportamiento agresivo" y riesgo "exposición a personas agresivos", no se realizó su capacitación, tal como consta de su IPER.

FIGURA N° 02

Comandante	Asistente de negocios y servicios																			Riesgos, hacer primeras ayudas, entrenamientos que mejoren la postura, pilates, yoga, etc.
		PSICOSOCIAL	Comportamiento agresivo	PCS-10	Exposición a personas agresivas	SO	Estrés laboral, mobbing, agniasiones			3	2	6	MEDIO	7	3	- Reglamento de la Ley N° 29783, Artículo 103.				- Monitoreo de riesgos psicosociales. - Comunicación constante y asertiva, feedback con los colaboradores, establecer roles delimitados y concretos, adecuados para las capacidades de cada profesional. - Sensibilización a todo el personal sobre la declaración de Financiera Crediciosa al respecto de la no tolerancia del Acoso y violencia en el trabajo.

FIGURA N° 03

MATRIZ DE EVALUACION DE RIESGOS		que suceda	probable	(posible)	(probable)	probable
		Muy rara vez ocurre. Imposible que ocurra	Rara vez ocurre. No es muy probable que ocurra.	Sucede ocasionalmente	Sucede con frecuencia	Sucede con demasiada frecuencia
SEVERIDAD/ CONSECUENCIA		A	B	C	D	E
Catastrófico	50	1	2	3	4	5
Mayor	20	20	40	60	80	100
Moderado alto	10	10	20	30	40	50
Moderado	5	5	10	15	20	25
Moderado leve	2	2	4	6	8	10
Minima	1	1	2	3	4	5
JERARQUÍA DE CONTROLES		CRITERIO DE TOLERABILIDAD				PLAZO
Eliminar/Sustituir: ¿se puede eliminar el peligro mediante rediseño del área o instalación? ¿Se puede sustituir el material utilizado u otro componente por otro que permita reducir las consecuencias o la probabilidad de daño?		CRITICO	Riesgo Crítico 50 ≤ X ≤ 250	Riesgo intolerable, requiere controles inmediatos. Si no se puede controlar PELIGRO se paraliza los trabajos operacionales en la labor.		3 DÍAS
Reducción/aislamiento mediante solución de ingeniería: ¿puede reducirse algún componente del riesgo mediante alguna solución de ingeniería?		ALTO	Riesgo Alto 20 ≤ X ≤ 50	Riesgo importante. No debe comenzarse el trabajo hasta que se haya reducido el riesgo.		7 DÍAS
Administración/ EPP: Entrenamiento, supervisión, precauciones. Equipo de Protección Personal: es el último recurso frente al riesgo residual.		MEDIO	Riesgo Medio 3 < X < 20	Riesgo moderado. Iniciar medidas para eliminar/reducir el riesgo. Evaluar si la acción se puede ejecutar de manera inmediata		15 DÍAS
		BAJO	Riesgo Bajo X ≤ 3	Este riesgo puede ser tolerable.		1 MES



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.21.** En tal sentido, la impugnante se encontraba en el deber, como empleador, de garantizar la seguridad de sus trabajadores. Por tanto, debió implementar las medidas de prevención dispuestas en su metodología de matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos, respecto a los peligros de nivel medio, como el de “clientes agresivos”. Acciones que la propia impugnante identificó, pero no cumplió implementarlas. En consecuencia, se puede determinar fehacientemente el nexo causal entre la infracción detectada y la ocurrencia del accidente.
- 6.22.** El documento denominado Seguridad y Salud en el Trabajo¹⁸ no acredita que la impugnante brindara capacitación referida a la formación e información adecuada y efectiva en seguridad y salud en el trabajo, específicamente sobre el peligro de nivel medio que representa el comportamiento de clientes agresivos, para el puesto de trabajo de asistente de negocios y servicios a favor de la trabajadora Shesly Clareth Cruz Mejía.
- 6.23.** Respecto a la “aplicación automática de responsabilidad”. Se debe traer a colación lo señalado por Morón Urbina respecto de la culpa:

“Sobre la culpa corresponde indicar que el actuar imprudente implica la inobservancia de un deber legal exigible al sujeto. Este debe adecuar su comportamiento a lo prescrito por la norma; al no observar los parámetros normativos establecidos y, por ende, realizar la conducta tipificada, corresponde imputársele la comisión por un actuar imprudente, negligente, imperito o descuidado. Como se observa no existe una voluntad de transgresión de la norma, sino una desatención de esta que conllevó a la comisión de una infracción”¹⁹.

- 6.24.** En cuanto, a la culpabilidad de las personas jurídicas, éstas responden por los defectos de organización, como un apartamiento del deber legal exigible antes reseñado:

“Las personas jurídicas responderán por su capacidad de cometer infracciones partiendo de la culpabilidad por defectos de organización. **Aquí la falta de cuidado se evidencia por no haber tomado las medidas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades de conformidad con la normativa**, las que hubiesen evitado la producción de infracciones. Al no adoptarlas, nos encontramos en el supuesto de déficit organizacional que acarrea la comisión de la infracción y, por ende, la imposición de una sanción”²⁰ (énfasis añadido).

¹⁸ Ver folios 36 del expediente inspectivo.

¹⁹ MORON URBINA, Juan Carlos (2019). “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.” Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 Edición. Tomo II. Página 457

²⁰ MORON URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit. Página 458.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.25.** De lo expuesto, y los medios recabados por el inspector comisionado, ha quedado acreditado lo siguiente: a) la inobservancia de la normativa vigente relacionada a la formación e información por parte de la impugnante, b) no incluir en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo los riesgos del puesto de la trabajadora, ni tener fecha de elaboración, y c) no implementar las medidas de prevención indicadas en la matriz IPER. A efectos, de brindar las condiciones de seguridad en su calidad de empleadora de la trabajadora Shesly Clareth Cruz Mejía, quien resultó con lesiones en su antebrazo y rodilla izquierda.
- 6.26.** Por tanto, se ha producido la configuración del tipo legal previsto en el artículo 28, numeral 28.10 del RLGIT, al producirse en el caso de autos, la concurrencia de las siguientes condiciones: i) el incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo y ii) que se produzca cause daño en el cuerpo o la salud del trabajador, como sucedió con la trabajadora Shesly Clareth Cruz Mejía, requiriendo asistencia, así como un descanso médico, conforme las constancias médicas²¹. Por ende, no se ha producido una vulneración al principio de legalidad, como afirma la impugnante.
- 6.27.** Por consiguiente, no se acoge este extremo del recurso de revisión, en tanto que, no se identifica una vulneración al principio de la debida motivación: la instancia de mérito, ha valorado el conjunto de documentales e incumplimientos incurridos a las disposiciones relacionadas a la Seguridad y Salud en el Trabajo, que fueron los que determinaron las causas del accidente. Además, se advierte que, en el acta de infracción en sus considerandos séptimo al décimo cuarto, el inspector comisionado cumplió con señalar las causas que han originado el accidente materia de inspección.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, 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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por el 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.

²¹ Ver folios 09 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 645-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar, **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por CREDISCOTIA FINANCIERA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1182-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de julio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 2249-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE2.

SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia 1182-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a las sanciones impuestas por el incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

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

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

QUINTO. - Devolver 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 (<https://www.gob.pe/sunafil>).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

Vocal ponente: LUZ PACHECO



CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CREDISCOTIA FINANCIERA S.A. identificado con RUC: 20255993225 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000645-2021 en fecha 29/12/2021 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.