



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 118-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	484-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	LAIVE S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1246-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por LAIVE S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 1246-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de julio de 2021.

Lima, 07 de febrero 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la **LAIVE S.A.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 1246-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 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° 13448-2019-SUNAFIL/LM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2912-2019-SUNAFIL/ILM (en adelante, el Acta de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones graves en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 347-2020-SUNAFIL/ILM/AI1, del 26 de febrero de 2020, notificada el 09 de marzo de 2020, se inició la etapa instructiva, 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

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Identificación de peligros y evaluación de riesgos (Prevención de riesgos), Formación e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (sub materia: Incluye todas), Ergonomía (Sub materia: Prevención de riesgos Ergonómicos) y Gestión Interna de Seguridad y Salud en el Trabajo (Sub materia: Riesgos de accidentes de trabajo e incidentes).



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° 0027-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 12 de enero de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo que procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución 5 de Lima Metropolitana, la cual mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 211-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 10 de marzo de 2021, notificada 12 de marzo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 18,900.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, por no cumplir con identificar peligros y evaluar los riesgos, ni adoptar las medidas de control adecuadas al riesgo expuesto, referente al puesto de trabajo “ayudante general”, cuya actividad involucraba: “uso de stocka- transpaleta manual, manipulación - movimiento de carga”, desarrollada por el ex trabajador Yagui Román José Carlos, a la fecha del accidente ocurrido el 08 de marzo de 2019, siendo ello una causa del accidente de trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendiente a S/ 9,450.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, por no cumplir con brindar la formación e información en seguridad y salud en el trabajo a la fecha del accidente ocurrido el 08 de marzo de 2019 al ex trabajador Yagui Román José Carlos, siendo ello una causa del accidente de trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendiente a S/ 9,450.00.

1.4 Con fecha 19 de marzo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 211-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

- i. Se vulnera el derecho a la debida motivación la cual constituye causal de nulidad por la omisión del requisito de validez establecido en el artículo 3 de la Ley N° 27444, asimismo, se ha vulnerado el principio del debido procedimiento señalado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la citada Ley, así como la observancia del debido proceso dispuesto en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución, por cuanto no se han pronunciado sobre diversos aspectos contenidos en los escritos de descargos de la empresa.
- ii. Se ha desestimado los argumentos de la empresa relativos a la nulidad del Acta de Infracción al no establecer un nexo causal entre los supuestos incumplimientos sobre formación en seguridad y salud en el trabajo y la identificación del peligro del puesto de trabajo en el IPER y el accidente de trabajo del señor José Carlos Yagui Román. Además, en el Acta de Infracción ni la modificación que realiza a la imputación de Cargos, ni la resolución de sub intendencia han desarrollado la motivación ni por qué se considera que estas supuestas infracciones cumplen la tipificación del agravante, pues no existe ningún desarrollo en ninguno de los puntos sobre el nexo causal del mismo; no obstante, el Acta de Infracción debe contener la infracción o infracciones que se aprecian, con especificaciones de los preceptos y normas que se estiman vulneradas, su calificación y tipificación legal, pues claramente ésta obligación no se ha cumplido al no haber desarrollado ni motivado por qué se ha considerado como una causa.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 118-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iii. Se vulnera el principio de legalidad, tipificación y del concurso ideal de infracciones, por cuanto las multas impuestas tienen como tipificación de infracción el artículo 28.10 del RLGIT; además, se está proponiendo la imposición de dos multas administrativas única y exclusivamente por un mismo hecho, siendo éste la vulneración al principio de prevención de riesgos en perjuicio del trabajador, sin perjuicio de la clara falta de motivación de la causalidad de estos. Por tanto, en el supuesto negado de que se considere que la empresa habría incumplido la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo vinculadas al accidente, cabe indicar que no corresponde la propuesta de dos multas, sino de una de ellas, toda vez que la verificación se refiere a un mismo hecho inspeccionado, adicionalmente, es importante recordar que mediante la Resolución de Superintendencia N° 233-2017-SUNAFIL, se ha establecido como criterio normativo el concurso de infracciones, pues dicho criterio no ha sido observado por la Sub Intendencia, vulnerando así el derecho a la defensa.
- iv. En los considerandos 22 y 23 de la resolución de sub intendencia, se ha señalado que la empresa no ha acreditado cumplir con las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo; sin embargo, tal y como se ha acreditado durante todo el procedimiento sancionador, la empresa cuenta con Sistema de Gestión de SST, con una política de SST, con un Plan Anual de SST, con un comité de SST, con un Reglamento Interno de SST, con una matriz de identificación de peligros y riesgos (IPER) y cumple con todas las demás obligaciones que establece la legislación laboral vigente, relacionado a ello, en el escrito de descargo de fecha 02 de julio de 2020, la empresa se ha pronunciado respecto a cada obligación cumplida, exhibiendo la matriz IPER para el área de lácteos, adjuntando el del ayudante en general, se tiene identificado el riesgo y peligro relacionados a la actividad que desarrollaba el extrabajador accidentado; en ese sentido, el Inspector señala que no se cumple con identificar la totalidad de los peligros relacionados a la actividad que se desarrollaba, sobre uso de stocka-transpaleta manual", empero, de dicho documento se puede observar que están todos los peligros y riesgos establecidos; así, el Inspector en una falta clara de motivación no señala cual sería el riesgo o peligro que no se cumplió en señalar, sin precisar dónde reside la supuesta infracción.
- v. En cuanto a la falta de información y formación, es inexistente, puesto que como se ha demostrado, el IPERC sí contenía la identificación de los riesgos y peligros en las funciones que realizaba el trabajador accidentado, además, se puede observar que el Inspector confirma que la empresa le brindó la "capacitación en el IPERC", demostrando con ello que el IPERC del área de lácteos sí contenía de manera específica la formación de su puesto de trabajo.



1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 1246-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de julio de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. De la revisión del Acta de Infracción, el Informe Final, y la resolución apelada, se advierte que fueron desarrollados conforme a los principios rectores del Sistema de Inspección del Trabajo, así como los principios establecidos en el Título Preliminar de la Ley N° 27444, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG); siendo así, se advierte que el acto administrativo se sustenta en los hechos constatados por la autoridad inspectiva y formalizados en el Acta de Infracción, así como la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifican la decisión de sancionar a la inspeccionada, determinando las normas vulneradas, la tipificación y calificación de dicha conducta infractora, las mismas que fueron acogidas por la autoridad instructora mediante el Informe Final y la correspondiente sanción en la resolución apelada se encuentra conforme a lo previsto por el artículo 3 y numeral 6.1 del artículo 6 del TUO de la LPAG y dentro del marco constitucional del numeral 3 del artículo 139 de la Carta Magna; por lo que, corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación, al no afectar la debida motivación del acto administrativo, ni presenta vicios de nulidad alguna.
- ii. Cabe precisar que el artículo 46 de la LGIT, así como el artículo 54 del RLGIT, establecen los requisitos mínimos que debe contener el Acta de Infracción al momento de su emisión, entre los cuales se encuentran la especificación de los preceptos y normas que se estiman vulneradas, así como la expresión del fundamento fáctico y jurídico, a los que hizo referencia la inspeccionada mediante el recurso materia de análisis.
- iii. En esa línea, de la revisión del Acta de Infracción efectuada por este Despacho, se aprecia los datos de identificación de la inspeccionada; asimismo, se describieron las actuaciones inspectivas de Investigación y comprobatorias que realizó el Inspector comisionado; asimismo, en el numeral IV, constan los hechos constatados que motivaron la emisión del Acta de Infracción y las normas que contienen las obligaciones infringidas por estos hechos. Así también figuran las calificaciones de infracción y sanciones que los Inspectores propusieron aplicar por los incumplimientos verificados antes citados; en consecuencia, se colige que el Acta de Infracción fue expedida cumpliendo con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 46 de la LGIT y el artículo 54 del RLGIT; careciendo de sustento lo esgrimido por la inspeccionada en este extremo.
- iv. En sujeción al mandato imperativo de los dispositivos legales acotadas, se advierte que el personal inspectivo de acuerdo con lo señalado en el numeral 4.4 de los hechos constatados del Acta de Infracción, revisó el documento titulado "Matriz de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos", exhibido por la inspeccionada durante las actuaciones inspectivas de investigación, dejando constancia que: *"4.4. Que, a la fecha del accidente del trabajador Yogui Román José Carlos ocurrido el día 08 de marzo de 2019, el sujeto inspeccionado no cumplió con la materia de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos; toda vez, que exhibió un documento titulado "Matriz de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos" del área de Lácteos que contiene entre otros el proceso. Elaboración de Manjar/Leche de Crema, vigente a la fecha del accidente del trabajo de don José Carlos Yogui Román; sin embargo, en dicho documento*

² Notificada a la impugnante el 30 de julio de 2021. Véase a folio 52 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 118-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

no se cumple con identificarlo totalidad de los peligros relacionados a la actividad/tarea que desarrollaba el accidentado (uso de stocka-transpaleta manual, manipulación-movimiento de carga/traslado de insumos con stocka manual) como auxiliar general al momento del accidente, esto no permitió que se evalúen todos los riesgos ni se adopten las acciones preventivas, medidas de control de acuerdo a la jerarquía establecida por ley y correctivas suficientes, materia que se declaró insubsanable en su oportunidad; resultando afectado el trabajador antes mencionado."

- v. Es pertinente señalar que, conforme a los artículos 16 y 47 de la LGIT, los hechos constatados por los Inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observándose los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos y merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses.
- vi. Relacionado a ello, la autoridad de primera instancia, tomando en cuenta los hechos constatados mediante las actuaciones inspectivas de investigación, el análisis y conclusiones del Informe Final, así como los argumentos de defensa expresados en el escrito de descargo y la documentación presentada por la inspeccionada, ha precisado tras su análisis en el considerando 25 de la resolución de sub intendencia que: "(...) se advierte que el sujeto inspeccionado no definió ni implemento la acción preventiva de riesgos para la seguridad y salud en el -trabajo de la actividad desarrollada por el extrabajador afectado, que garantice su salud e integridad física, el mismos que se considera un fallo de un factor de trabajo dentro de las causas, el mismo que considera un fallo de un factor de trabajo dentro de los causas básicas, que produjo el accidente de trabajo, lo que se configura en una infracción insubsanable en materias de seguridad y salud a la fecha del accidente de trabajo (08.03.2019) siendo esta inobservancia causa del accidente de trabajo."
- vii. Por tanto, la actividad que se encontraba realizando el extrabajador Yagui Román José Carlos, de uso de stocka-transpaleta manual, manipulación-movimiento de carga/traslado de insumos con stocka manual, como auxiliar general al momento del accidente, debió ser objeto de identificación de peligros que permita efectuar una correcta evaluación de los riesgos y pérdidas y la adopción de medidas de control; lo que no ha ocurrido en el presente caso, por cuanto la inspeccionada solo se ha centrado en sostener que cuenta con Sistema de Gestión de SST, con una política de SST, con un Plan Anual de SST, con un comité de SST, con un Reglamento Interno de SST y que la actividad que realizaba el extrabajador está identificado en la matriz IPER; lo que en absoluto desvirtúa la infracción en la que ha incurrido por no efectuar una correcta identificación de peligros y evaluación de riesgos, ni adoptar las medidas de control adecuadas al riesgo expuesto, referente al puesto de trabajo "Ayudante General", cuya actividad involucraba: "Uso de stocka - transpaleta manual, manipulación – movimiento de carga, más aún cuando ha sido considerada la deficiente identificación de peligros y evaluación



de riesgos como "Causa básica - Factor de trabajo: Identificación de peligros y evaluación de riesgos deficiente. La inspeccionada no identificó todos los peligros existentes en el lugar de trabajo conforme el puesto de trabajo que desempeñaba el accidentado", el cual contribuyó que se suscitara el accidente de trabajo, conforme a lo detallado en el numeral 4.8 de "hechos constatados" del Acta de Infracción; en consecuencia, no resulta amparable el argumento de la inspeccionada en este extremo de su apelación.

- viii. Sobre la formación e información en seguridad y salud en el trabajo, debe entonces precisarse que de acuerdo a lo señalado en el numeral 4.5 de los hechos constatados en el Acta de Infracción el incumplimiento que se le imputa a la inspeccionada versa sobre la obligación de formación e información al haberse detectado que las capacitaciones exhibidas no versan sobre los riesgos específicos que generaron el accidente de trabajo, (uso de stocka-transpaleta manual, manipulación-movimiento de carga), por ello, no basta con una inducción general, sino que la inspeccionada debe cumplir con una inducción específica a sus trabajadores, que es la capacitación en la que se brinda al trabajador el conocimiento necesario, a fin de prepararlo para su labor específica; dejando constancia de dicha capacitación, para mayor sustento se determinó que concurrieron en la generación del accidente de trabajo: "Causas básicas - Factor de trabajo: falta de capacitación/capacitación inexistente, considerando como medidas correctivas: capacitación en el adecuado uso de stocka, capacitación en la adecuada manipulación de cargas y la elaboración en la adecuada manipulación de cargas.
- ix. En esa línea, la autoridad de primera instancia, ha motivado su decisión de / sancionar a la inspeccionada sobre la base de los hechos constatados, así como del análisis y conclusiones del Informe Final y de los argumentos emitidos en los escritos de descargos que; la inspeccionada, sobre los cuales ha determinado en el considerando 33 de la resolución apelada que, la Inspeccionada no cumplió con brindar la formación e información en , seguridad y salud al extrabajador afectado a la fecha del accidente de trabajo ocurrido el 08 de marzo de 2019, siendo ello una causa del accidente de trabajo.
- x. En tal sentido, acorde a los principios de prevención y protección, tenemos que, para preservar la seguridad y salud de los trabajadores, la inspeccionada estaba obligada a proporcionar la referida formación e información a fin de que el trabajador conozca los riesgos a los que se encontraba expuesto; lo que en el presente caso no sucedió, siendo evidente que si el trabajador accidentado hubiese tomado conocimiento sobre el procedimiento a seguir (uso de stocka-transpaleta manual, manipulación-movimiento de carga), el trabajador estaría en condiciones de adoptar una mejor decisión, sobre cuyos aspectos la inspeccionada no acreditó haber brindado información.
- xi. En mérito a los fundamentos fácticos de las actuaciones Inspectivas, la autoridad de primera instancia ha sancionado a la inspeccionada por el incumplimiento a las obligaciones relativas a la normativa en seguridad y salud en el trabajo, específicamente por no cumplir con identificar el peligro y evaluar los riesgos, ni adoptar las medidas de control adecuadas al riesgo expuesto, referente al puesto de trabajo "Ayudante General", cuya actividad involucraba: "Uso de stocka-transpaleta manual, manipulación-movimiento de carga", y por no cumplir con brindar la formación e información en seguridad y salud, incumplimientos que generaron la ocurrencia del accidente de trabajo de trabajador José Carlos Yagui Román, previstos cada uno en el tipo legal, señalado en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, en la medida que las contravenciones a la norma determinaron la ocurrencia del accidente de trabajo del extrabajador, quien sufrió lesiones en el cuerpo que requirieron quince días de descanso



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 118-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

médico, conforme al registro de Accidente de Trabajo exhibido en la etapa investigatoria.

- xii. Respecto a la relación de causalidad de dichos incumplimientos a la normativa de seguridad y salud en el trabajo con la ocurrencia del accidente de trabajo, se debe señalar que en consonancia con el principio de tipicidad y causalidad, previstos en los numerales 4 y 8 del artículo 246 del TUO de la LPAG, para la configuración del tipo infractor previsto en el artículo 28 numeral 28.10 del RLGIT, se requiere 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 la muerte o cause daño en el cuerpo o la salud del trabajador, requiriendo asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal.
- xiii. Así, sobre el primer elemento, es preciso señalar que en el Acta de Infracción el personal inspectivo ha analizado que los incumplimientos de las obligaciones de identificación de peligros y evaluación de riesgos y formación e información en seguridad y salud en el trabajo de las labores constituyen cada una de ellas causas del accidente de trabajo que le ocurrió al señor Yagui Román José Carlos, motivo por el cual se tipificó en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. El nexo causal se desprende de lo abordado en los numerales 4.4 y 4.5 de los hechos constatados del Acta de Infracción, además de lo consignado por la autoridad sancionadora en los considerandos 27 y 33 de su pronunciamiento. Sobre el segundo elemento, dichos incumplimientos a las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo le produjeron lesiones en el cuerpo, información que se extrajo del Registro de Accidentes de Trabajo y del Certificado Médico con la salvedad que en el expediente no obra documentación adicional que lo desvirtúe.
- xiv. Cabe resaltar que cada uno de estos incumplimientos, ya sea por acción o por omisión, ha generado el accidente de trabajo del señor Yagui Román José Carlos, pues hay una causalidad directa entre los referidos incumplimientos y el mencionado accidente de trabajo conforme se ha expuesto líneas arriba. En ese sentido, debe desestimarse los argumentos vertidos por la inspeccionada. Por ende, resulta infundada cualquier pretensión de nulidad por haber transgredido el principio de tipicidad.
- xv. En relación al concurso de infracciones, solo es aplicable cuando se produzcan en virtud de una misma conducta; al respecto, en virtud a las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, precisadas en el considerando 1.3 de la presente resolución, la autoridad de primera instancia sancionó a la inspeccionada por los incumplimientos referidos a la identificación de los peligros y evaluación de riesgos-IPER, así como formación e información, las cuales configuran la comisión de conductas infractoras claramente disimiles entre sí, además, derivan de diferentes hechos y que se fundamentan jurídicamente en distintas normas sustantivas. Así, para evaluar la



aplicación del principio de concurso de infracciones, 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; por lo que no resulta aplicable al presente caso el referido principio.

1.6 Con fecha 20 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° 1246-2021-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° 001822-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 26 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.

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 118-2022-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 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 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** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁸.

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.”

⁸ D.S. 016-2017-TR, art. 14.



- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas 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.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LAIVE S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que LAIVE S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1246-2021-SUNAFIL/ILM que confirmó la sanción impuesta de S/ 18,900.00, por la comisión de dos (02) infracciones tipificadas como MUY GRAVES a la normativa de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del citado cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 02 de agosto de 2021.
- 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 LAIVE S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 20 de agosto de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1246-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

El trámite del procedimiento sancionador vulnera la debida motivación

- La resolución de Intendencia vulnera la debida motivación, en tanto no se ha analizado debidamente sus argumentos generando una decisión que omite fundamentar por qué se le sanciona, limitándose a sostener de manera general que se habría verificado en los hechos que han incurrido en infracciones, conforme puede observarse en su considerando 3, donde de manera escueta se pronuncia sobre los argumentos de su apelación, por lo que se deberá declarar su nulidad.
- La Intendencia no ha observado que el incumplir las formalidades del artículo 54 del RLGIT es considerado como causal de nulidad, así, el Acta de infracción decidió proponer 3 infracciones; sin embargo, la Imputación de cargos, al advertir yerros en el Acta de infracción adecua la tipificación, señalando que dicha adecuación se realiza en mérito al artículo 154 del TUO de la LPAG; sin embargo, dicha normativa busca superar cualquier error formal que pueda entorpecer o demorar el procedimiento, lo cual no sucede en el presente caso, por lo que se debe declarar la nulidad.

No se establece un nexa causal



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 118-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- La tipificación propuesta por la intendencia no se encuentra debidamente motivada ya que no cumple con establecer un nexo causal, lo cual se alegó en el punto 2 de su recurso de apelación; sin embargo, la Intendencia no se ha pronunciado al respecto. Además, ni el Acta de infracción, ni la modificación esencial que realiza la Imputación de cargos, ni la Resolución de Sub Intendencia han establecido ni desarrollado la motivación del porqué se considera que las supuestas infracciones cumplen con la tipificación del agravante, pues no existe un desarrollo en ninguno de los puntos el nexo causal del mismo.

Se vulnera el principio de legalidad y del concurso de infracciones

- No es cierto que incumplieron con 2 infracciones causa de un accidente de trabajo, y si ello fuera cierto y se incurrió en infracción regulada en numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, no significa que se ha incurrido 2 veces en una sola infracción, en tanto los 2 elementos de hecho desarrollados en el Acta de infracción no son infracciones distintas sino elementos que permitirían verificar la configuración de una sola infracción, pues responde a un mismo hecho, debiéndose observar la Resolución de Superintendencia N° 233-2017-SUNAFIL, en donde establece como criterio normativo el concurso de infracciones, debiendo aplicarse únicamente la infracción de mayor gravedad de lo contrario se vulneraría el debido procedimiento.

Se cumple con todas las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo

- Respecto a la Identificación de peligros y evaluación de riesgos, se cumplió con exhibir su matriz IPERC para el área de Lácteos, donde se identifica el riesgo y peligros relacionados a la actividad del ayudante general, si bien se señala que no se cumple con identificar la totalidad de los peligros; sin embargo, la Intendencia no señala cual es el riesgo o peligro que no se señaló, lo cual contraviene el derecho de defensa.
- Respecto a la formación e información, se cumplió con acreditar las capacitaciones recibidas por el señor Yagui Román, el inspector ha señalado que se brindó la “capacitación en el IPERC”, entonces al haberse demostrado que el IPERC si contenía la identificación de los riesgos y peligros en las funciones que realizaba el trabajador accidentado, es falso lo establecido para determinan la infracción.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la supuesta vulneración a la debida motivación

- 6.1** Respecto a lo señalado por la impugnante, es preciso traer a colación al literal b) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, que dispone “b) Para el inicio de la fase instructora, el instructor debe revisar que el contenido del acta de infracción se encuentre conforme a lo establecido en los literales a), b), e), f), g), h) e i) del artículo 54. **De advertir el incumplimiento de alguno de**



los requisitos, cuando sean subsanables, se requiere al inspector o inspectores responsables efectuar la subsanación pertinente. De ser insubsanable, el instructor archiva los actuados y comunica a la autoridad competente la adopción de las medidas correspondientes. Esta decisión se comunica al administrado”. (énfasis añadido)

6.2 En este punto, es preciso traer a colación los literales a), b), e), f), g), h) e i) del artículo 54 del RLGIT, nominados en el considerando precedente, el cual dispone:

“Artículo 54.- Contenido de las actas de infracción

El acta de infracción que se extienda debe poseer el siguiente contenido mínimo:

- a) *Identificación del sujeto responsable, con expresión de su nombre y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica. Idénticos datos de identificación se reflejarán para los sujetos que deban responder solidaria o subsidiariamente. En caso de obstrucción a la labor inspectiva o de empresas informales, se consignarán los datos que hayan podido constarse.*
- b) *La autoridad competente para imponer sanción, con expresión de la norma que le atribuye su competencia.*
- c) *(...)*
- d) *(...)*
- e) ***La infracción o infracciones en las que se subsumen los hechos comprobados, los preceptos y normas que se estiman vulneradas, su calificación y tipificación legal.***
- f) *La sanción que se propone, su cuantificación y graduación, con expresión de los criterios utilizados a dichos efectos. De apreciarse la existencia de reincidencia en la comisión de una infracción, debe consignarse dicha circunstancia con su respectivo fundamento.*
- g) *La responsabilidad que se imputa a los sujetos responsables, con expresión de su fundamento fáctico y jurídico.*
- h) *La identificación del inspector o de los inspectores de trabajo que extienden el acta de infracción con sus respectivas firmas.*
- i) *La fecha del acta y los datos correspondientes para su notificación.”*

6.3 Ahora bien, es preciso traer a colación lo establecido en la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, Directiva que regula el procedimiento sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo, de fecha 29 de agosto de 2017⁹, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, dispone en el literal c del punto 7.1.2.2. lo siguiente:

“c. Producto de la revisión o calificación del Acta de infracción la Autoridad Instructora podrá determinar el inicio o no del procedimiento sancionador. En tal sentido, en los supuestos que se detallan a continuación deberá considerar:

- ***En caso se omita uno o más requisitos formales del Acta de Infracción, la Autoridad Instructora comunica al Inspector del Trabajo que elaboró dicha acta, las omisiones detectadas, otorgando un plazo no mayor a tres (03) días hábiles para su subsanación. Para tal propósito, procede a devolver el Acta de infracción, así como los adjuntos a éste.***
- *La subsanación de las omisiones advertidas será incorporada al expediente.*
- *De haberse cumplido el plazo concedido para la subsanación o devuelta el Acta de infracción, sin la subsanación debida de las omisiones advertidas,*

⁹ Vigente durante el trámite del procedimiento sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 118-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

la Autoridad instructora mediante Informe puede determinar la no instauración del procedimiento sancionador.

- *Cuanto las omisiones advertidas afecten la totalidad o gran parte del contenido del Acta de infracción, la Autoridad Instructora procede a determinar la no instauración del procedimiento sancionador.*
- *En caso se determine que se han presentado requisitos de carácter insubsanables, la Autoridad Instructora emite el informe mediante el cual se concluye la no instauración del procedimiento sancionador. (...)”(énfasis añadido)*

- 6.4** Estando a lo precitado, se tiene que, de la revisión del Acta de infracción, esta no omitía algún requisito formal, como pretende alegar la impugnante; en tanto de los hechos verificados se advierte que las infracciones incurridas, relacionadas a la materia de seguridad y salud en el trabajo, fueron causa del accidente ocurrido al señor Yagui Román José Carlos, por lo que, el cambio realizado por la autoridad instructora en la Imputación de Cargos N° 374-2020-SUNAFIL/ILM/AI1, en la que, invocando el artículo 154 del TUO de la LPAG (sic)¹⁰ referido al impulso del procedimiento, adecua la calificación y el tipo infractor, así como decide no proponer sanción por el incumplimiento con la medida inspectiva de requerimiento, se encuentra conforme a ley.
- 6.5** Al respecto, sobre el impulso del procedimiento, Morón Urbina, ha señalado que el impulso de oficio supone un deber de oficialidad, el cual no implica que la Administración Pública esté obligada, siempre y en todos los casos, a proveer a la impulsión e instrucción oficiosa, porque existen, ciertamente, supuestos en los que el procedimiento o trámite responde al sólo interés privado, sin que concurren, por lo general, simultáneamente, circunstancias particulares o interés administrativo o público que justifique la actuación oficiosa de la autoridad administrativa¹¹.
- 6.6** En adición a ello, conforme al punto 7.11.2 de la Directiva N° 002-2016-SUNAFIL/INII, Reglas Generales para la Fiscalización en Materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, en los casos de accidentes de trabajo, “*el Acta de infracción, según corresponda, deberá señalar lo siguiente: a) La forma en que se produjeron el accidente o enfermedad ocupacional; b) Las causas del accidente o enfermedad profesional; c) Sujetos responsables; (...)”*. Como es de verse, el Acta de infracción, contempla lo señalado en la Directiva mencionada, en donde las infracciones relacionadas a las materias de identificación de peligros y evaluación de riesgos, así como, la materia de formación e información en seguridad y salud en el trabajo fueron consideradas como causas básicas, factor de trabajo, del accidente ocurrido al señor Yagui Román José Carlos, por lo que, la adecuación realizada guarda relación a lo esbozado en los hechos verificados del Acta de infracción.

¹⁰ Ver artículo 156 del TUO de la LPAG

¹¹ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Incluye comentarios a la Ley del Silencio Administrativo. Lima: Gaceta Jurídica, 16 edición, 2021, p. 810.



- 6.7** En dicho sentido, estando a que, la calificación de muy grave, y la tipificación al numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, se encuentran, de manera independiente relacionadas a las infracciones descritas como causa de accidente de trabajo; y, a que, el procedimiento sancionador fue llevado a cabo, considerando ello, aunado al hecho de que se garantizó el derecho de defensa de la inspeccionada, quien pudo realizar sus descargos al respecto, tanto ante la autoridad instructora y sancionadora, como en el recurso de apelación; es pertinente no acoger este extremo de lo alegado en el recurso de revisión.
- 6.8** En relación a la vulneración de la debida motivación alegada, se debe precisar que, en la resolución de intendencia, expedida por el inferior en grado, se aprecia que la resolución impugnada ha motivado fáctica y jurídicamente la decisión de sancionar a la inspeccionada al no ser desvirtuada la presunción de certeza de los hechos plasmados en el Acta de Infracción, conforme a los artículos 16 y 47 de la LGIT. De esta manera, al quedar establecido que las infracciones muy graves han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera instancia y, además, por la resolución de segunda instancia que determinó confirmar dicho pronunciamiento, se puede concluir que las resoluciones antes citadas, se encuentran debidamente motivadas, en tanto en ellas se han detallado los hechos que motivaron la sanción, precisándose las normas vulneradas y determinándose que la inspeccionada incurrió en responsabilidad administrativa que amerita sanción. En consecuencia, no se advierte que se haya afectado el principio del debido procedimiento, siendo carente de sustento afirmar que la resolución impugnada se emitió sin una debida motivación.
- 6.9** Respecto de las discrepancias entre la propuesta contenida en el Acta de Infracción (que propuso como calificación “Infracciones Graves” a las conductas identificadas como supuestos de infracción de los tipos administrativos contenidos en el numeral 27.3 y numeral 27.8 del artículo 27 del RLGIT) y la Imputación de Cargos N° 347-2020-SUNAFIL/ILM/AI1 del 26 de febrero de 2020, así como la supuesta falta de motivación de esta figura; debe señalarse que la propia imputación de cargos detalla que

“...las conductas imputadas deben ser tipificadas bajo los alcances del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, toda vez que los incumplimientos sobre obligaciones relacionadas a brindar Formación e Información en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, e Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), constituyen causas del accidente ocurrido en fecha 08 de marzo de 2019 al trabajador afectado (...) conforme a lo señalado en el numeral 4.8 de los hechos constatados del Acta de Infracción. En tal sentido, al haberse determinado que los incumplimientos en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo incurridos por el Sujeto Inspeccionado constituyen causas del accidente antes referido, esta Autoridad Instructora procede a adecuar las tipificaciones, al establecido en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT”

Es decir, la autoridad instructora en pleno ejercicio de sus competencias según los alcances de las secciones 7.1.2.2. y 7.1.2.3 de la “Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII – Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo” vigente en ese momento (aprobada por Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL), calificó el Acta de Infracción y determinó el inicio del procedimiento sancionador “...precisando la infracción que constituyen los hechos imputados...”.

- 6.10** Estando a lo desarrollado en los considerandos precedentes; y, por las razones indicadas, no advirtiéndose que se haya configurado ninguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10 del TUO de la LPAG, que determinan la invalidez de la resolución impugnada, esta Sala concluye que la nulidad planteada carece de sustento, por tanto, corresponde no acoger este extremo de lo alegado en el recurso de revisión.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 118-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Sobre la existencia del nexo causal

- 6.11** En relación a lo alegado por la impugnante, es preciso traer a colación al principio de tipicidad, el cual es un principio que rige la potestad sancionadora de las autoridades administrativas, previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que señala lo siguiente: “4. Tipicidad. - 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. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las 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. (...)”.
- 6.12** Bajo las consideraciones expuestas líneas arriba, debe precisarse que, para la configuración del tipo sancionador previsto en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, se requiere la concurrencia de los siguientes presupuestos: i) que el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo *haya ocasionado* el accidente de trabajo; y ii) que —como consecuencia de lo anterior— *se hayan producido daños* en el cuerpo o la salud del trabajador que requieran asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal. Es decir, el incumplimiento, el accidente y los daños a la salud e indemnidad del trabajador deben ser determinados a propósito del nexo de causalidad establecido por el inspector de trabajo.
- 6.13** Así, en examen del expediente, se observa que la subsunción del incumplimiento a las normas de seguridad y salud en el trabajo respecto al IPER, formación e información, como causa del accidente de trabajo, ocurrido el 08 de marzo de 2019, dentro del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, es acertada. Al respecto, debe dejarse establecido que el incumplimiento materia del presente procedimiento ha sido analizado en la fiscalización realizada. Tal como se advierte en los hechos verificados del Acta de infracción —que citamos extensamente— Se observan las siguientes determinaciones:
- i) **Identificación de peligros y evaluación de riesgos:** Si bien exhibió un documento titulado “Matriz de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos del área de Lácteos que contiene entre otros el procedo: Elaboración de Manjar/Leche de Crema, vigente a la fecha del accidente de trabajo de José Carlos Yagui Román; sin embargo, en dicho documento no se cumple con identificar la totalidad de los peligros relacionados a las actividades que desarrollaba el accidentado (**uso de stocka-transpaleta manual, manipulación-movimiento de carga/traslado de insumos con stocka manual**) como auxiliar general al momento del accidente, esto no permitió que se evalúen todos los riesgos ni se adopten las acciones preventivas medidas de control de acuerdo a la jerarquía establecida por ley y correctivas suficientes,



motivo por el cual es considerado como causa básica, factor de trabajo, del accidente ocurrido al señor Yagui Román José Carlos;

- ii) **Formación e información en seguridad y salud en el trabajo**, no habiendo evidencia de haber capacitado al señor Yagui Román José Carlos en prevención de riesgos laborales en la función específica, tales como: uso de stocka-transpaleta manual, manipulación-movimiento de carga), labores que desarrollaba el trabajador al momento de ocurrido el accidente, siendo ello un factor de trabajo, causa del accidente ocurrido.

6.14 Como se aprecia, el inspector ha cumplido con determinar los elementos que tuvieron incidencia directa en la ocurrencia del accidente de trabajo sufrido por el trabajador afectado, emitiendo un juicio de causalidad con el que esta Sala concuerda, estableciéndose la conexión entre el resultado dañoso sobre la persona y los incumplimientos registrados. Por tanto, carece de sustento alegar una vulneración al principio de tipicidad. En tal sentido, no corresponde acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la aplicación del principio de legalidad y el concurso ideal de infracciones

6.15 El TUO de la LPAG contempla en el inciso 6 del artículo 248 el Principio de Concurso de Infracciones, según el cual, cuando una misma conducta califique como más de una infracción, se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio de que se puedan exigir las demás responsabilidades que establezcan las leyes. Además, el literal a) del numeral 48.1 del artículo 48 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.

6.16 En esa línea, mediante Resolución de Superintendencia N° 233-2017-SUNAFIL, de fecha 13 de noviembre de 2017, se aprueban los criterios normativos adoptados por el “Grupo de Trabajo de Análisis de Criterios en materia legal aplicables al Sistema Inspectorio”, entre los cuales se encuentra el criterio sobre concurso de infracciones:

TEMA	ACUERDO
Tema N° 1: El concurso de infracciones normativas.	El concurso de infracciones será aplicable en caso de que una misma acción u omisión configure más de una infracción, en cuyo caso se aplica la sanción prevista de mayor gravedad. Si las infracciones son de la misma gravedad se aplicará la sanción de mayor cuantía. En caso de tener la misma cuantía, se multará solo por una.

6.17 Morón Urbina sobre el principio de concurso de infracciones señala que “A diferencia del principio de non bis in ídem que aborda el tema de la concurrencia del régimen sancionador para un mismo hecho, esta norma regula el supuesto que dentro de un mismo régimen y



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 118-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

procedimiento sancionador la conducta ilícita pueda calificar en más de un supuesto la relación de hechos típicos¹².

- 6.18** En base a lo expuesto, no corresponde que se aplique el principio de concurso de infracciones al caso materia de análisis, toda vez que estamos ante dos incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo, que son distintos por cuanto responden a diferentes razones, una relacionada al incumplimiento de la identificación de peligros y evaluación de riesgos; y otra, relacionada al incumplimiento de la formación e información en seguridad y salud en el trabajo. En ese orden de ideas, tenemos dos conductas infractoras en materia de seguridad y salud en el trabajo, distintas y pasibles de sanción en forma independiente.
- 6.19** En adición a ello, la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva (INII) de la SUNAFIL, ha establecido mediante Memorandum Circular N° 001-2019-SUNAFIL/INII de fecha 02 de enero de 2019 que los incumplimientos a las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que hayan sido catalogados como causa del accidente de trabajo y que no se encuentren dentro de los supuestos de la aplicación del concurso de infracciones, deben ser calificados, cada uno, como infracción muy grave tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. En ese sentido, en el presente caso, no se encuentra en el supuesto de concurso de infracciones, toda vez que, el mismo implica que una misma conducta califique como más de una infracción, de que acuerdo a lo expuesto precedentemente, en el presente caso, no ocurre, ya que se trata de dos hechos generadores de infracciones independientes. En tal sentido, no corresponde acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo

- 6.20** Con relación al argumento relacionado a la identificación de peligros y evaluación de riesgos, la impugnante menciona que se vulneró su derecho de defensa, en tanto la Intendencia no ha señalado cuál es el riesgo o peligro que no contemplaba su matriz IPERC. Al respecto, es menester indicar que, conforme se ha señalado en considerandos precedentes, es el inspector quien deja constancia en el Acta de infracción, producto de las diligencias inspectivas de investigación realizadas, de esta manera, se advierte que en el punto 4.4 de los hechos constatados del Acta de infracción se dejó constancia de que, en la matriz IPERC presentada, no contenía los peligros relacionados a la actividad de “uso de stocka-transpaleta manual, manipulación – movimiento de carga / traslado de insumos con stocka manual”. En tal sentido, no podría desconocer ello, en tanto se señala también que el no haber contenido ello, no se permitió que se evalúen los riesgos ni se adopten acciones preventivas, ocasionando el accidente de trabajo ocurrido al señor Yagui Román José Carlos.

¹² Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, 2019, Tomo 1, p. 438.



6.21 Con relación a la formación e información en seguridad y salud en el trabajo, conforme ha sido señalado por el personal inspectivo en el Acta de infracción, el impugnante no ha acreditado haber brindado capacitación al trabajador afectado, así, estando al razonamiento efectuado en el recurso de revisión, sobre la alusión al IPERC, de acuerdo al considerando precedente, no se habría cumplido con su obligación, toda vez que no se capacitó al trabajador sobre la prevención de riesgos que deberían adoptar en el puesto de trabajo, siendo ello, determinado como causa básica, factor de trabajo, del accidente ocurrido, así como señalándose como medidas correctivas “Capacitación en el adecuado uso de stocka, capacitación en la adecuada manipulación de cargas”, cabe señalar que ello no sólo fue determinado por el inspector de trabajo, sino también consta en el documento denominado “Reporte y Análisis de accidentes e incidentes de trabajo¹³”, proporcionado por la impugnante, por lo que corresponde no acoger lo alegado en este extremo del recurso de revisión.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

Finalmente, es pertinente indicar a modo de información que la multa confirmada en el presente procedimiento administrador sancionador es la siguiente:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y calificación	Multa impuesta
1	Seguridad y salud en el trabajo	Por no cumplir con identificar de peligros y evaluar los riesgos, ni adoptar las medidas de control adecuadas al riesgo expuesto referente al puesto de trabajo “ayudante general”, cuya actividad involucraba: “uso de stocka- transpaleta manual, manipulación - movimiento de carga”, desarrollada por el ex trabajador Yagui Román José Carlos a la fecha del accidente ocurrido el 08 de marzo de 2019, siendo ello una causa del accidente de trabajo.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR MUY GRAVE	S/9,450.00
2	Seguridad y salud en el trabajo	Por no cumplir con brindar formación e información en seguridad y salud en el trabajo a la fecha del accidente ocurrido el 08 de marzo 2019 al ex trabajador Yagui Román José Carlos, siendo ello una causa del accidente de trabajo.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR MUY GRAVE	S/9,450.00

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,

¹³ Ver a fojas 30 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 118-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por LAIVE S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1246-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 484-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 1246-2021-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.

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

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

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

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA