

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Resolución de Intendencia N.° 078-2021-Sunafil/IRE-CAL

Expediente Sancionador: 389-2019-Sunafil/IRE-CAL

Sujeto Responsable: Fiorella Representaciones S.A.C.

Callao, 04 de mayo del 2021

Visto: El escrito con número de registro 0016342¹, mediante el cual **Fiorella Representaciones S.A.C.**, (en adelante, **la inspeccionada**) interpone recurso de apelación en contra de la Resolución de Sub Intendencia N.° 237-2021-Sunafil/IRE-CAL/SIRE², de fecha 26 de marzo del 2021, expedida en el marco del procedimiento sancionador, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo –Ley N.° 28806 (en adelante, **la LGIT**)– y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, **el RLGIT**).

I. Antecedentes

1.1. De las actuaciones inspectivas

Mediante Orden de Inspección N.° 388-2019-Sunafil/IRE-CAL, de fecha 25 de febrero del 2019³, se dio inicio al procedimiento de verificación de cumplimiento del ordenamiento sociolaboral en contra del sujeto inspeccionado, habiendo finalizado dicho procedimiento con la emisión del Acta de Infracción.

De las actuaciones inspectivas realizadas, los inspectores comisionados llegaron a determinar que el sujeto inspeccionado, habría incurrido en tres (03) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo.

De la fase instructora

Que, obra en autos la imputación de Cargos N.° 469-2019-Sunafil/IRE-CAL/SIAI-IC, en el que se le otorga al sujeto responsable un plazo de cinco (05) días hábiles, para que formule los descargos correspondientes.

De conformidad al numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la Autoridad Instructora emitió el Informe Final de Instrucción N.° 178-2020-Sunafil/IRE-CAL/SIAI-IF (en adelante, **el Informe Final**), a través del cual concluye que se ha determinado la existencia de la conducta infractora del sujeto inspeccionado en materia de seguridad y salud en el trabajo recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución.

De la fase sancionadora

Obra en autos la Resolución de Sub Intendencia N.° 033-2021-Sunafil/IRE-CAL/SIRE, emitido el 19 de enero del 2021 y notificado mediante sistema de casilla electrónica el 21 de enero del 2021, mediante el cual se resolvió ampliar excepcionalmente por tres (03) meses, el plazo para resolver el presente procedimiento administrativo sancionador.

De la Resolución apelada

Obra en autos la Resolución de Sub Intendencia N.° 237-2021-Sunafil/IRE-CAL/SIRE, de fecha 26 de marzo del 2021 (en adelante, **la Resolución de Sub Intendencia**), que en mérito al Informe final de instrucción sanciona a la inspeccionada con una multa ascendente a la suma de S/ 28,350.00 (Veintiocho mil trescientos cincuenta con 00/100 soles), por haber incurrido en tres

(03) infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, precisada en el considerando 4.3) de la resolución impugnada, conforme a continuación se detalla:

- Una infracción **Muy Grave** en materia de seguridad y salud en el trabajo, **por no cumplir con la normativa de seguridad y salud en el trabajo destinada a brindar formación, información sobre seguridad y salud en el trabajo, inducción, capacitación, entrenamiento, de manera adecuada y efectiva, la información y conocimientos necesarios en relación con el Procedimiento Operacional de Despacho y Carga de Mercadería, los peligros y riesgos en el puesto o función específica, con relación a la actividad de “embalaje de paquetes de fierros con film”, ni sobre las medidas de protección o prevención aplicables dichos peligros y riesgos; causa básica del accidente que generó daños al trabajador;** en perjuicio de José Irvin Chuyes Taboada, tipificada en el numeral 28.10) del artículo 28 del RLGIT.
- Una infracción **Muy Grave** en materia de seguridad y salud en el trabajo, **por no cumplir con la normativa de seguridad y salud de trabajo que obligan a desarrollar los estándares de seguridad para las operaciones y actividades; específicamente sobre la actividad de “embalaje de paquetes de fierros con film”, como medida de prevención, control y protección destinada a evitar accidentes, como el que se causó lesiones al trabajador;** en perjuicio de José Irvin Chuyes Taboada, tipificada en el numeral 28.10) del artículo 28 del RLGIT.
- Una infracción **Muy Grave** en materia de seguridad y salud en el trabajo, **por no cumplir con la normativa de seguridad y salud de trabajo que establece la obligación de realizar en la matriz IPERC, la identificación de peligros, evaluación de riesgo y determinación de las medidas preventivas y de control adecuadas, efectivas y necesarias, para evitar el accidente que ocasionó lesiones al trabajador;** en perjuicio de José Irvin Chuyes Taboada, tipificada en el numeral 28.10) del artículo 28 del RLGIT.

Del recurso de apelación presentado por la inspeccionada

Con fecha 20 de abril del 2021, la inspeccionada interpuso recurso de apelación, en contra de la Resolución de Sub Intendencia, la misma que le fue notificada el 29 de marzo del 2021, de lo que se advierte que el citado recurso fue presentado dentro del plazo establecido y conforme a los requisitos de Ley, de conformidad con lo señalado en el Decreto Supremo N.º 016-2017-TR⁴, que modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo-Ley N.º 28806.

Estando al recurso presentado, la inspeccionada señaló como argumentos principales, los siguientes:

(i) Sobre la obligación del sujeto inspeccionado de brindar a sus trabajadores la formación e información sobre SST, solo hace una referencia de una serie de artículos de la LSST y no ha analizado y resuelto debidamente los descargos formulados, la Sub Intendencia no ha motivado debidamente la resolución, sin explicar el motivo por el cual considera que se ha configurado la falta, sin pronunciarse de la entrega a Sunafil en la comparecencia de fecha 28-02-2019 y 12-03-2019, los siguientes documentos que acredita que la recurrente contaba con los estándares de seguridad y salud en el trabajo: Manual de Organización y Funciones de auxiliar de almacén, registro de accidente, registro de movimientos de equipos de protección personal, procedimiento de despacho y carga de mercadería, registro de entrega de EPP's, matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos de área de almacén sobre el cual Sunafil no ha valorado ni dio mérito, por tanto, nuestra empresa agotó todas las acciones preventivas posibles como empleador, siendo cuidadosos y escrupulosos en seguridad y salud en el trabajo, más aun el día del accidente el trabajador afectado contaba con seguro complementario de trabajo de riesgo - SCTR, debiendo revocarse la multa impuesta.

(ii) Referente al supuesto incumplimiento de Gestión de Seguridad y Salud en la Empresa, pero la Sunafil solo se limita a una mera aplicación mecánica de la LSST y no ha tomado en

consideración los argumentos presentados en los descargos, y menos han sido valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la sanción la documentación presentados en la comparecencia de fecha 28-02-2019 y 12-03-2019, por tanto existe vulneración al derecho de defensa y a la debida motivación.

(iii) Que, la resolución materia de análisis no ha tomado en cuenta que la recurrente presento en la comparecencia de fecha 28-02-2019 y 12-03-2019 una matriz IPER, del área de almacén, manual de organización y funciones del auxiliar de almacén, procedimiento de despacho y carga de mercadería, y que prueba de ello durante casi 30 años de actividad económica nunca hemos tenido un accidente de trabajo y que el accidente que se produjo el 08-02-2018 fue producido por el propio trabajador de auto exponerse al peligro, aun sabiendas que no debió embalar paquetes de fierros con el film, cuando dicha carga se encontraba suspendida en las uñas de un montacargas, sin embargo, sobre el no existe suficiente argumento para que sustente la imposición de una sanción de multa a este extremo.

(iv) Que, además, se advierte que la Inspectora Auxiliar intervino, quien se basó en la denuncia y manifestación verbal del trabajador afectado y mas no realizó una investigación del accidente de trabajo que le permitiera determinar las causas por el cual se produjo el accidente, por lo que se corrobora una vez más la irregularidad del procedimiento y en consecuencia debe declararse la nulidad, en tanto, que la inspectora realizó una inspección del accidente de trabajo que reviste complejidad y no debió ejercer funciones más aun cuando la empresa cuenta con más de 10 trabajadores de acuerdo a lo establecido en el apartado a) del artículo 6° de la LGIT.

(v) Que, la Resolución apelada fue notificada el 26 de marzo del 2021, es decir posterior a los nueve meses que señala el artículo 259 del TUO de la LPAG razón por la cual procede su archivo quedando sin efecto la sanción de multa, más aun que la propia administración reconoce en el punto 1.6, en la Resolución de Sub Intendencia que el plazo para resolver los procedimientos administrativos sancionadores es de nueve meses, el cual se computa de notificada la imputación de cargos, que al caso en particular se inició el 08 de enero del 2020, por lo que en aplicación del referido artículo el plazo máximo venció el 08 de enero del 2021.

(vi) Que, no ha ponderado el criterio de graduación de sanción, por cuanto se ha impuesto multas, sin considerar y valorar el principio de proporcionalidad y razonabilidad y menos ha considerado que la responsabilidad es tanto de la empresa usuaria como la empresa intermediaria. Finalmente, que a la fecha en que se resolvió el presente procedimiento, la autoridad en primera instancia, tipifico conjuntamente todos aquellos incumplimientos a las disposiciones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo que fueron determinados como causa del accidente de trabajo numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, quedando establecido entonces que se configuro una sola infracción para el presenta caso al amparo de la resolución de Intendencia N.° 187-2017-Sunafil/ILM y no de forma independiente o separada como se propuso en el Acta de Infracción.

II. Cuestiones en análisis

1. Determinar si los argumentos señalados por el apelante desvirtúan o no los fundamentos de la resolución apelada.
2. Establecer si corresponde o no confirmar la Resolución cuestionada, por haber incurrido el sujeto responsable en las infracciones previstas en el RLGIT.

III. Considerandos

Respecto a la supuesta caducidad administrativa del procedimiento administrativo

3.1. Respecto a lo alegado en su apelación sobre la invocación de la caducidad del procedimiento sancionador, corresponde señalar que, el numeral 53.4.2 del artículo 53 del

Reglamento y numeral 1 del artículo 259 del T.U.O. de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, T.U.O. de la LPAG), establecen que el plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador es de nueve (9) meses calendarios contados desde la fecha de la notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses calendario, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento; dispositivo normativo acogido igualmente en la Directiva N.º 001-2017-Sunafil/INNI, aprobada por la Resolución de Superintendencia N.º 171-2017-Sunafil, en su numeral 7.1.1.5. documento interno de Sunafil.

3.2. Asimismo, el numeral 2º del artículo 259 del T.U.O. de la LPAG, señala que, transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.

3.3. Que, debido a la declaración del estado de emergencia nacional mediante Decreto de Urgencia N.º 044-2020-PCM, y prórrogas sucesivas que ampliaron dicha declaratoria⁵, la Sunafil, a través del artículo 2º de la Resolución de Superintendencia N.º 74-2020-Sunafil, resuelve la suspensión de plazos de procedimientos administrativos en la Sunafil por 30 días hábiles, prorrogados sucesivamente a través de las Resoluciones de Superintendencia N.º 80, 83, 87-2020-Sunafil en concordancia con las ampliaciones de la declaración del estado de emergencia nacional, a partir del 16 de marzo del 2020 hasta el 26 de junio del 2020. Asimismo, para la continuidad del cómputo de los plazos que se encontraron suspendidos en los procedimientos administrativos sancionadores de nuestra entidad, la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva - INII de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, en su calidad de órgano responsable de elaborar normas, reglamentos y establecer procedimientos dentro del marco de su competencia; emitió el emitíó el Memorándum Circular N.º 038-2020-Sunafil/INII, sobre *Criterios para la continuación del cómputo de los plazos referidos a las órdenes de inspección y procedimientos administrativos sancionadores del Sistema de Inspección del Trabajo, siendo que desde el 30 de junio del 2020, se reinició con el cómputo de los plazos de los procedimientos administrativos sancionadores del Sistema de Inspección del Trabajo que se encontraban en trámite y fueron suspendidos desde el 16 de marzo hasta el 26 de junio del 2020.*

3.4. En dicho contexto normativo, de la revisión de los actuados, se evidencia que el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador se dio a través de la notificación de la Imputación de Cargos N.º 469-2020-Sunafil/IRE-CAL/SAI-IC de fecha 31 de diciembre de 2019, notificado debidamente al sujeto inspeccionado el **08 de enero del 2020**⁶; asimismo, se advierte que la Resolución de Sub Intendencia N.º 033-2021-Sunafil/IRE-CAL/SIRE de fecha 19 de enero del 2021, que amplió excepcionalmente por tres (3) meses el plazo para resolver el presente procedimiento administrativo sancionador, fue válidamente notificado el **21 de enero del 2021**⁷, y, la Resolución de Sub Intendencia N.º 237-2021-Sunafil/IRE-CAL/SIRE de fecha 26 de marzo del 2021, que impuso sanción, fue notificada el **29 de marzo del 2021**⁸, en consecuencia, y en atención a la suspensión de plazos procedimentales descritos en el considerando precedente, no ha operado la caducidad, ya que la notificación de la resolución de sub intendencia fue realizada dentro del plazo legal (antes que opere la caducidad).

De las facultades de la inspectora auxiliar

3.6. Sobre otros de los argumentos expuestos en el recurso de apelación, el inspeccionado señala que la Inspectora Auxiliar se basó en la denuncia y manifestación verbal del trabajador afectado y mas no realizó una investigación del accidente de trabajo que le permitiera determinar las causas por el cual se produjo el accidente, además, la inspectora realizó una inspección del accidente de trabajo que reviste complejidad y no debió ejercer funciones más aun cuando la

empresa cuenta con más de 10 trabajadores de acuerdo a lo establecido en el apartado a) del artículo 6° de la LGIT.

3.7. De ello, corresponde mencionar lo citado en el artículo 6° de la Ley General de Inspección del Trabajo:

“Artículo 6°.- Atribución de competencias

Los Supervisores Inspectores y los Inspectores del Trabajo están facultados para desempeñar en su integridad todos los cometidos de la función de inspección con sujeción a los principios y disposiciones de la presente Ley.

*En el ejercicio de sus respectivas funciones, los Supervisores Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los **Inspectores Auxiliares gozan de autonomía técnica y funcional y se garantiza su independencia frente a cualquier influencia exterior indebida en los términos del artículo 6° del Convenio N.° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.** Su posible especialización funcional será compatible con los principios de unidad funcional y de actuación.*

Los Inspectores Auxiliares están facultados para ejercer las siguientes funciones:

*a) Funciones inspectivas de vigilancia y control de las normas en microempresas o pequeñas empresas de hasta 10 trabajadores **así como funciones de colaboración y apoyo en el desarrollo de las funciones inspectivas atribuidas a los Supervisores Inspectores y a los Inspectores del Trabajo.** Todo ello, bajo la dirección y supervisión técnica de los Supervisores Inspectores, responsables del equipo al que estén adscritos”. (el resaltado es nuestro)*

3.8. De igual modo, corresponde precisar lo señalado en el Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que indica:

“Artículo 4°.- Funciones de la Inspección del Trabajo

(...)

*En las funciones de colaboración y apoyo, los **Inspectores Auxiliares están facultados para realizar actuaciones inspectivas, conjuntamente con los Inspectores de Trabajo, cuando forman parte de un Equipo de Trabajo,** entrevistando a los trabajadores y empleadores, visitando los lugares y centro de trabajo, así como la comprobación de datos, entre otras acciones. (el resaltado es nuestro).*

3.9. Que, sobre las materias complejas, la Directiva N.° 001-2020-Sunafil/INII en su sub numeral 6.5.1, numeral 6.5, señala que: *“De conformidad con la LGIT, los Inspectores Auxiliares están facultados para ejercer las siguientes funciones: funciones inspectivas de vigilancia y control de las normas, cuando las materias a ser inspeccionadas no revistan complejidad. Para este efecto mediante Resolución de Superintendencia de Sunafil, se aprueba los criterios técnicos para la determinación de las inspecciones que se consideren complejas⁹, pudiendo considerarse para este, las características de sujeto inspeccionado, las materias, entre otros”.*

3.10. Estando a las normativas expuestas, los argumentos presentados por el inspeccionado, y de la revisión del expediente de investigación, se aprecia que el equipo inspectivo desarrolló las actuaciones inspectivas en relación a establecer la red de causalidad que motivó el accidente de trabajo materia de inspección, a través de las diferentes modalidades de actuaciones inspectivas al amparo de su autonomía técnica y funcional, a razón de ello, recabaron documentación importante de parte de Fiorella Representaciones S.A.C., dentro de las cuales se visualizó la red de causalidad identificada en tres (03) infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, por tanto, el sujeto inspeccionado no puede aducir que los inspectores se basaron en la denuncia y manifestación verbal del trabajador afectado, cuando en la realidad de los hechos los inspectores concluyeron sus investigaciones y propusieron sanción en atención a la

documentación exhibida por el propio inspeccionado durante todo el procedimiento de fiscalización.

3.11. Asimismo, de los actuados se evidencia la participación no solo de la Inspectora Auxiliar sino también se evidencia la participación del Inspector del Trabajo Raúl Dueñas Ramos, quien actúa en conjunto en la inspectora, incluso suscriben juntos, luego del análisis correspondiente, los Hechos insubsanables advertidos, que obran a fojas 121-123 del expediente de actuaciones inspectivas; por tanto, el equipo inspectivo designado en atención al accidente de trabajo se encontraba facultado para realizar las actuaciones inspectivas respecto a las materias objeto de inspección señaladas en la Orden de Inspección N.º 388-2019-Sunafil/IRE-CAL, por tanto, esta Instancia no advierte incumplimiento al artículo 10 del TUO de la LPAG.

De la motivación de la resolución apelada

3.12. Estando a los argumentos expuestos del resumen del recurso de apelación, conviene revisar en relación a la figura denominada “*motivación aparente*”, lo señalado por Christian Guzmán, en los términos siguientes: “*La motivación del acto administrativo resulta ser un componente esencial de principio del debido procedimiento, el mismo que como lo hemos señalado anima el funcionamiento del procedimiento administrativo general en todas sus etapas. (...) No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que, por su oscuridad, vaguedad, contradicción, o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto. A ello se denomina “motivación aparente” puesto que no presenta todos los elementos fácticos y jurídicos que justificarían de manera razonable la decisión o que permitirían verificar la razonabilidad de la misma*” (resaltado es nuestro)

3.13. Por su parte, el numeral 6.2 del artículo 6º del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), dispone que:

6: Motivación del Acto Administrativo

(...)

Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan para integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo”

3.14. De acuerdo con la normativa expuesta, una forma de motivar una resolución, puede ser sobre la base del contenido del Acta de Infracción e Informe Final de Instrucción, en ese sentido, se ha efectuado un análisis tanto de los actuados por los Inspectores comisionados durante la etapa investigatoria, así como de los fundamentos de la resolución apelada apreciándose a detalle los hechos en los que ha incurrido la inspeccionada y que son objeto de sanción; la misma que el inferior en grado sustenta válidamente en su pronunciamiento determinando, en el numeral III de los Fundamentos de la resolución apelada, que la inspeccionada incurrió en tres (03) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, las cuales dieron como consecuencia el accidente ocurrido con la lesión al trabajador José Irvin Chuyes Taboada y que este Despacho analizará en la presente resolución.

De la identificación de las causas que ocasionaron el accidente de trabajo

3.15. En primer lugar, cabe precisar al sujeto inspeccionado que por investigación de accidente e incidente se entiende al proceso de identificación de los factores, elementos, circunstancias y puntos críticos que concurren para causar los accidente e incidentes, siendo su finalidad revelar

la red de causalidad y, de ese modo, permitir al empleador tomar las acciones correctivas y prevenir la recurrencia de los mismos.

Formación e información sobre seguridad y salud en el Trabajo

3.16. En efecto de concluida la etapa de investigación, tanto el Acta de Infracción, Informe Final de Instrucción, así como la Resolución materia de apelación contenidos en el procedimiento administrativo sancionador se muestra los artículos inmersos en la normativa vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo a efectos de que el administrado tome pleno conocimiento que su objetivo es promover la prevención de los riesgos que se puedan producir en las organizaciones, en estricto cumplimiento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo-Ley N.º 29783 (en adelante, la LSST), que incluye diferentes formalidades y obligaciones que los empleadores en su cargo del deber de prevención deben cumplir para prever los daños en salud, accidentes e incidentes.

3.17. No obstante, pese a ello, el inspeccionado sobre su omisión respecto la formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, argumenta que en la comparecencia de fecha 28-02-2019 y 12-03-2019, se acreditó que la recurrente contaba con los estándares de seguridad y salud en el trabajo: Manual de Organización y Funciones de auxiliar de almacén, registro de accidente, registro de movimientos de equipos de protección personal, procedimiento de despacho y carga de mercadería, registro de entrega de EPP's, matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos de área de almacén sobre el cual Sunafil no ha valorado ni dio mérito, más aun el día del accidente, el trabajador afectado contaba con seguro complementario de trabajo de riesgo - SCTR.

3.18. Por lo tanto, de la revisión del Acta de Infracción, considerandos 4.5 a 4.8, se advierte que los inspectores comisionados si realizan una análisis detallado de la documentación presentada por la inspeccionada en fechas 28-02-2019 y 12-03-2019, precisando que con respecto a la materia Equipo de Protección Personal, Registro de Accidente de Trabajo el sujeto inspeccionado cumplió con la entrega de los implementos de seguridad al recurrente y cumplió con exhibir documento respectivamente, no proponiendo infracción en esos extremos.

3.19. Pero, sobre la materia de análisis, el inspeccionado no cumple con acreditar que el trabajador afectado recibió formación e información en el procedimiento operacional de trabajo en el puesto (procedimiento de despacho y carga de mercadería) de manera oportuna, ni en los peligros y riesgos presentes en el puesto de auxiliar de almacén lo que afecto al señor José Irvin Chuyes Taboada (en adelante, **el señor Chuyes**), esto antes del accidente ocurrido el 08 DE FEBRERO DE 2018, no resultando idóneo y/ pertinentes los documentos que señala el inspeccionado como el Manual de Organización y Funciones de auxiliar de almacén, el registro de accidente, el registro de movimientos de equipos de protección personal, el procedimiento de despacho y carga de mercadería, el registro de entrega de EPP's, y la matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos de área de almacén, para acreditar la formación e información al trabajador, por ello conviene precisar que la Resolución materia de impugnación en su considerando 3.3.5 a 3.3.12 concluye que el inspeccionado como responsable de la vigilancia del cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo, por las actividades que desarrollaba el trabajador, debió tener presente los peligros y riesgos existentes en el desarrollo de las actividades que efectuaba el señor Chuyes.

3.20. Estando a lo expuesto, esta Instancia concuerda con el análisis efectuado por el inferior en grado, debiendo precisar al sujeto inspeccionado que la definición **de inducción general** establecida en el Glosario de Términos del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2012-TR es: "*Capacitación al trabajador sobre temas generales como política, beneficios, servicios, facilidades, normas, prácticas, y el conocimiento del ambiente laboral del empleador, efectuada antes de asumir su puesto.*"; y por

otro lado, la definición de capacitación descrita en ese mismo glosario, que a letra, define como: **Actividad que consiste en transmitir conocimientos teóricos y prácticos para el desarrollo de competencias, capacidades y destrezas acerca del proceso de trabajo, la prevención de los riesgos, la seguridad y la salud.** Ambas con las diferencias antes descritas, no son excluyente, sino que deben impartirse ambas en los momentos que correspondan, en el presente caso, las actividades que desarrollaba el señor Chuyes en el puesto de auxiliar de almacén (embalaje de paquete de fierro con film), también forma parte de la formación que debió recibir el trabajador al amparo del artículo 49 literal g) de la Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo: “*El empleador, entre otras, tiene las siguientes obligaciones: (...) g) Garantizar, oportuna y apropiadamente, capacitación y entrenamiento en seguridad y salud en el centro y puesto de trabajo o función específica.*”; por ende, queda determinado que al trabajador no se le brindó capacitación en seguridad y salud en el trabajo de manera oportuna; por lo que corresponde desestimar lo alegado por el inspeccionado.

Sobre la Gestión de Seguridad y Salud en las Empresas: Procedimiento de Trabajo

3.21. Que, conforme se describe en el considerando 3.18 de la presente resolución la Autoridad Inspectiva si efectuó un análisis respecto a la documentación presentada en las comparecencias de fechas 28-02-2019 y 12-03-2019, pese a ello, el administrado solo se limita a manifestar que sus descargos no fueron valorados, sin presentar argumento alguno con el que pretenda desvirtuar la infracción materia de análisis en cuanto al incumplimiento de la Gestión de Seguridad y Salud en las Empresas- Procedimiento de Trabajo.

3.22. En ese contexto, corresponde precisar al inspeccionado nuevamente las conclusiones efectuadas por el equipo inspectivo a través del Acta de Infracción respecto al incumplimiento sobre la gestión de seguridad y salud en las empresas-procedimiento de trabajo, si bien, el inspeccionado exhibió el *Procedimiento de Descargo y Carga de Mercadería*¹⁰ que indica procedimiento a seguir para realizar los egresos de carga, no se advierte las consideraciones mínimas en seguridad y otras especificaciones que se deben tomar en cuenta en la actividad de embalaje, así como en la suspensión de material en las montacargas en el despacho, actividad que realizaba el señor Chuyes y que se encuentra como parte causante de accidente de trabajo ocurrido el 08.02.2018, por lo que, esta Instancia coincide con el análisis y conclusiones realizadas por el inferior en grado por medio de la resolución materia de apelación, toda vez que, el inspeccionado no cumplió con el procedimiento de trabajo siendo que, el documento ofrecido no contiene las consideraciones mínimas en seguridad en cuanto a la actividad que realizaba el trabajador, razón por la cual lo argumentado carece de fundamento.

De la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos

3.23. Que, durante la etapa de investigación el sujeto inspeccionado presentó una Matriz de identificación de peligros, evaluación de riesgos, código: RG-0001, Versión: 02 FECHA DEL IPER: 2017¹¹, sin embargo, el equipo inspectivo del análisis respectivo precisó que dicho documento no tiene identificado como Peligro la Tarea- Carga de Mercadería para Despacho Externo, por tanto, el inspeccionado no evaluó el Riesgo para aplicar medidas correctivas según el orden de prioridad, así también, no se contempla los puestos de trabajo, omisiones que forman parte causante del accidente de trabajo que afectó al señor Chuyes.

3.24. Que, como parte de sus argumentos el inspeccionado menciona que si presentó la matriz IPER del área de almacén y que prueba de ello durante casi 30 años de actividad económica no tuvieron un accidente de trabajo y que el accidente fue producido por el propio trabajador, aun sabiendas que no debió embalar paquetes de fierros con el film, cuando dicha carga se encontraba suspendida en las uñas de un montacargas.

3.25. En este punto, resulta importante señalar que el empleador debe adoptar una metodología para la identificación, evaluación, valoración y control de peligros, además de los riesgos que puedan darse en la organización, debiendo contemplar todos los procesos, actividades rutinarias y no rutinarias, actividades internas o externas, maquinaria y equipos de trabajo, todos los centros de trabajo, todos los empleados, independientes de su forma de contratación o vinculación con la empresa y medidas de prevención y control descritas en el artículo 50 de la Ley¹²; es decir no solo basta realizar una descripción de las tareas, sino también es de vital importancia identificar y evaluar tanto los peligros como los riesgos, así como la adopción de medidas preventivas que eviten la ocurrencia del daño.

3.26. Ahora bien, una vez identificados los peligros, se deben evaluar y valorar los riesgos, puede identificar todas las medidas de prevención y control necesarias según la valoración obtenida, entonces completada la identificación de los peligros, la evaluación y valoración de los riesgos la empresa debe estar capacitada para determinar si los controles existentes son suficientes o necesitan mejorar estableciendo nuevos controles. Por ello, se deben definir o adoptar las medidas de prevención y control para cada peligro identificado. Una vez identificados los peligros se deben evaluar y valorar los riesgos aplicando los controles de riesgo por orden de prioridad.

3.27. Estando a lo expuesto, esta Instancia concuerda con el análisis y conclusión efectuado por el inferior en grado a través de la resolución apelada, toda vez que, en la matriz IPERC exhibida por el inspeccionado no se tomó en cuenta los peligros y por tanto, la evaluación de los riesgos a fin de aplicar las medidas correctivas según el orden de prioridad establecido en el artículo 21¹³ de la Ley N.º 29783, respecto de las actividades que realizaba el señor Chuyes el día del accidente de trabajo, omisión que contribuyó al accidente, hechos constatados e investigaciones realizadas dentro del marco legal previsto en la LSST y el Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, asimismo, como ya se ha expuesto en la presente resolución los documentos como el manual de organización y funciones del auxiliar de almacén, el procedimiento de despacho y carga de mercadería que alega el inspeccionado no resultan idóneos en cuanto a la infracción materia de análisis.

3.28. Sin embargo, el inspeccionado pretende desconocer su responsabilidad y atribuirle al trabajador afectado, al aducir que el accidente fue producido por el propio trabajador, aun sabiendas que no debió embalar paquetes de fierros con el film, cuando dicha carga se encontraba suspendida en las uñas de un montacargas. Sobre ello, esta Intendencia debe precisar que, al margen de la conducta desarrollada por el trabajador afectado; lo cierto es que, de la propia documentación ofrecida por el sujeto inspeccionado se verificó la omisión respecto a la formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo en perjuicio del trabajador, el incumplimiento en la gestión de seguridad y salud en las empresas-procedimiento de trabajo y, la no identificación del peligro y como consecuencia la no evaluación de los riesgos en la tarea de embalaje de la mercadería en el IPER, siendo estas causales atribuibles a la inspeccionada, ya que como empleadora es quien debe garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados a su labor, máxime si, de acuerdo al principio de responsabilidad, contenido en la Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, es quien asume las implicancias económicas, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente que sufra el trabajador en el ejercicio de sus funciones o a consecuencia de él.

3.29. En ese contexto, de acuerdo al principio de causalidad, establecido en el numeral 8 del artículo 248 Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, que establece: "*La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable*", corresponde sancionar a la inspeccionada por las omisiones incurridas, no enervando sus

argumentos dicha responsabilidad, por tanto, lo alegado por el sujeto inspeccionado carece de fundamento.

Del principio de razonabilidad al momento de determinar la multa

3.30. Cabe señalar que la autoridad de primera instancia ha realizado la determinación de la sanción impuesta correctamente en aplicación de los criterios generales de graduación de la sanción establecidos en el artículo 38 de la LGIT, esto es, la gravedad de las faltas cometidas (muy graves) y el número de trabajadores afectados, cuantificando la sanción en base a la tabla de multas NO MYPE.

3.31. Además, en atención al principio de razonabilidad, el legislador fue el que estableció **montos tasados** en la tabla de multas, los cuales no están sujetos a la discrecionalidad de la autoridad de primera instancia, al momento de graduar la sanción; por tanto, las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo detectadas han sido sancionadas en base a los parámetros antes expuestos.

3.32. Por otro lado, el inspeccionado como parte de sus argumentos precisa que al tipificarse los incumplimientos a las disposiciones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo que fueron determinados como causa de accidente de trabajo, en el 28.10 e artículo 28 del RLGIT, queda establecido que se configuro una sola infracción, esto al amparo de la resolución de Intendencia 187-2017-Sunafil/ILM.

3.33. En cuanto a lo alegado, corresponde precisar al sujeto inspeccionado que la resolución de Intendencia 187-2017-Sunafil/ILM, no resulta ser un precedente vinculante instaurando por el Tribunal de Fiscalización Laboral, órgano colegiado encargado de expedir resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general, el sentido de la legislación bajo su competencia.

3.34. Sin perjuicio a ello, de la revisión de la citada resolución se observa que esta se encuentra determinada en los incumplimientos referentes a la supervisión efectiva de las labores; formación e información suficiente y adecuada; y, la identificación del peligros-IPER, infracciones que no conciben exactamente con el presente caso, además, cabe indicar que, cuando el persona inspectivo verifique dos o más incumplimientos a las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo como causa del accidente de trabajo investigado, deberá verificar si estos incumplimientos se encuentran bajo el alcance del principio de concurso de infracciones, previsto en el numeral 6 del artículo 246 del TUO de la LPAG, ante ello los incumplimientos concursados deberán calificarse como una sola infracción muy grave en el numeral 10 del artículo 28 del RLGIT, pero en el caso que los incumplimientos a las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo causa del accidente de trabajo investigado no se encuentren dentro de los supuestos de aplicación del concurso de infracciones, el personal inspectivo deberá calificar cada uno como infracción muy grave tipificada en el numeral 10 del artículo 28 del RLGIT, por ello, en el caso de autos, se advierte que el personal inspectivo al análisis de las infracciones detectadas consideró la calificación de cada infracción de manera independiente, análisis y determinación con la que concuerda esta Instancia, por lo que, no corresponde la aplicación del aludido principio, dado que cada infracción se encuentra correctamente calificada de manera independiente y corresponden a incumplimientos independientes..

3.35. Finalmente, en todo el procedimiento sancionador se ha garantizado el debido procedimiento y ha prevalecido el fin del Sistema Inspectivo que es la vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente (Seguridad y Salud en el Trabajo), no encontrándose indicios para que se declare la nulidad del acto administrativo materia de análisis

Por lo expuesto, y de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 41 de la LGIT, modificada por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.° 29981.

Se resuelve:

Primero. - Declarar **infundado** el recurso de apelación interpuesto por la inspeccionada, en contra de la Resolución de Sub Intendencia N.° 237-2021-Sunafil/IRE-CAL/SIRE.

Segundo. - **Confirmar** la Resolución de Sub Intendencia N.° 237-2021-Sunafil/IRE-CAL/SIRE, de fecha 26 de marzo del 2021, la misma que impone una sanción de multa a la inspeccionada, **Fiorella Representaciones S.A.C.**, por la suma de S/ 28,350.00 (Veintiocho mil trescientos cincuenta con 00/100 soles), por los fundamentos contenidos en la presente resolución.

Hágase saber. -

1 Ver fojas del 41 al 54 del expediente sancionador.

2 Ver fojas del 34 al 39 del expediente sancionador.

3 Ver a fojas 01 del expediente de inspección.

4 “Artículo 55.- De los recursos administrativos

Los recursos administrativos previstos en el procedimiento sancionador son los siguientes:

b) Recurso de apelación: se interpone ante la autoridad que emitió la resolución en primera instancia a fin de que lo eleve a su superior jerárquico, el que resolverá sobre el mismo. El recurso debe indicar los fundamentos de derecho que lo sustenten”.

(...)

“El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días hábiles perentorios (...)”

5 Prórrogas mediante D.U N.° 026-2020, D. U. N.° 029-2020, D. S. N.° 076-2020-PCM, D. U. N.° 053-2020, D. S. N.° 087-2020-PCM, D. S. N.° 094-2020-PCM

6 Mediante cédulas de notificación obrante a fojas 07 del expediente sancionador.

7 Mediante casilla electrónica, constancia de notificación obrante a fojas 33 del expediente sancionador.

8 Mediante casilla electrónica, constancia de notificación obrante a fojas 40 del expediente sancionador.

9 Resolución de Superintendencia N.° 189-2019-Sunafil, Aprueba los criterios técnicos para la determinación de las inspecciones que se consideren complejas a que se refiere el artículo 6° de la Ley N.° 28806, modificado por Decreto Legislativo N.° 1383.

10 Ver folios 114 del expediente de investigación.

11 Ver folios 119 del expediente de investigación.

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

Artículo 50. Medidas de prevención facultadas al empleador

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

a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.

b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador.

c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro.

d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo.

e) Mantener políticas de protección colectiva e individual.

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

13 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.

Documento publicado en la página web de Sunafil.