

Municipalidades sancionadas en materia de seguridad y salud en el trabajo relacionadas a la COVID-19

Mirella Lourdes Bernal Suárez^(*)

Vargas, Bernal & Celi Asesores Legales SAC

Sumario

1. Introducción - 2. Antecedentes - 3. Materias inspeccionadas - 4. Conclusiones - 5. Resumen de resoluciones

RESUMEN

En el siguiente informe se ha sintetizado las siete resoluciones emitidas por diversas intendencias de Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo. Ello en el marco de inspecciones realizadas en la ejecución del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID-19 en el trabajo”, cuya aplicación se da en el marco de la emergencia sanitaria a causa del COVID-19.

Palabras clave: Sunafil / Inspección / Fiscalización / Municipalidades

Recibido: 20-08-21

Aprobado: 23-08-21

Publicado en línea: 02-09-21

ABSTRACT

The following report has synthesized the seven resolutions issued by various municipalities of the National Superintendency of Labor Inspection in matters of safety and health at work. This within the framework of inspections carried out in the execution of the “Plan for the Surveillance, Prevention and Control of COVID-19 at work”, whose application is given in the framework of the health emergency caused by COVID-19.

Keywords: Sunafil / Inspection / Inspection / Municipalities

Title: Municipalities sanctioned in matters of safety and health at work related to COVID-19

1. Introducción

En el siguiente informe se sintetizan siete resoluciones emitidas por diversas intendencias de Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) (según el aplicativo de resoluciones, al que se puede acceder desde el siguiente link: <<https://aplicativosweb2.sunafil.gob.pe/si.consultaMultasSIIT/consulta>>), desde enero a junio del presente año; en materia de seguridad y salud en el trabajo relacionadas a la COVID-19, mediante las cuales se sancionó a diversas municipalidades con una multa máxima de S/ 84,237.00 y una multa mínima de S/ 2,025.30.

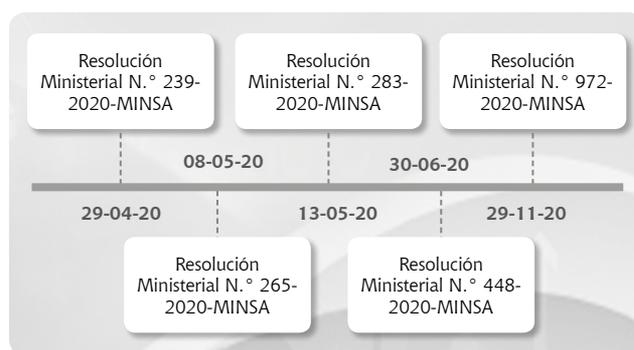
2. Antecedentes

En la siguiente columna hallará una línea de tiempo que nos permitirá recordar la normativa publicada, relacionada al Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19, así como sus modificatorias y plazos de vigencia, que han sido fiscalizadas en las resoluciones a sintetizar.

3. Materias inspeccionadas

3.1. No acreditar la aprobación del Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID-19 en el trabajo

La Resolución Ministerial N.º 972-2020-MINSA, de fecha 27 de noviembre del 2020, aprobó el documento técnico “Linea-



mientos para la Vigilancia, Prevención y Control de la Salud de los Trabajadores con Riesgo de Exposición a COVID-19”, el cual establece en su numeral 7.1.2 sobre lineamientos preliminares lo siguiente:

7.1.2. En todo centro laboral, a través del servicio de seguridad y salud en el trabajo o el que haga sus veces, debe elaborar el Plan para la Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19, el mismo que debe ser remitido al Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o el supervisor de Seguridad, según corresponda para su aprobación en un plazo máximo de 48 horas a partir de su recepción.

Además, en el sector público debe considerarse la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 6-2021-SERVIR/PE veinte, que

* Socia de Vargas, Bernal & Celi Asesores Legales SAC. Auditora acreditada para la Evaluación del SGSST. Miembro de ICOH y SOPESO. Abogada por la Universidad de Piura y egresada de la Maestría de Seguridad y Salud en el Trabajo.

aprueba “Guía operativa para la gestión de recursos humanos durante la emergencia sanitaria por el COVID-19” versión 3 publicada en enero de 2021.

Adicional a dichos dispositivos, el artículo 29 de la Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, LSST) señala que los empleadores con veinte o más trabajadores a su cargo debe constituir un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, el cual estará conformado en forma paritaria por igual número de representantes de la parte empleadora y de la parte trabajadora.

La elección de los/las representantes titulares y suplentes de los/las trabajadores/a se realiza de forma presencial o no presencial, mediante votación secreta y directa, en la cual no participa el personal de dirección y confianza, y el empleador conforme lo establezca su estructura organizacional y jerárquica designa a sus representantes, titulares y suplentes, entre el personal de dirección y confianza.

Después de la elección del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, debe realizarse su instalación, levantando un acta, el cual debe contener la siguiente información mínima:

- Nombre del empleador
- Nombres y cargos de los miembros titulares
- Nombres y cargos de los miembros suplentes
- Nombre y cargo del observador designado por la organización sindical, en aplicación del artículo 29 de la ley, de ser el caso
- Lugar, fecha y hora de la instalación
- Otros de importancia

A mayor abundamiento, el artículo 42 del Reglamento de la Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, RLSST), establece como función del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, el participar en la elaboración, **aprobación**, puesta en práctica y evaluación de las políticas, **planes** y programas de promoción de la seguridad y salud en el trabajo, de la prevención de accidentes y enfermedades ocupacionales, como la aprobación del plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19.

Asimismo, el artículo 50 de la LSST, señala que el empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales: “[...] 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”.

Anterior a la Resolución Ministerial N.º 972-2020-MINSA, se encontraba vigente la Resolución Ministerial N.º 448-2020-MINSA, que aprobó el documento técnico “Lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de

exposición a COVID-19”, y establecía en su numeral 7.1.1 de los lineamientos preliminares lo siguiente:

7.1.1. En todo centro laboral, a través del servicio de seguridad y salud en el trabajo, se elabora el Plan para la Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19, el mismo que debe ser remitido al Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o el supervisor de Seguridad, según corresponda para su aprobación en un plazo máximo de 48 horas a partir de su recepción.

Bajo dicha normativa (Resolución Ministerial N.º 972-2020-MINSA), así como en la vigente al momento de la fiscalización (Resolución Ministerial N.º 448-2020-MINSA), es necesario que las municipalidades con más de 20 trabajadores cuenten con un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano participativo que será el encargado de aprobar el Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19, conforme a la normativa expuesta líneas arriba.

Al respecto, las intendencias regionales han emitido las siguientes resoluciones:

- En la Resolución de Intendencia N.º 054-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ emitida por la Intendencia Regional Cajamarca, se verificó que, la municipalidad inspeccionada se encontraba obligada a contar con un Comité de seguridad y salud en el trabajo, siendo que contaba con más de 20 trabajadores (18 trabajadores en planilla electrónica y 6 por Acta de Reposición); sin embargo, se verificó que la aprobación del Plan para la Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19 en el trabajo fue suscrito por el supervisor de seguridad y salud en el trabajo, lo cual contraviene las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo antes detallados, ya que lo correcto debió ser la aprobación del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, por contar con más de 20 trabajadores.
- También encontramos la Resolución de Intendencia N.º 071-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, en la cual se sanciona a una municipalidad por no presentar el acta de elección y conformación del Comité de Seguridad y Salud con las formalidades que establece el artículo 53 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y, por ello, al no tener válidamente conformado e instalado su Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, no se declaró como válida la aprobación e implementación de su Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID-19, ya que el numeral 7.1.2 de la Resolución Ministerial N.º 448-2020-MINSA establece claramente que la aprobación del indicado plan lo debe realizar el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo y no el titular de la entidad como se verifica de la resolución de alcaldía.

3.2. No acreditar el cumplimiento de los requisitos del Plan de Vigilancia, Prevención y control del COVID-19

Mediante la Resolución Ministerial N.º 972-2020-MINSA, se establecieron los requisitos mínimos que debe cumplir todo Plan de Vigilancia, Prevención y Control del COVID-19, los cuales son:

- I. **Datos del empleador**
 - Razón social
 - RUC
 - Dirección, región, provincia, distrito
- II. **Datos del lugar de trabajo (en caso de tener diferentes sedes)**
- III. **Datos del servicio de seguridad y salud de los trabajadores**

(Nómina de profesionales de la salud)

 - Tipo y número de documento
 - Nombres y apellidos
 - Fecha de nacimiento
 - Edad, profesión
 - Especialidad (opcional)
 - Número de colegiatura
 - Registro nacional de especialidad (opcional)
 - Correo electrónico
 - Celular
 - Puesto de trabajo
 - Lugar de trabajo/centro de trabajo (en caso de tener diferentes sedes)
- IV. **Nómina de trabajadores por riesgo de exposición a COVID-19**
 - Nombres y apellidos
 - Régimen
 - Tipo y número de documento
 - Modalidad de trabajo (presencial/teletrabajo/trabajo remoto)
 - Factor de riesgo
 - Puesto de trabajo
 - Nivel de riesgo para COVID-19
 - Reinicio de actividades (fecha)
- V. **Responsabilidades del cumplimiento del plan**
- VI. **Presupuesto y proceso de adquisición de insumos para el cumplimiento del plan**
- VII. **Procedimiento para el regreso o reincorporación al trabajo**
 - Flujograma adecuado al centro de trabajo
- VIII. **Responsabilidades del cumplimiento del plan**
- IX. **Lista de chequeo de vigilancia**
- X. **Documento de aprobación del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo**

Dichos requisitos fueron fiscalizados en la Resolución de Intendencia N.º 113-2021-SUNAFIL/IRE CUS, en la cual se constató que el Plan de vigilancia, prevención y control COVID-19 en el trabajo, no cumplía con los datos mínimos previstos del servicio de seguridad y salud de los trabajadores, ni la nómina de trabajadores conforme al anexo 5 de la Resolución Ministerial N.º 972-2020-MINSA. Además, se comprobó la falta de aprobación del Plan de Vigilancia, Prevención y Control COVID-19 en el trabajo de enero del 2021 por el Comité de seguridad y salud en el trabajo.

3.3. No acreditar la implementación del Plan de Vigilancia, Prevención y Control del COVID-19 en el centro de trabajo

El numeral 7.2 de la Resolución Ministerial N.º 448-2020-MINSA establecía:

7.2. Para la vigilancia de la salud de los trabajadores en el contexto de la pandemia por COVID-19, se han considerado obligatorios (7) lineamientos básicos de aplicación obligatoria, basados en criterios epidemiológicos:

1. Limpieza y desinfección de los centros de trabajo
2. Identificación de sintomatología COVID-19 previo al ingreso al centro de trabajo
3. Lavado y desinfección de manos obligatorio
4. Sensibilización de la prevención del contagio en el centro de trabajo
5. Medidas preventivas colectivas
6. Medidas de protección personal
7. Vigilancia permanente de comorbilidades relacionadas al trabajo en el contexto COVID-19

Al desarrollar el segundo lineamiento, la Resolución Ministerial N.º 448-2020-MIN-SA establecía:

La aplicación de pruebas serológicas o moleculares para vigilancia de la COVID-19, según normas del Ministerio de Salud, a aquellos trabajadores en puesto de trabajo como Alto o Muy Alto Riesgo, las mismas que están a cargo del empleador.

Con relación al séptimo lineamiento, se regulaba:

La vigilancia a la exposición a otros factores de riesgo, de tipo ergonómicos (jornadas de trabajo, posturas prolongadas, movimientos repetitivos y otros), psicosocial (condiciones de empleo, carga mental, carga de trabajo, doble presencia y otros) u otros, que se generen como consecuencia de trabajar en el contexto de la pandemia de la COVID-19. Para ello, se establecen las medidas preventivas y correctivas que correspondan, según lo determine el servicio de seguridad y salud en el trabajo o el que haga su veces.

Respecto a dichos lineamientos, encontramos la Resolución de Intendencia N.º 071-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, en la cual se verificó que no cumplió con acreditar el registro de la realización de las pruebas moleculares o serológicas practicadas a los trabajadores con alto y muy alto riesgo, así también no acreditó haber realizado la identificación de todos los peligros existentes en cada puesto de trabajo que incluyan los factores de riesgo de tipo disergonómicos u otros que se generen como consecuencia de trabajar en el contexto de la pandemia por COVID-19.

Adicionalmente, en la Resolución de Intendencia N.º 083-2021-SUNAFIL se determinó que si bien la municipalidad efectuó el procedimiento para contar con el documento titulado “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19 de la Municipalidad Distrital”, el mismo no contenía fecha cierta de elaboración, teniendo como fecha de aprobación por parte del Comité del 04 de noviembre del 2020; ni todos los lineamientos establecidos y determinados por los Inspectores comisionados.

3.4. No acreditar la entrega de equipo de protección personal (EPP) frente al COVID-19

El empleador debe proporcionar a sus trabajadores los equipos de protección personal adecuados, según el tipo de trabajo y riesgos específicos presentes en el desempeño de sus funciones, cuando no se puedan eliminar en su origen los

riesgos laborales o sus efectos perjudiciales para la salud este verifican el uso efectivo de los mismos.

Dichos equipos de protección personal, conforme al RLSST, son dispositivos, materiales e indumentaria personal destinados a cada trabajador para protegerlo de uno o varios riesgos presentes en el trabajo y que puedan amenazar su seguridad y salud.

A mayor abundamiento, el empleador debe adoptar las medidas necesarias, de manera oportuna, cuando se detecte que la utilización de indumentaria y equipos de trabajo o de protección personal representan riesgos específicos para la seguridad y salud de los trabajadores.

Adicionalmente, los equipos de protección personal (EPP) deben ser adecuados a las labores que realizan los trabajadores y en función a los riesgos a los que están

expuestos. Además, se debe verificar que los trabajadores los usen de manera adecuada, por lo que será necesario brindar capacitaciones previas sobre el uso de estos equipos y una supervisión constante.

Ahora bien, en la presente pandemia, la Resolución Ministerial N.º 239-2020-MINSA indicaba que el empleador debía asegurar la disponibilidad de los equipos de protección personal e implementar las medidas para su uso correcto y obligatorio, en coordinación y según lo determine el profesional de salud del servicio de seguridad y salud en el trabajo, estableciendo como mínimo las medidas recomendadas por organismos nacionales e internacionales tomando en cuenta el riesgo de los puestos de trabajo para exposición ocupacional a COVID-19, detallando el EPP mínimo en su Anexo 3, según el siguiente cuadro:

Nivel de riesgo de puesto de trabajo	Equipos de protección personal						
	Mascarilla quirúrgica	Respirador N95 quirúrgico	Careta facial	Gafas de protección	Guantes para protección biológica	Traje para protección biológica	Bota para protección biológica
Riesgo muy alto de exposición							
Riesgo alto de exposición		O	O	O	O	O	O
Riesgo mediano de exposición	O						
Riesgo bajo de exposición (de precaución)	O						

Con relación al EPP del cuadro anterior, en la Resolución de Intendencia 054-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, se estableció que la administrada no cumplió con la entrega de equipos de protección personal como medida de prevención frente al trabajo y sobre todo ahora frente a un posible contagio de COVID 19, de conformidad a las exigencias reguladas por la Resolución Ministerial N.º 117-2020-MINAGRI y Resolución Ministerial 239-2020-MINSA.

Mediante la Carta N.º 044-2020, la municipalidad inspeccionada alegó que acreditaba la entrega de alcohol y mascarillas a 268 trabajadores; sin embargo, en la Resolución de Intendencia N.º 096-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE la entidad fiscalizadora, estableció que no resultaba suficiente para acreditar el cumplimiento de la entrega de los equipos de protección personal a todos los trabajadores, pues conforme a sus directrices establecidas, no cumplió con la formalidad de los formatos establecidos, así como con el registro de entrega y renovación de los EPP.

A continuación, compartimos el registro correspondiente que cumple con el contenido mínimo de la Resolución Ministerial N.º 050-2013-TR, el cual debe conservarse por lo menos cinco (5) años y debe utilizarse para cada entrega del EPP.

3.5. No acreditó haber realizado la identificación de todos los peligros existentes en cada puesto de trabajo

De acuerdo con la normativa vigente, el empleador está obligado a gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar, además debe actualizar la evaluación de riesgos una vez al año como mínimo o cuando cambien las condiciones de trabajo o se hayan producido daños a la salud y seguridad en el trabajo, cumpliendo con los siguientes requisitos mínimos señalados en el artículo 77 del RLSST:

- a) Las actividades rutinarias y no rutinarias, según lo establecido en el puesto de trabajo del/a trabajador/a; así como las situaciones de emergencia que se podrían presentar a causa del desarrollo de su trabajo o con ocasión del mismo.
- b) Las condiciones de trabajo existentes o previstas, así como la posibilidad de que el/la trabajador/a que lo ocupe sea especialmente sensibles a determinados factores de riesgo.
- c) Identificar los peligros y evaluar los riesgos existentes o posibles en materia de seguridad y salud que guarden relación con el medio ambiente de trabajo o con la organización del trabajo.
- d) Incluir las medidas de protección de los/las trabajadores/as en situación de discapacidad, realizar la evaluación de factores de riesgos para la procreación, el enfoque de género y

N.º de registro		Registro de equipos de seguridad o emergencia				
Datos del empleador						
1. Razón social	2. RUC	3. Domicilio	4. Actividad Económica	5. N.º de trabajadores en el centro laboral		
MARCA(X)						
Tipo de equipo de seguridad o emergencia entregado						
6. Equipo de protección personal		7. Equipo de emergencia				
8. Nombre(s) del (los) equipos de seguridad o emergencia entregado						
N.º	9. Nombre y apellidos	10. DNI	11. Área	12. Fecha de entrega	13. Fecha de renovación	14. Firma
15. Responsable del registro						
Nombre:						
Cargo:						
Fecha:						
Firma:						

protección de las trabajadoras y los adolescentes, según lo establecido en los artículos 64, 65, 66 y 67 de la ley.

- e) Los resultados de las evaluaciones de los factores de riesgo físicos, químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales.
- f) Los resultados de las investigaciones de los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.
- g) Los datos estadísticos recopilados producto de la vigilancia de la salud colectiva de las y los trabajadores.

Además, los “Lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a COVID-19”, aprobados por la Resolución Ministerial N.º 448-2020-MINSA, establece que el empleador debe realizar la vigilancia a la exposición de otros factores de riesgo, de tipo ergonómicos (jornadas de trabajo, posturas prolongadas, movimientos repetitivos y otros), psicosocial (condiciones de empleo, carga mental, carga de trabajo, doble presencia y otros) u otros que se generen como consecuencia de trabajar en el contexto de la Pandemia de la COVID-19.

Al respecto, encontramos la Resolución de Intendencia N.º 071-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ mediante la cual se sancionó a la municipalidad por no acreditar la identificación de todos los peligros existentes en cada puesto de trabajo que incluyan los factores de riesgo de tipo disergonómicos, psicosocial u otros que se generen como consecuencia de trabajar en el contexto de la pandemia de la COVID-19 y su correspondiente evaluación de riesgos y la adopción de medidas preventivas y correctivas que correspondan de todas las actividades del centro de trabajo. Igualmente, la entidad pública no acreditó haber realizado la identificación de todos los peligros existentes en cada puesto de

trabajo que incluyan los factores de riesgo de tipo disergonómicos, psicosocial u otros que se generen como consecuencia de trabajar en el contexto de la pandemia de la COVID-19 y su correspondiente evaluación de riesgos y la adopción de medidas preventivas y correctivas que correspondan de todas las actividades del centro de trabajo.

Dicha obligación tampoco se cumplió en la Resolución de Intendencia N.º 021-2021-SUNAFIL/IRE-LIM, toda vez que la inspeccionada no había cumplido con la presentación de la Matriz de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (en adelante, Matriz IPER), documento que debía contener las firmas de los integrantes del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, en señal de aprobación del mismo, habiéndose limitado a presentar, como descargo, unas muestras fotográficas de un panel que contendría la publicación de la Matriz IPER, documentación presentada que no guarda relación causal con la conducta imputada y que es materia de sanción.

4. Conclusiones

Recomendamos verificar el cumplimiento de la normativa relacionada al Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID-19, no solo respecto a su correcta elaboración, sino también su aprobación y su implementación, a favor de la seguridad y salud de todos los trabajadores de las municipalidades, considerando la definición amplia de trabajador como toda persona natural que desempeña una actividad laboral subordinada o autónoma.

5. Resumen de resoluciones

Finalmente, presentamos un cuadro resumen de las resoluciones e infracciones sancionadas, así como el monto de la multa:

N.º	Resolución de Intendencia	Intendencia	Conductas infractoras	Monto de multa
1	054-2021	Cajamarca	El sujeto inspeccionado no acreditó la aprobación del Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID-19, en el trabajo.	S/ 16,856.00
2	071-2021	Cajamarca	El sujeto inspeccionado no acreditó la constitución y funcionamiento efectivo del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, conforme a ley.	S/ 28,079.00
			El sujeto inspeccionado no acreditó la implementación del Plan de Vigilancia, Prevención y control del COVID-19, en el centro de trabajo, observando los lineamientos para la vigilancia de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a la COVID-19, aprobado por Resolución Ministerial N.º 448-2020-MINSA.	S/ 28,079.00
			El sujeto inspeccionado no acreditó haber realizado la identificación de todos los peligros existentes en cada puesto de trabajo que incluyan los factores de riesgo de tipo disergonómicos u otros que se generen como consecuencia de trabajar en el contexto de la pandemia de la COVID-19 y su correspondiente evaluación de riesgos y la adopción de medidas preventivas y correctivas que correspondan de todas las actividades del centro de trabajo.	S/ 28,079.00
3	54-2021	Lambayeque	No acreditar la entrega de equipos de protección personal.	S/ 23,646.00
4	83-2021	Lambayeque	No cumplir con los lineamientos establecidos en la Resolución Ministerial N.º 448-2020-MINSA para la implementación del Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID-19.	S/ 3,827.00
5	96-2021	Lambayeque	Incumplir de las disposiciones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo en materia de equipos de protección personal.	S/ 56,158.00
6	21-2021	Lima	No acreditar la matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos relacionadas a la COVID-19.	S/ 2,025.30
7	113-2021	Cusco	No cumplir con los requisitos mínimos previstos para el servicio de seguridad y salud de los trabajadores y nómina de trabajadores conforme al anexo 5 de la Resolución Ministerial N.º 972-2020-MINSA y por la falta de aprobación del PVPC COVID-19 en el trabajo de enero 2021 por el CSST.	S/ 5,418.00