

# RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA Nº 084-2025-SUNAFIL/ILM

**EXPEDIENTE SANCIONADOR**: 2428-2021-SUNAFIL/ILM

IMPUGNANTE : DE VICENTE CONSTRUCTORA SOCIEDAD ANONIMA

**CERRADA - DE VICENTE CONSTRUCTORA S.A.C.** 

RUC N° : 20548187266

**Sumilla:** Se declara **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **DE VICENTE CONSTRUCTORA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA - DE VICENTE CONSTRUCTORA S.A.C.,** en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 1347-2022-SUNAFIL/ILM/SISA1 de fecha 05 de diciembre de 2022.

Lima, 09 de enero de 2025

VISTO: El recurso de apelación interpuesto por **DE VICENTE CONSTRUCTORA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA - DE VICENTE CONSTRUCTORA S.A.C.,** (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Sub Intendencia N° 1347-2022-SUNAFIL/ILM/SISA1 de fecha 05 de diciembre de 2022 (en adelante, **la resolución apelada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo - Ley Nº 28806 (en adelante, la LGIT) y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo Nº 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, **el RLGIT**); y,

# I. <u>ANTECEDENTES:</u>

## <u>Del Procedimiento Inspectivo</u>

1.1 Mediante la Orden de Inspección N° 12331-2021-SUNAFIL/ILM de fecha 09 de abril de 2021 (en adelante, la Orden de Inspección), se dio inicio al procedimiento inspectivo con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa socio laboral, la cual culminó con la emisión del Acta de Infracción N° 8684-2021-SUNAFIL/ILM de fecha 18 de mayo de 2021(en adelante, el Acta de Infracción).

## De la fase instructora

- 1.2 Con la notificación de la IMPUTACIÓN DE CARGOS N° 371-2022-SUNAFIL/ILM/AI1 del 08 de marzo de 2022 (en adelante, la Imputación de Cargos), llevada a cabo en fecha 10 de marzo de 2022, se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador (en adelante, el PAS) en su fase instructora, habiendo otorgado a la impugnante un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de sus descargos, de conformidad con lo señalado en los literales d) y e) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT; ante este acto la impugnante presentó sus descargos con fecha 17 de marzo de 2022.
- 1.3 Posteriormente, con fecha 25 de mayo de 2022, la Autoridad instructora notifica a través de la Cédula de notificación N° 19129-2022 la AMPLIACIÓN DE IMPUTACIÓN DE CARGOS N° 371-2022-SUNAFIL/ILM/AI1 de fecha 24 de mayo de 2022, otorgando un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de sus descargos, de conformidad con lo señalado en los literales d) y e) del numeral 53.2 del artículo

53 del RLGIT; ante este acto la impugnante presentó sus descargos con fecha 01 de junio de 2022.

1.4 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° 1292-2022-SUNAFIL/ILM/AI1 del 11 de julio de 2022 (en adelante, el Informe Final de Instrucción), recomendando continuar con el PAS, en su fase sancionadora, y procediendo a remitir el Informe Final de Instrucción y los actuados a la Sub Intendencia de Sanción, para su consideración y fines en el marco de sus funciones.

#### De la fase sancionadora

- 1.5 Se inicia el PAS en su fase sancionadora, notificando el Informe Final de Instrucción mediante Casilla electrónica con fecha 20 de julio de 2022; ante este acto la impugnante presentó sus descargos con fecha 26 de julio de 2022.
- 1.6 La Autoridad sancionadora emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 1347-2022-SUNAFIL/ILM/SISA1 de fecha 05 de diciembre de 2022, notificado vía casilla electrónica con fecha 07 de diciembre de 2022, sancionando a la impugnante con una multa ascendente a S/ 18,480.00 (DIECIOCHO MIL CUATROSCIENTOS OCHENTA Y 00/100 SOLES), por la comisión de las siguientes infracciones:

#### **CUADRO I**

N°	MATERIA	CONDUCTA INFRACTORA	TIPIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN	N° TRAB. AFECTADOS	UIT*	MULTA IMPUESTA
1	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	No acreditó el Registro de Accidente de trabajo conforme a ley.	numeral 27.6 del artículo 27 del RLGIT. <b>GRAVE</b>	1	1.57	S/ 6,908.00
2	LABOR INSPECTIVA	No cumplió con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de mayo de 2021.	numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. <b>MUY GRAVE</b>	1	2.63	S/ 11,572.00
TOTAL						S/ 18,480.00

\* UIT 2021: S/ 4,400.00

- 1.7 Como consecuencia de la multa impuesta por la Autoridad sancionadora, la impugnante presentó recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 1347-2022-SUNAFIL/ILM/SISA1, argumentando lo siguiente:
  - i. Conforme al artículo 1 de la LGIT y el artículo 4 del RLGIT, refieren que la finalidad de la Inspección de Trabajo no es el imponer multas, sino buscar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social.
  - ii. Asimismo, conforme al artículo 36 de la LGIT, en sí misma, no es la omisión de la presentación documentaria relacionado con el Registro de Accidente de Trabajo y Formación e Información, sino las acciones que se encuentren contrarias al deber de colaboración y la inasistencia en estricto o incumplimiento oportuno de adoptación de medidas para garantizar el cumplimiento de obligaciones en seguridad y salud en el trabajo.

- iii. En tal sentido, no puede imputarse un ánimo doloso del sujeto inspeccionado, más aún si ha cumplido con acreditar las obligaciones requeridas por un solo trabajador. Aunado a ello, las grandes multas que se proponen no son por un supuesto incumplimiento, sino por no cumplir con una medida inspectiva de requerimiento de obligaciones (aspectos formales que no tienen nada que ver con el cumplimiento de la adopción de medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo).
- iv. Sobre la supuesta infracción insubsanable de no cumplir con el requerimiento de información con fecha de notificación del 11 de mayo de 2021; a pesar del pronunciamiento en el numeral 7.5 y 7.7 de la resolución, conforme a lo señalado en el numeral 7.6 de la citada resolución, en base al principio de presunción de veracidad, la empresa sí cumplió con el mencionado requerimiento de información, dentro del plazo otorgado (agrega imágenes).
- v. Se evidencia la vulneración a su derecho a la defensa y al debido procedimiento, ya que, las aseveraciones del inspector son conducentes a un supuesto incumplimiento insubsanable señalado en el numeral 7.8, lo cual no guarda armonía con la imagen N° 3 extraído del Sistema de Casilla electrónica de Sunafil, donde se señala: "Estimado empleador se ha procedido a enviar los documentos a la SUNAFIL; la documentación que ha sido remitida, está sujeta a la verificación del inspector comisionado". Lo cual comprueba el cumplimiento oportuno del requerimiento inspectivo de fecha 11 de mayo de 2021, por lo que resulta arbitrario imponer una sanción en contra de la empresa por supuesta infracción a la labor inspectiva, cuando en la realidad de los hechos, la empresa sí cumplió de forma oportuna con el requerimiento. Siendo ratificado en el numeral 7.9 de la resolución apelada, objeto de reconsideración.
- vi. En donde se desprende que la empresa sí cumplió con la entrega documentaria, sin embargo, la autoridad inspectiva refiere que "en su mayoría se habría encontrado ilegible". Afirmación con la cual se encuentra disconforme, ya que, respecto al Registro de Accidente de Trabajo y demás documentos sustentatorios son plenamente verificables. Asimismo, respecto a la formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, si bien tales documentos no resultaron posibles de visualización, ello no debió conllevar a la sanción automática.
- vii. Dado que el Inspector tenía plenas facultades para requerir el envío de información legible ante a la propuesta de sanción en caso de incumplimiento, por lo que, en el supuesto negado de que se considere la aparente inejecución de obligación, la Sub Intendencia de Sanción tendrá que examinar de forma exhaustiva que, el sujeto inspeccionado cumplió con remitir la documentación sustentatoria relacionada al Registro de Accidentes de Trabajo, por lo que el Inspector debió emitir opinión al respecto, a razón de que, la información consignada es legible y, por tanto, perfectamente verificable y que encontrándose la propuesta de sanción relacionada a la

Formación e Información sobre seguridad y salud en el trabajo PRESCRITA, ergo, no correspondería analizar la supuesta infracción a labor inspectiva en dicho extremo, puesto que, la empresa cumplió oportunamente con la entrega de información y adopción de medidas necesarias para el complimiento de obligaciones. La autoridad comete un gravísimo error al señalar que la Compañía no habría cumplido con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de mayo de 2021, sin haber revisado ampliamente los documentos relacionados con el Registro de Accidentes de Trabajo.

- viii. La autoridad inspectiva no ha efectuado un análisis de los hechos que sustentan el supuesto incumplimiento referido a la no acreditación del Registro de Accidente de Trabajo conforme a ley, pues solo se basa que dicho documento era ilegible. Está en total desacuerdo ante la valorización realizada en el Informe Final de Instrucción y con los fundamentos de la Resolución de Sub Intendencia, en vista de que se ha vulnerado el Principio de non bis in ídem al disponerse una multa doble por supuestamente no haber cumplido con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de mayo de 2021, relacionado con el registro de accidente de trabajo, configurando ambos un solo hecho que supone el incumplimiento de obligaciones en seguridad y salud en el trabajo.
- ix. En aplicación del principio de concurso de infracciones, correspondería únicamente la aplicación de la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, ya que, imputar dos infracciones por el mismo hecho transgrediría el derecho al debido procedimiento.
- x. Sobre la infracción de no contar con el registro de accidentes de trabajo, conforme a ley, la entidad sancionadora, le impone sanción por considerar que el Registro de Accidente de Trabajo no se habría encontrado actualizado ni con la información mínima obligatoria, conforme a ley. Al respecto, la autoridad inspectiva ha cometido un gravísimo error de interpretación del artículo 28 de la Ley N° 29728, inciso a) del artículo 33 del Decreto Supremo N° 005-2021-TR y el artículo de la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR, toda vez que consideró que el Registro de Accidente de Trabajo no se habría desarrollado con amplitud el accidente de trabajo del afectado.
- xi. Han cumplido debidamente con el artículo 33 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, debido a que contiene los requisitos mínimos establecidos por ley.
- En cuanto a la investigación y las medidas correctivas, cumplieron con exhibir oportunamente el Registro Final de Accidentes de Trabajo de fecha 16 de setiembre de 2017, en cuyo contenido se aprecia el detalle de la investigación del accidente de trabajo (numeral 32), las medidas correctivas (numeral 34) y, entre otros aspectos, la descripción de las causas que originaron el accidente del (causas inmediatas y básicas). Por consiguiente, se pone en evidencia que cumplieron con: i) Implementar el

Registro de Accidente de Trabajo; y, (ii) Consignar la información mínima indispensable, a través de los formatos referenciales, autorizados por ley.

xiii. Por ello, la empresa ha cumplido con exhibir el Registro de accidentes de trabajo, por ende, la imputación de la infracción no se encontró debidamente motivada. Finalmente, la autoridad inspectiva al imponerle sanción, vulnera el numeral 27.6 del RLGIT; considerando que ha acreditado tener implementado el Registro final de accidentes de trabajo, en el que consta la información actualizada en base a los requisitos mínimos, autorizados por ley. El Registro de accidente de trabajo fue implementado con fecha anterior al accidente de trabajo que data del 13 de setiembre de 2017; ergo, no fue determinante para la producción del evento dañoso.

# II. <u>CONSIDERANDO</u>:

# Del accidente de trabajo y sus causas

De acuerdo al numeral 4.4 de Hechos Constatados del Acta de Infracción, las actuaciones inspectivas de investigación se han circunscrito al accidente de trabajo
ocurrido al señor (en adelante, el trabajado)
accidentado), en fecha 13 de setiembre de 2017, detallando lo siguiente:
"Lugar, sección, fecha y hora del accidente: centro de trabajo ubicado en: obra denominado
"Proyecto: Ampliación UTP Sede Lima Norte", ubicada en: Av. Alfredo Mendiola N° 6377,
Distrito Los Olivos; área: fachada del cuarto piso; 13 de septiembre del 2017, a las 11:50
horas, aproximadamente.
Circunstancias en que ocurrió el accidente: Conforme a la investigación realizada por el sujeto inspeccionado, por el suscrito y la manifestación del trabajador accidentado
para la inspeccionada, se encontraba encofrando la fachada del cuarto piso, al levanta
hacia arriba una lata de metal de 2.40 por 0.60 metros, con otros compañeros, uno de ellos suelta la lata y le cae sobre el abdomen del accidentado y su columna se dobla hacia atrás,
pero al tener el arnés (línea de posicionamiento) y no tener escapatoria, es ahí donde le ocasiona lesiones en la columna; diagnostico presuntivo: lumbalgia mecánica (

Forma del accidente: golpe por objeto. Agente causante: lata de metal.

Parte del cuerpo lesionado: columna vertebral.

Naturaleza de la lesión: contusión.

# Causas del accidente de trabajo:

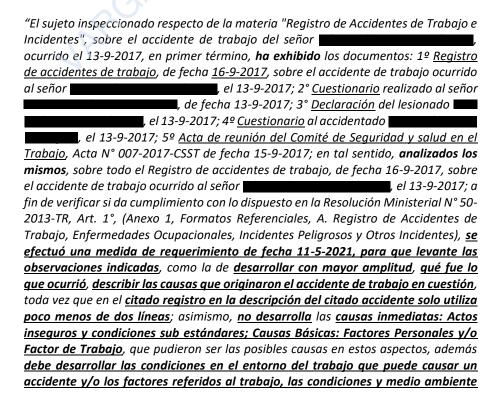
- a) Causas Inmediatas:
  - Acto sub estándar: postura inadecuada para trabajar.
  - Condición sub estándar: espacio limitado e inseguro.
- b) Causas Básicas:
  - Factores Personales: exceso de confianza.
  - Factores del Trabajo: falta de identificación de posibles riesgos.

#### Medidas de Control a raíz del Accidente de Trabajo:

- Mejorar el orden de los encofrados, de fecha 16-9-2017, (a pesar de que lo menciona, no lo acredita ni exhibe).
- Difusión del accidente de trabajo. (recomendación del Inspector del Trabajo).
- Retroalimentación a los operarios en Seguridad en Encofrados y Desencofrado. (recomendación del Inspector del Trabajo).
- Elaborar su Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Controles, teniendo en cuenta las labores que efectúan sus trabajadores, para identificar los riesgos y peligros inherentes al trabajo que realizan. (recomendación del Inspector del Trabajo).

# **Del Registro de Accidentes**

- 2.2 En relación a lo alegado en los numerales x), xi), xii) y xiii) del resumen del recurso de apelación; cabe señalar que el artículo 87 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y salud en el Trabajo (en adelante, la LSST) precisa que "Las entidades empleadoras deben contar con un registro de accidentes de trabajo, enfermedades ocupacionales e incidentes peligrosos ocurridos en el centro de labores, debiendo ser exhibido en los procedimientos de inspección ordenados por la autoridad administrativa de trabajo, asimismo se debe mantener archivado el mismo por espacio de diez años posteriores al suceso"; asimismo, el literal a) del artículo 33 del Reglamento de la LSST, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante, el RLSST) establece que, los registros obligatorios del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, entre otros, es el registro de accidentes de trabajo.
- 2.3 En el presente caso, el Inspector actuante precisó en el numeral 4.5 de Hechos Constatados del Acta de Infracción, con relación al documento denominado "Registro de Accidentes de Trabajo", lo siguiente



de trabajo: organización, métodos, ritmos, turnos de trabajo, maquinaria, equipos, materiales, dispositivos de seguridad, sistemas de mantenimiento, ambiente, procedimientos, comunicación; asimismo, respecto a las Medidas Correctivas: Mejorar el orden de los encofrados, de fecha 16-9-2017, a pesar de que lo menciona, no lo acredita ni exhibe documentación de haber efectuado la citada medida, ya que la están programando para el 16-9-2017, tampoco acreditan haber realizado la difusión del accidente como medida preventiva para evitar futuros accidentes de trabajo similares al sucedido; indicar qué metodología fue utilizada y desarrollada **para determinar las causas que motivaron el accidente de trabajo** en cuestión; por lo que la inspeccionada, debe dar cumplimiento a la citada materia, presentando la información mínima requerida por ley que no permitiría la ocurrencia de accidentes de trabajo como el sucedido al citado trabajador (Resolución Ministerial N° 50-2013-TR); sin embargo, la inspeccionada, en la verificación medida, sólo agrega un documento denominado "Requerimiento de Información", de fecha 18-5-2021, en la que indica de la medida de requerimiento de fecha 18-5-2021, no ha exhibido documentación donde de cumplimiento a la citada medida, sólo agrega un documento denominado "Requerimiento de Información", de fecha 18-5-2021, en la que indica dar cumplimiento a la medida de requerimiento, sin adjuntar nuevo documento que así lo haga, es más, en el rubro de formación e información menciona la liquidación de beneficios sociales del trabajador, cuando ese tema no tiene relación con las materias que son objeto de la presente investigación; en tal sentido, <u>la</u> inspeccionada no da cumplimiento a la Resolución Ministerial N° 50-2013-TR, Art. 1°, (Anexo 1, Formatos Referenciales, A. Registro de Accidentes de Trabajo, Enfermedades Ocupacionales, Incidentes Peligrosos y Otros Incidentes) y por ende a la presente materia."

- 2.4 En ese sentido, de la evaluación de los actuados, este Despacho coincide con lo determinado por la Autoridad de primera instancia que, conforme a lo constatado en la etapa inspectiva y el análisis del Informe Final de Instrucción, concluye que si bien la impugnante presentó el registro de accidente de trabajo legible; sin embargo, se advierte que mantiene deficiencias en la información mínima que se requiere para el Registro de Accidentes de Trabajo e Incidentes establecidos en la Resolución Ministerial N° 050- 2013-TR como: i) Desarrollar con mayor amplitud las causas que originaron el accidente de trabajo, ii) Desarrollar las condiciones en el entorno del trabajo que puede causar un accidente y/o los factores referidos de trabajo, las condiciones y medio ambiente de trabajo, iii) Respecto a medidas correctivas, mejorar el orden de los encofrados de fecha 16.09.2017, iv) Tampoco se acredita haber realizado la difusión del accidente de trabajo como medida preventiva y, v) No se indica la metodología utilizada y desarrollada para determinar las causas que motivaron el accidente de trabajo.
- 2.5 En cuanto al error de interpretación del artículo 28 de la LSST que la impugnante alega, es preciso indicar que, el inciso a) del artículo 33 del RLSST y de la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR; este Despacho verifica que en la fundamentación legal efectuada por la Autoridad de primera instancia inaplique o tenga interpretación distinta a las normas vulneradas por la impugnante en la conducta infractora por no acreditar contar con un registro de accidentes e incidentes actualizado conforme a ley, a saber, las normas bajo análisis establecen lo siguiente:

Artículo 28 de la LSST. - Registros del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

El empleador implementa los registros y documentación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, pudiendo estos ser llevados a través de medios físicos o electrónicos. Estos registros y documentos deben estar actualizados y a disposición de los trabajadores y de la autoridad competente, respetando el derecho a la confidencialidad.

**Artículo 33 del RLSST. -** Los registros obligatorios del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo son:

**a)** Registro de accidentes de trabajo, enfermedades ocupacionales, incidentes peligrosos y otros incidentes, en el que deben constar la investigación y las medidas correctivas.

#### Resolución Ministerial N° 050-2013-TR

**Artículo 1**. - Aprobar los Formatos Referenciales que contemplan la información mínima que deben contener los registros obligatorios del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, que como Anexo 1 forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.

- 2.6 Como se aprecia de las citadas normas legales, estas establecen disposiciones respecto al registro de accidentes de trabajo, los mismos que son de obligatorio cumplimiento, por tanto, de lo constatado en las actuaciones inspectivas y lo determinado en el procedimiento sancionador, no se advierte error en la interpretación de la normativa vulnerada sobre la conducta infractora sancionada. Por lo tanto, es evidente que la impugnante no acreditó contar con el Registro de Accidente de Trabajo conforme a Ley.
- 2.7 En cuanto a lo alegado en el numeral vi) del resumen del recurso de apelación; en relación al incumplimiento de formación e información, si bien el Inspector comisionado estableció propuesta de sanción por dicha conducta infractora; sin embargo, de la evaluación de los actuados efectuada por la Autoridad instructiva, no propuso sanción por las infracciones imputadas en materia de formación e información, tampoco por la materia referida al Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo, ni por la Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Control, al haber determinado la prescripción de la facultad de la administración para determinar la existencia de infracciones; en tal sentido, tras el análisis de la Autoridad de primera instancia, dichas conductas infractoras no han sido materia de sanción administrativa; por ende, lo alegado por la impugnante en este extremo de su apelación carece de asidero.

# De la medida inspectiva de requerimiento

2.8 En cuanto a lo alegado en los numerales del i) al v) y vii) del resumen de recurso de apelación, de acuerdo con el artículo 9 de la LGIT, los empleadores y sus representantes están obligados a colaborar con los inspectores del trabajo cuando sean requeridos para ello. Ello es concordante con lo dispuesto en el numeral 15.1 del artículo 15 del RLGIT, el cual establece que, durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas.

- 2.9 Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 14 de la LGIT¹ concordante con el numeral 18.2 del artículo 18 del RLGIT², cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de la comisión de la infracción, la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión del acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse.
- 2.10 Al respecto, el artículo 36 de la LGIT establece que son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Inspectores de Trabajo constituyen infracción a la labor inspectiva. Por su parte, es de tenerse en cuenta que el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT tipifica, como infracción muy grave a la labor inspectiva, la conducta referida a no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa sociolaboral.
- 2.11 En tal sentido, en atención a las disposiciones antes citadas, se desprende que la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de las conductas cometidas por el sujeto inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.
- 2.12 Siendo así, en el caso materia de autos, se advierte que el Inspector comisionado emitió la Medida Inspectiva de Requerimiento con fecha 11 de mayo de 2021 requiriendo que realice, respecto de la conducta infractora sancionada, la siguiente acción: implementar el Registro de Accidente de Trabajo e Incidente, sobre el accidente de trabajo respecto del extrabajador afectado, ocurrido el 13.09.2017; para tal efecto, se le otorgó el plazo de cinco (05) días para su cumplimiento. En ese

Las medidas de recomendación y asesoramiento técnico podrán formalizarse en el documento y según el modelo oficial que en cada caso se determine.

Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas.

Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 206.2 de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las medidas inspectivas de advertencia y de requerimiento no serán susceptibles de impugnación, lo que se entiende sin perjuicio del derecho de defensa de los interesados en el seno del procedimiento sancionador.

<sup>2</sup> Artículo 18.- Medidas inspectivas

(...)

18.2 En los casos de infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral, cualquiera que sea la materia a la que afecten, se requerirá al sujeto responsable de su comisión, la adopción en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, se requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores.

LEY N° 28806: LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO:

Artículo 14.- Medidas inspectivas de recomendación, advertencia y requerimiento:

sentido, en el numeral 4.8 de Hechos Constatados del Acta de Infracción, se dejó constancia que la impugnante no cumplió con la medida de requerimiento. Por tanto, la Autoridad de primera instancia, sancionó a la impugnante por no haber cumplido con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de mayo de 2021, al incurrir en infracción muy grave prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

- 2.13 Ahora bien, es necesario manifestar que, las infracciones imputadas a la labor inspectiva son de carácter **insubsanable**, de conformidad con lo regulado en el artículo 49 del RLGIT, mismo que establece que, las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos, contrario sensu, se puede colegir que, las infracciones serán insubsanables cuando los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación no puedan ser revertidos, dado que en el caso materia de análisis, la Autoridad de primera instancia impuso sanción económica a la impugnante por no cumplir con adoptar la acción dispuesta en la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de mayo de 2021; por tanto, al no haber acreditado la implementación del Registro de Accidente de Trabajo e Incidente dentro del plazo otorgado por el personal inspectivo, esto fue, hasta el 18 de mayo de 2021, siendo infracciones instantáneas, se consuma en un único instante o momento, sin que ésta se prolongue o perdure en el tiempo, por lo que no es pasible de subsanación.
- 2.14 Además, es pertinente traer a colación el precedente administrativo de observancia obligatoria establecido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, en el fundamento 9 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL de fecha 30 de julio de 2021 que dispone sobre las infracciones a la labor inspectiva que: "en tanto que el ordenamiento jurídico no disponga cosa distinta, los actos o hechos que impiden o dificulten la labor inspectiva y que se consignan en el acta de infracción, constituyen infracciones que no tienen una naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente, respecto de posibles infracciones ocurridas y detectadas en la visita inspectiva referentes a aspectos sustantivos objeto de control por la inspección del trabajo" (énfasis añadido).
- 2.15 En base a dicho precedente administrativo de carácter obligatorio, podemos señalar que la medida de requerimiento expedida en el presente caso no tiene una naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente, respecto de la infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo advertida en el Acta de Infracción, sino que es autónoma; por tanto, así se hubiere subsanado en forma posterior la conducta infractora sobre la implementación del Registro de Accidente de Trabajo e Incidente respecto al accidente de trabajo ocurrido el 13.09.2017 al extrabajador afectado, no enerva la responsabilidad por el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento en forma oportuna.
- 2.16 Como se aprecia, no se observa que en las actuaciones inspectivas al adoptar la medida inspectiva de requerimiento transgredan la finalidad del Sistema de Inspección del Trabajo, que es un sistema único, polivalente e integrado, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que

contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo y cuantas otras materias le sean atribuidas<sup>3</sup>; advirtiendo que se ha cumplido con el objetivo de la Inspección del Trabajo, siendo el servicio público encargado permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo – *como en el presente caso* –, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, teniendo en cuenta el Convenio Nº 81 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>4</sup>.

- 2.17 En esa línea normativa, conforme al artículo 1 de la LGIT, las actuaciones inspectivas son las diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio, con carácter previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales.
- 2.18 En ese sentido, se advierte objetivamente que la actuación del Inspector comisionado se ha sujetado a lo establecido en el Sistema de Inspección del Trabajo, al haberse verificado el incumplimiento de la impugnante; por tanto, la sola manifestación referida al cumplimiento de las obligaciones requeridas, sin el respaldo de medios probatorios que lo acrediten, como ha sucedido en el presente procedimiento sancionador, no es argumento que determine que el personal inspectivo no haya cumplido con la finalidad de la inspección del trabajo; además, la potestad sancionadora de la autoridad administrativa ha sido ejercida en sujeción a las disposiciones del Procedimiento Sancionador establecidas en la LGIT y en el RLGIT, así como los Principios de la Potestad Sancionadora Administrativa previstas en el TUO de la LPAG, por lo que no se observa transgresión a la finalidad de la inspección del trabajo y a ningún principio que rige todo procedimiento administrativo.
- 2.19 Ahora bien, debemos precisar que el Principio de Observación del Debido Proceso, previsto en el artículo 44 literal a) de la LGIT, señala que, la autoridad administrativa debe garantizar que las partes gocen de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que le permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión debidamente fundada en hechos y en derecho.
- 2.20 Por su parte, el artículo IV del Título preliminar del TUO de la LPAG establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a éste, se reconoce que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

TÍTULO I

DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Artículo 1 (Definición modificada por el <u>artículo 40 del Decreto Legislativo N° 1451</u>, publicado el 16 septiembre 2018)

4 Ley N° 28806

**DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS** 

TÍTULO I

DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Artículo 1 (Definición modificada por la <u>Tercera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1499</u>, publicado el 10 mayo 2020).

<sup>3</sup> Ley N° 28806

derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

2.21 En tal sentido, se observa que la impugnante, en defensa de sus derechos e intereses, ejerció las cualidades que despliega el debido procedimiento, dando a conocer sus argumentos y presentar medios probatorios sobre las imputaciones vertidas en su contra, dentro de las actuaciones inspectivas, los descargos presentados e incluso del recurso de apelación que ha sido materia de evaluación en la presente resolución; en ese sentido, se verifica que la Autoridad de primera instancia efectuó un análisis de las actuaciones de investigación realizadas, así como un análisis coherente entre los hechos verificados y los medios de prueba recabados, detallando las circunstancias que conllevaron a concluir en la comisión de las infracciones. Por lo que, la sanción impuesta ha sido determinada de acuerdo a ley, analizando los argumentos desarrollados por la impugnante; por consiguiente, no se observa transgresión del derecho de defensa y al debido procedimiento, careciendo de sustento lo alegado por la impugnante en su recurso de apelación.

# Del principio de Non Bis In Ídem

- 2.22 En relación a lo sostenido en el numeral viii) del resumen del recurso de apelación; cabe precisar que, para verificar la vulneración del principio del Non Bis In Ídem, es necesario que en el mismo hecho se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamentos, tal como lo establece el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG. Así, de lo señalado por Morón Urbina, la concurrencia de la triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos para la exclusión de una segunda sanción que, "La propia norma nos expresa que para la exclusión de la segunda pretensión punitiva del Estado (plasmada en un procedimiento o sanción concurrente o sucesiva) tiene que acreditarse que entre ella y la primera deba apreciarse una triple identidad de "sujeto, hecho y fundamento", dado que, si no apareciera alguno de estos elementos comunes, si sería posible jurídicamente la acumulación de acciones persecutorias en contra del administrado. (...)" (énfasis añadido).
- **2.23** Entonces, respecto a la vulneración alegada en el caso concreto se debe concluir lo siguiente:
  - a) <u>Identidad de Sujetos</u>: las infracciones imputadas en el presente procedimiento sancionador, la pretensión punitiva se ejerce contra la impugnante "DE VICENTE CONSTRUCTORA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA - DE VICENTE CONSTRUCTORA S.A.C."
  - b) Identidad de Hechos: En el expediente antes mencionado, los hechos que se le atribuyen a la impugnante, se tratan de una conducta en materia de seguridad y salud en el trabajo y una (01) conducta contra la labor inspectiva, sancionables en forma independiente. Al respecto, el primer incumplimiento se configura por no acreditar contar con el Registro de Accidente de Trabajo conforme a Ley y, el segundo incumplimiento se configura por no cumplir

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2015, p. 790.

con la medida inspectiva de requerimiento en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles; siendo que cada incumplimiento constituye un acto independiente.

Adicional a ello, es pertinente tomar en cuenta el precedente administrativo de observancia obligatoria establecido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, en el fundamento 9 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL de fecha 30 de julio de 2021, citado en el considerando 2.14 del presente pronunciamiento.

- c) <u>Identidad de Fundamentos</u>: La obligación de la impugnante con la Autoridad inspectiva de trabajo y el cumplimiento de los dispositivos legales vigentes con sus trabajadores.
- 2.24 En ese sentido, de las precisiones realizadas en líneas precedentes, se observa que no ha existido transgresión al principio *Non Bis In Ídem*, toda vez que los hechos constitutivos en infracción atribuidos a la impugnante en el presente procedimiento sancionador constituyen actos independientes. Por tanto, para la aplicación del principio del *Non Bis In Ídem*, deben concurrir con los tres presupuestos antes descritos, observándose en este caso que no se cumplieron las tres identidades dispuestas por ley.

# Del principio de concurso de infracciones

- 2.25 En cuanto a lo alegado en el numeral ix) del resumen del recurso de apelación; se debe precisar que el artículo 48-A del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N°007-2017-TR señala que: "Cuando una misma acción u omisión del empleador constituya más de una infracción prevista en el presente Reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad". Dicha norma se debe concordar con el numeral 6 del artículo 248 del TUO de la LPAG que señala lo siguiente: "Cuando una misma conducta califique como más de una infracción, se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes".
- 2.26 De acuerdo con Jiménez Alemán<sup>6</sup>, la redacción del dispositivo legal antes mencionado hace alusión al concurso ideal de infracciones y su redacción permite la aplicación de un concurso ideal homogéneo y heterogéneo. Por definición, el concurso ideal se produce cuando un hecho involucra la comisión de dos o más ilícitos, es decir, un solo hecho genera una tipicidad múltiple. En este tipo de concurso, la clave es entender que estamos frente a un solo desvalor de acción, el cual tiene como correlato un desvalor de resultado múltiple. El autor menciona que el concurso ideal heterogéneo consiste cuando una misma conducta es abarcada por distintos tipos, mientras que el concurso ideal homogéneo, en la violación repetida de una misma norma legal a través de una sola acción.

Jiménez Alemán, J. A. (2018). Notas acerca del concurso de infracciones en el Derecho Administrativo Sancionador: caso peruano. Derecho & Sociedad, (50), 57-58.

Recuperado a partir de <a href="http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/20374">http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/20374</a>.

- 2.27 A fin de aplicar este principio, se debe tener como referencia el criterio de unidad natural de la acción, por medio de la cual lo decisivo para calificar como unidad a la pluralidad de manifestaciones de voluntad externa será que las distintas manifestaciones de voluntad se encuentren conducidas por una resolución de voluntad unitaria y enlazadas por una conexión temporal y espacial, tal que se sienta por un espectador imparcial como una unidad<sup>7</sup>.
- 2.28 Al respecto, los incumplimientos establecidos en el procedimiento administrativo sancionador, están referidos, por un lado, a la infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar contar con el Registro de Accidente de Trabajo conforme a Ley, y por otro lado, la infracción a la labor inspectiva, ante el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de mayo de 2021, y dichas conductas, si bien la impugnante o sancionado es el mismo, el hecho y el fundamento son distintos; en ese sentido, este Despacho coincide con el análisis efectuado, toda vez que, dichas conductas infractoras vulneran diferentes bienes jurídicos protegidos e intereses tutelados, en cuanto la infracción sobre seguridad y salud en el trabajo se configura por no acreditar contar con el Registro de Accidente de Trabajo conforme a Ley, inobservando la normativa laboral vigente – protege el bien jurídico e interés del ex trabajador afectado- y, en relación a la infracción a la labor inspectiva, se configura por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento – protege el bien jurídico e interés de la administración pública-, modalidad de actuación de investigación a la que se encuentra facultado al personal inspectivo comisionado. Por lo tanto, constituyen conductas infractoras independientes, que no se pueden considerar como una sola.
- 2.29 En ese sentido, no se cumple con el presupuesto de que una sola conducta haya generado la existencia de la otra. Es así que, corresponde la aplicación de las sanciones previstas por ley para cada una de las conductas infractoras, no existiendo, por tanto, concurso de infracción alguno. En consecuencia, carece de sustento el argumento descrito en este extremo del recurso de apelación.
- 2.1 En consecuencia, los argumentos señalados en la apelación no desvirtúan las infracciones en las que ha incurrido la impugnante, las cuales han sido debidamente determinadas por la Autoridad de primera instancia. Por lo que, corresponde confirmar la multa impuesta en ella.

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; avocándose al conocimiento del presente procedimiento, la Intendente que suscribe por disposición Superior, conforme a la Resolución de Superintendencia N° **279-2024-SUNAFIL.** 

#### **SE RESUELVE:**

ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por DE VICENTE CONSTRUCTORA SOCIEDAD ANONIMA CERRADA - DE VICENTE CONSTRUCTORA S.A.C., en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 1347-2022-SUNAFIL/ILM/SISA1 de fecha 05 de

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Ídem, 59.

diciembre de 2022; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. - CONFIRMAR la Resolución de Sub Intendencia Nº 1347-2022-SUNAFIL/ILM/SISA1, en todos sus extremos referente a la sanción impuesta a **DE VICENTE CONSTRUCTORA SOCIEDAD ANONIMA** CERRADA - DE VICENTE CONSTRUCTORA S.A.C., contenida en el Cuadro I de la presente resolución, ratificando el monto de la multa en S/ 18,480.00 (DIECIOCHO MIL CUATROSCIENTOS OCHENTA Y 00/100 SOLES), por no haberse desvirtuado las infracciones GRAVE y MUY **GRAVE** incurridas.

#### ARTÍCULO TERCERO. -

INFORMAR que, se tiene por AGOTADA LA VÍA ADMINISTRATIVA respecto de la infracción GRAVE, conforme a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 418 de la LGIT, y, en virtud a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 012-2013-TR; **DEVOLVIÉNDOSE** los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

#### **ARTÍCULO CUARTO. -**

INFORMAR que, contra este pronunciamiento, con relación a la infracción MUY GRAVE, procede el Recurso de Revisión<sup>9</sup>, que puede ser interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la notificación de la presente, ante la Intendencia de Lima Metropolitana para el trámite respectivo.

## ARTÍCULO QUINTO. -

NOTIFICAR la presente resolución mediante Casilla Electrónica de la impugnante DE VICENTE CONSTRUCTORA SOCIEDAD ANONIMA **CERRADA - DE VICENTE CONSTRUCTORA S.A.C.**, así como a las demás partes en cumplimiento del literal f) del artículo 45 de la LGIT, de corresponder.

#### **HÁGASE SABER. -**

ILM/RGZB/shh/ryo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

<sup>(...)</sup> 

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el tribunal de fiscalización laboral, según corresponda, agotan con

pronunciamiento la vía administrativa.

Decreto Supremo 004-2017-TR: Aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral. Artículo 14.- Materias Impugnables.

El recurso de revisión tiene por finalidad 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 № 019-2006-TR, y sus normas modificatorias.

# **REGÍSTRESE Y COMUNÍQUESE**

Documento firmado digitalmente

ROOSWELTH GERARDO ZAVALETA BENITES

Intendente de Lima Metropolitana

El pago lo puede efectuar en los siguientes bancos: BBVA, BCP, INTERBANK y SCOTIABANK, con el código de pago: **2201001347** a nivel nacional.

Si prefiere realizar el pago en el Banco de la Nación, deberá anteponer el número de transacción 3710.