

Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N.° 025-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala

Expediente Sancionador: 160-2020-Sunafil/IRE-CAJ/SIAI
Procedencia: Intendencia Regional de Cajamarca
Impugnante: Proseguridad S.A.
Acto Impugnado: Resolución de Intendencia N.° 041-2021-Sunafil/IRE-CAJ
Materia: Labor inspectiva

Sumilla: Se declara fundado el recurso de revisión interpuesto por Proseguridad S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N.° 041-2021-Sunafil/IRE-CAJ, de fecha 09 de abril del 2021.

Lima, 14 de junio del 2021

Visto: El recurso de revisión interpuesto por Proseguridad S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N.° 041-2021-Sunafil/IRE-CAJ, de fecha 09 de abril del 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

Considerando:

I. Antecedentes

1.1 Mediante Orden de Inspección N.° 904-2020-Sunafil/IRE-CAJ, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.° 160-2020-Sunafil/IRE-CAJ (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción grave en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Con fecha 07 de noviembre del 2020 se notificó la Imputación de Cargos N.° 208-2020-Sunafil/IRE-CAJ/SIAI.

1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo N.° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N.° 206-2020-Sunafil/IRE-CAJ/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N.° 024-2021-Sunafil/IRE-CAJ/SIRE de fecha 22 de enero del 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 71,074.70 por haber incurrido en:

- Una infracción grave en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, incumplimiento de la elaboración de la Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Determinación de Controles (IPERC), tipificadas en el numeral 27.3 del artículo 27 del RLGIT.
- Una infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, multa ascendente a S/ 60,974.00 soles.

1.4 Mediante escrito de fecha 10 de marzo del 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N.° 024-2021-Sunafil/IRE-CAJ/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Se cumplió con presentar oportunamente el IPERC solicitado en la medida inspectiva de requerimiento.
- ii. Existe una vulneración del deber de motivación, pues en la resolución no se advierte argumento alguno que sustente o desvirtúe porqué se nos extiende multas por infracciones que ya habían sido subsanadas oportunamente.
- iii. No procede la multa porque la infracción se debe a una disposición ilegal del inspector.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N.° 041-2021-Sunafil/IRE-CAJ, de fecha 09 de abril del 2021², la Intendencia Regional de Cajamarca declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N.° 024-2021-Sunafil/IRE-CAJ/SIRE, por considerar que:

- i. El inspector de trabajo notifica una medida inspectiva de requerimiento, otorgando al administrado, un plazo razonable a fin de que subsane las infracciones detectadas durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas, esto a fin de que pueda proceder de manera diligente y adoptar las medidas necesarias y previsoras para garantizar el cumplimiento de lo ordenado por la autoridad inspectiva.
- ii. El inspector comisionado no pudo verificar el cumplimiento íntegro de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 22 de setiembre del 2020, esto debido a que la inspeccionada no desarrolló una conducta diligente a fin de asegurar los medios disponibles (archivos no defectuosos), para la verificación del cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento a pesar de que se le otorgo 10 días hábiles, en los cuales pudo verificar previamente al envío.
- iii. No se considera que se ha vulnerado la debida motivación toda vez que, el Acta de Infracción, cumple con el contenido mínimo exigido en por el artículo 46° de la Ley General de Inspección del Trabajo, concordante con el artículo 54° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo; esto es, reflejando los hechos constatados que motivaron el acta, la calificación de la infracción imputada con expresión de la norma vulnerada, la graduación de la infracción, la propuesta de sanción y su cuantificación; por otro lado, se advierte que la autoridad de primera instancia ha emitido su pronunciamiento tomando en cuenta los hechos constatados en la etapa inspectiva, también los documentos ofrecidos por la inspeccionada, por lo que lo alegado en este punto carece de sustento debiendo confirmarse la sanción en este extremo.
- iv. Lo alegado por la inspeccionada carece de veracidad siendo que la subsanación de la que hace mención fue realizada durante el presente procedimiento sancionador y no durante las actuaciones inspectivas, por lo que debe confirmarse la sanción establecida en la resolución apelada en todos sus extremos.
- v. Teniendo en cuenta que los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan las infracciones en que ha incurrido la inspeccionada, las cuales han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera instancia; corresponde confirmar la resolución venida en grado en todos sus extremos.

1.6 Mediante escrito de fecha 03 de mayo del 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N.° 041-2021-Sunafil/IRE-CAJ.

1.7 La Intendencia Regional de Cajamarca admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000205-2021-Sunafil/IRE-CAJ, recibido el 05 de mayo del 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. De la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral

2.1 Mediante el artículo 1° de la Ley N.° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **Sunafil**), disponiéndose en el artículo 7° de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N.° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N.° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. Del recurso de revisión

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N.° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N.° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.

3.4 Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que

sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RLGIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. De la interposición del recurso de revisión por parte de Proseguridad S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que Proseguridad S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.° 041-2021-Sunafil/IRE-CAJ, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 71,074.70 soles por la comisión, entre otras, de la infracción tipificada como muy grave, prevista en el artículo 46 numeral 46.7 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 12 de abril del 2021, fecha en que fue notificada la citada resolución⁸.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por Proseguridad S.A.

V. Fundamentos del recurso de revisión

5.1 Mediante escrito de fecha 03 de mayo del 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.° 041-2021-Sunafil/IRE-CAJ, señalando que:

Remisión del IPERC con ocasión del cumplimiento de la medida de requerimiento se dio en cumplimiento de lo exigido por el inspector actuante

- Nuestra empresa cumplió con entregar el IPERC en la oportunidad que se solicitó, esto es, en la medida de requerimiento.
- La entidad deberá tener en cuenta que, si la persona de la Intendencia de Cajamarca no podía visualizar bien el documento, ya sea por un tema de vista o por un tema de apreciación subjetiva, ello no puede repercutir en un perjuicio contra nosotros.
- Dicha conducta inquisidora no corresponde a la misión y visión para la cual fue creada la Sunafil, lo que deberá ser tomado en cuenta para efectos de revocar la multa impuesta a nuestra empresa.

Se ha aplicado, indebidamente, el artículo 46.7 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo

- Al multarnos por no cumplir la medida de requerimiento, se vulnera el principio de Ne Bis In Ídem y, como consecuencia de ello, se aplica, indebidamente, el artículo 46.7° del RLGIT toda vez que en el caso de autos no procede la imposición de multa por esta supuesta infracción muy grave a la labor inspectiva.
- Como podrá advertirse, en el presente caso concurre la triple identidad exigida para este supuesto y con ello se está aplicando una doble sanción por el mismo hecho, esto es, se estaría vulnerando el principio non bis in ídem, correspondiendo señalar lo siguiente: i) Identidad de Sujetos: En las infracciones imputadas, la pretensión punitiva se ejerce contra el mismo sujeto Proseguridad S.A. ii) Identidad de Hechos: En las infracciones imputadas, los hechos que se le atribuyen a la inspeccionada son los mismos, toda vez que se nos sanciona por no contar con el IPERC y, al mismo, tiempo, por no acreditar la subsanación de dicha infracción. lii) Identidad de fundamentos: El fundamento es el mismo, no contar con IPERC, más allá que el inspector señale que en uno se afecta al trabajador y en otro al inspector. ¿El inspector o su labor en qué se afecta, concretamente, si no contamos con IPERC? Es, evidente, que el perjudicado es el trabajador solamente.

- Resulta manifiesto, pues, que en el presente caso la imposición de una multa por esta infracción resulta violatoria del principio de imposibilidad de doble sanción por un mismo hecho y, en consecuencia, se aplica indebidamente, el artículo 46.7 del RLGIT, lo que solicitamos tener en cuenta y se proceda a revocar esta infracción.

Inaplicación del inciso f) del artículo 257 del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS

- Nuestra empresa cumplió con presentar el IPERC ante el requerimiento efectuado por la autoridad, esto es, antes de la notificación del Acta de Infracción. Que ello no haya sido debidamente valorado por la inspección escapa a nuestro control.

- Antes de la notificación del acta de infracción nuestra empresa había dado cumplimiento a la medida y en atención a ello debió tener por cumplida la medida y no imponer sanciones a nuestra empresa.

- A la luz de lo que se aprecia en el expediente administrativo, que nuestra empresa cumplió oportunamente con acreditar la existencia del IPERC, con sus exigencias legales, no siendo procedente ninguna de las dos multas que se nos impone en el presente procedimiento.

- Es claro que todos estos aspectos nos eximen de responsabilidad y originan que las infracciones imputadas deban ser revocadas, tal como lo señala el inciso f) del artículo 257 del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS que no ha sido aplicado por el inspector en ninguna de las etapas previas en que han sido invocadas, por lo que solicitamos se sirvan revocar las multas impuestas.

VI. Análisis del recurso de revisión

6.1 Es oportuno señalar, que en merito al recurso de revisión, esta Sala solo es competente para resolver respecto a las infracciones calificadas como Muy Graves, en el presente caso, la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46⁹ del RLGIT. En tal sentido, si bien el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento reposa en la no elaboración de la Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Determinación de Controles (IPERC), sancionada como infracción grave, no será materia de análisis al no tener competencia para emitir pronunciamiento.

Sobre la medida inspectiva de requerimiento

6.2 La inspeccionada alega haber dado cumplimiento a la medida de requerimiento, y que la no visualización de los documentos presentados, escapa a su responsabilidad, más aún que no fueron requeridos de subsanación. Al respecto, de las actuaciones inspectivas se evidencia:

a) Con fecha 22 de setiembre del 2020 se emitió medida inspectiva de requerimiento a la impugnante¹⁰, requiriendo cumpla con acreditar: i) entrega de Equipos de Protección Personal (en adelante, EPPs) a sus trabajadores en cantidad suficiente, teniendo en cuenta los riesgos de exposiciones a SARS-COV-2 de los diferentes puestos de trabajo;

ii) elaboración de la identificación de peligros, evaluación de riesgos y determinación de controles (en adelante, IPERC) por cada centro de trabajo en el que laboran sus trabajadores destacados. Para dicho efecto, otorgó el plazo máximo de diez (10) días hábiles, bajo apercibimiento de sanción en caso de incumplimiento, por constituir infracción a la labor inspectiva.

b) Con correo electrónico de fecha 07 de octubre del 2020¹¹, dentro del plazo otorgado, la impugnante remite documentación adjuntando pruebas del cumplimiento del requerimiento efectuado. Cabe señalar, que dicha documentación fue remitida mediante el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/19Gv2H2Oz4wavpc6xillnfvLDTzTUYh3L?usp=sharing>, solicitando dar conformidad de recepción y descarga de los documentos.

c) Con fecha 07 de octubre del 2020 se emitió el Acta de Infracción N.º 160-2020- Sunafil/IRE-CAJ, señalando la propuesta de sanción por no acreditar la elaboración del IPERC y por incumplimiento de la medida de inspectiva de requerimiento.

6.3 Sobre el particular, en el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a la misma, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

6.4 Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

“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”. (el énfasis es añadido)

6.5 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

“Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización”. (el énfasis es añadido)

6.6 Como se evidencia de las normas acotadas, 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 la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador. Por tanto, dicha medida de requerimiento sólo puede ser emitida en base a las pruebas que el inspector haya actuado en su investigación, que pongan de manifiesto dicho incumplimiento.

6.7 En el caso en particular, respecto al incumplimiento de la entrega de EPPs, en el Acta de infracción se ha establecido:

4.13 En el plazo otorgado en la medida inspectiva de requerimiento, el sujeto inspeccionado presentó los cargos de entrega de equipo de protección personal; con base a los cuales se evidencia que los trabajadores comprendidos en la presente orden de inspección firmaron la recepción de mascarillas quirúrgicas en cantidad suficiente para un solo uso (26 unidades en cada oportunidad), teniendo en cuenta la cantidad de días que laboran en el mes. Las mascarillas fueron entregadas los días 31.07.2020, 29.08.2020 y 28.09.2020. Asimismo, firmaron la recepción de lentes de seguridad y alcohol. En consecuencia, el sujeto inspeccionado acredita la subsanación de la infracción detectada en materia de equipo de protección personal.

6.8 En tal sentido, se evidencia el cumplimiento por parte de la impugnante de lo requerido en la medida inspectiva de requerimiento. Cabe señalar que, en base al criterio principal para la

emisión de dicha medida, referente a la comprobación de la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, el inspector comisionado realizó un análisis de los hechos y documentos presentados antes de su emisión, determinando que existía una infracción que debe ser subsanada, justificando en dicho extremo la emisión del requerimiento efectuado.

6.9 Respecto a la infracción por no elaboración del IPERC, en el Acta de infracción se ha establecido:

4.14 Con respecto a la materia identificación de peligros y evaluación de riesgos, el sujeto inspeccionado presentó, en el plazo otorgado en la medida inspectiva de requerimiento, 36 archivos en formato PDF titulados todos "IDENTIFICACIÓN DE PELIGROS EVALUACIÓN DE RIESGOS, DETERMINACIÓN DE CONTROLES – SEGURIDAD Y SALUD OCUPACIONAL". Sin embargo, no es posible determinar si el empleador, en cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, ha realizado el procedimiento de identificación de peligros y evaluación de riesgos en cada centro de trabajo donde se encuentran destacados los trabajadores. Pues, los referidos archivos han sido generados con una resolución deficiente que hace imposible la visualización de los peligros identificados, los riesgos evaluados y las medidas de control propuestas.

6.10 En el acta de infracción referida, se precisa que la impugnante cumplió con presentar la documentación solicitada. Sin embargo, al encontrarse los archivos con una resolución deficiente, no se acredita el cumplimiento de lo solicitado en la medida de requerimiento. Esto es, el fundamento principal para determinar el incumplimiento y por ende atribuir la infracción a la labor inspectiva no es la falta de colaboración o ausencia en la presentación de la documentación, ni mucho menos el evidente incumplimiento de la impugnante. El fundamento principal está determinado por la aparente deficiencia en la presentación de los documentos remitidos por medio virtual.

6.11 Sobre el particular, debemos señalar que en el procedimiento administrativo se debe observar las reglas que lo informan y regulan, entre ellas la del debido procedimiento. Conforme ha precisado el Tribunal Constitucional Peruano, dicha obligación radica en la Constitución Política del Perú, que en su artículo 139 establece como un derecho de la función jurisdiccional, aplicable en sede administrativa, la "observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional"¹².

6.12 Asimismo, el TUO de la LPAG es clara en señalar en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, comprendiéndose entre estos el derecho "a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten".

6.13 La misma norma consagrado dicho derecho como un elemento de validez del acto administrativo, de modo que su ausencia determinaría su nulidad¹³, así como también lo consagra como uno de los principios rectores de toda actuación administrativa¹⁴.

6.14 De lo señalado, se desprende que la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio, la producción de actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados¹⁵.

6.15 Así, el principio del debido procedimiento se constituye como garante de una serie de derechos procesales de los administrados, dentro de los cuales se encuentra el derecho a ofrecer y producir pruebas, y que las mismas sean debidamente valoradas por la Administración. Como lo señala Ariano Deho, "el derecho a la prueba no se agota en la admisión y en la práctica de los medios probatorios. Se tiene, además, derecho a la valoración de la prueba"¹⁶.

6.16 Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú ha sido claro en señalar que "el derecho a la prueba goza de protección constitucional, pues se trata de un contenido implícito del derecho al

debido proceso, reconocido en el artículo 139, inciso 3), de la Constitución Política del Perú”. Sin embargo, su ejercicio no es absoluto, por cuanto “se encuentra sujeto a determinados principios, como son que su ejercicio se realice de conformidad con los valores de pertinencia, utilidad, oportunidad y licitud. Ellos constituyen principios que informan la actividad probatoria y, al mismo tiempo, límites inmanentes a su ejercicio, esto es, derivados de la propia naturaleza del derecho”¹⁷. Así, lo establece el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG cuando, al regular el principio de la potestad sancionadora administrativa relativo al debido procedimiento, señala que “no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. (...)”.

6.17 De otro lado, el principio del debido procedimiento exige a la Administración el respeto a las reglas propias del derecho a la prueba que asiste a los administrados, lo que implica, como lo señala Morón Urbina, el “*derecho a que la decisión se emita sobre la base de la probanza actuada y no existencia de pruebas tasadas, derecho a la no exigencia de probanza sobre hechos que la Administración Pública debe tener por ciertos o debe actuar prueba de oficio, derecho al ofrecimiento y actuación de pruebas de parte, derecho al control de la prueba de cargo, derecho a la valoración de la prueba de cargo, derecho a no declarar en su contra (...)*”¹⁸.

6.18 En ese entendido, uno de estos derechos fundamentales en materia sancionadora, es el derecho a la presunción de inocencia, regulado en el literal e), inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política¹⁹. Este derecho, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG bajo la denominación de presunción de licitud²⁰, proscribe que se sancione a una persona en tanto su responsabilidad sobre el hecho imputado no haya sido debidamente acreditada, más allá de toda duda razonable²¹.

6.19 Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala que el derecho a la presunción de inocencia lleva también consigo una regla probatoria, por lo “que no pueda trasladarse la carga de la prueba quien precisamente soporta la imputación, pues eso significaría que lo que se sanciona no es lo que está probado en el proceso o procedimiento, sino lo que el imputado, en este caso, no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia”²².

6.20 Así, “la carga de la prueba del hecho objeto de sanción corresponde a la Administración, no al administrado. No cabe en este punto ninguna clase de “matiz”. No es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”²³.

6.21 El TUO de la LPAG recoge esta regla probatoria al disponer que la carga de la prueba se rige por el denominado “principio de impulso de oficio”, en virtud del cual es a la autoridad a quien corresponde “dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”²⁴. A decir de Morón Urbina, “el principio de impulso de oficio impone a la Administración la obligación de verificar y probar los hechos que se imputan o que han de servir de base a la resolución del procedimiento, así como la obligación de proceder a la realización de la actividad probatoria misma cuando lo requiera el procedimiento”²⁵.

6.22 En tal sentido, el estándar de valoración de la prueba es definido por el Principio de Presunción de Licitud, en virtud del cual solo puede sancionarse a los administrados cuando cuenten con evidencia que acredite la comisión de la infracción que se les imputa.

6.23 De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el Principio de Presunción de Licitud, termina convirtiéndose en este caso “en un límite al principio de libre apreciación de la prueba por parte del juez, puesto que dispone la exigencia de un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad, más allá de toda duda razonable”²⁶.

6.24 En ese sentido, resulta de vital importancia que la administración cuente con evidencia que demuestre que la inspeccionada cometió la infracción que se le imputa, teniendo en cuenta que el nivel de probanza de la acusación es que ésta se encuentre probada más allá de toda duda razonable. Por lo que, la Administración Pública no solo debe encargarse de mostrar pruebas de la acusación, sino que tiene que encargarse de demostrar que ésta es la única que explica los hechos probados del caso.

6.25 En el presente caso, la configuración de la infracción es debido a que el archivo digital remitido presentaba deficiencias, no permitiendo su visualización ni mucho menos verificar si la impugnante cumplió con lo solicitado en la medida de requerimiento. Asimismo, no se evidencia el traslado de dicha observación a fin de que sea subsanada²⁷.

6.26 Debemos precisar que, en consideración a las circunstancias generadas, con la presentación de documentos por medio digital, cabe la posibilidad de que la misma presente algunas deficiencias que deben ser advertidas y comunicadas a fin de poder lograr su subsanación. Admitir lo contrario, implicaría vulnerar el debido procedimiento, pues se recortaría el derecho de defensa, y en el presente caso afectaría la carga probatoria atribuida a la inspeccionada. Supuesto que no fue valorado ni motivado por la instancia de apelaciones.

6.27 Cabe señalar que, en la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N.º 024-2021-Sunafil/IRE-CAJ/SIRE, se determinó que la impugnante ha cumplido con subsanar la infracción imputada, precisando lo siguiente:

22. Por lo expresado en los considerandos precedentes, esta Sub Intendencia de Resolución concluye que la inspeccionada incurrió en falta grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificado en el Numeral 27.3 del Artículo 27° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, por no acreditar la elaboración de identificación de peligros, evaluación de riesgos y determinación de controles (IPERC) por cada centro de trabajo en el que laboran sus trabajadores destacados, afectando a (122) trabajadores; no obstante, el sujeto inspeccionado ha cumplido con subsanar dicha infracción con fecha 18 de noviembre de 2020; por lo que, al haberse realizado dicha subsanación con fecha posterior a la notificación de la imputación de cargos (17.11.2020), corresponde a éste órgano sancionador aplicar el atenuante de reducción de multa conforme lo establecido en el artículo 40° literal a) de la Ley general de inspección del trabajo, el cual establece la reducción al treinta por ciento (30%) de la multa originalmente propuesta o impuesta cuando se acredite la subsanación de infracciones detectadas, desde la notificación del acta de infracción y hasta antes del plazo de vencimiento para interponer el recurso de apelación.

6.28 Por lo tanto, la sanción por incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento emitida a la impugnante, vulnera el principio de legalidad²⁸, pues fue impuesta en contravención del Debido Procedimiento, al no acreditarse fehacientemente la existencia de infracción que respalde su emisión, habiéndose generado solo en base a la presunción del incumplimiento.

6.29 En tal sentido, cabe acoger este extremo del recurso de revisión, al evidenciarse la de falta de motivación en la resolución impugnada.

Sobre el deber de colaboración a la labor inspectiva

6.30 Sobre el particular, el TUO de LPAG establece “la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, **la colaboración** y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental”²⁹. (el énfasis es añadido)

6.31 Del mismo modo, el artículo 15 numeral 15.1 de la LGIT, 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, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9° de la Ley⁷. Concordante con el artículo 36³⁰ de la misma norma que establece que las acciones u omisiones de los sujetos obligados, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados, constituyen infracción a la labor inspectiva.

6.32 Así, de autos se desprende que la inspeccionada, en atención a la medida de inspectiva de requerimiento, cumplió con presentar en el plazo otorgado por el inspector comisionado, documentación aparentemente en cumplimiento de lo requerido. Se señala la apariencia de dicha la documentación, pues la misma no fue visualizada por el inspector comisionado, por deficiencias en el soporte digital, presupuesto no advertido inmediatamente a la imputada.

6.33 Debemos precisar que uno de los principios sobre los cuales se sustenta el procedimiento administrativo es el de Presunción de Veracidad preceptuado en el artículo IV del TUO de la LPAG³¹; por el cual la autoridad administrativa de trabajo debe presumir que, los documentos y declaraciones formulados por los administrados, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Cabe señalar, que en caso la documentación presentada no satisfaga la presunción de licitud y veracidad, el inspector comisionado podrá adoptar las acciones correspondientes, al amparo de la LGIT, debiendo para dicho efecto motivar con hechos y pruebas su decisión.

6.34 En tal sentido, si el inspector comisionado determino que la información presentada por la impugnante no era factible de visualizar, con la finalidad de poder contar con elementos fehacientes del incumplimiento a la medida de requerimiento, debió solicitar la subsanación de dicha deficiencia, acción orientada a contar con los fundamentos suficientes que acrediten la configuración de la infracción imputada, al amparo de lo previsto en el artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del 17 del RLGIT.

6.35 En tal sentido, verificadas las actuaciones inspectivas realizadas, no se ha evidenciado por parte de la impugnante, intención de no colaborar con las mismas, pues a lo largo del procedimiento ha cumplido con presentar documentación con la finalidad de acreditar el cumplimiento de sus obligaciones.

6.36 Por las consideraciones antedichas, corresponde acoger el recurso de revisión.

Por tanto

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N.° 29981 - Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N.° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N.° 007-2013-TR - Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N.° 004- 2017-TR - Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

Se resuelve:

Primero.- Declarar fundado el recurso de revisión interpuesto por Proseguridad S.A. contra la Resolución de Intendencia N.° 041-2021-Sunafil/IRE-CAJ, de fecha 09 de abril del 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N.° 160-2020-Sunafil/IRE-CAJ/SIAI.

Segundo.- En ese sentido, revocar en parte la Resolución de Intendencia N.° 041-2021-Sunafil/IRE-CAJ, en el extremo referente a la sanción impuesta por incumplimiento a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 de la LGIT, dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción.

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

Cuarto.- Notificar la presente resolución a Proseguridad S.A. y a la Intendencia Regional de Cajamarca, para sus efectos y fines pertinentes.

Quinto.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Cajamarca.

Sexto.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Sunafil (www.sunafil.gob.pe).

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente

Luis Erwin Mendoza Legoas

Presidente

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Desirée Bianca Orsini Wisotzki

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Luz Imelda Pacheco Zerga

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Condiciones de seguridad en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinaria, Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), Equipo de Protección Personal, Seguridad y Salud en el Trabajo, Planes y Programas de Seguridad y Salud en el Trabajo, Formación e Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo.

2 Notificada a la inspeccionada el 12 de abril del 2021.

3 "Ley N.º 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1º.- Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en adelante Sunafil, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

4 "Ley N.º 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)"

5 "Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa.”

6 “Decreto Supremo N.º 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.”

7 “Decreto Supremo N.º 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2º.- Sobre el Tribunal

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema.”

8 Iniciándose el plazo el 13 de abril del 2021.

9 Artículo 46 del RLGIT: Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: (...) 46.7 No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

10 Véase folios 170 a 171 del expediente inspectivo.

11 Véase folio 358 del expediente inspectivo

12 Fundamento 12 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4944-2011-AA, “el derecho al debido proceso previsto por el artículo 139.9 de la Constitución Política del Perú, aplicable no sólo a nivel judicial sino también en sede administrativa e incluso entre particulares, supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos y conflictos entre privados, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectarlos”.

13 TUO de la LPAG, Artículo 10: “Son vicio del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14. (...)”

14 TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo II.- Contenido: 1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. 2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley. 3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

15 Juan Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo I (Lima: Grijley, 2019), 83.

16 Eugenia Ariano Deho, Problemas del Proceso Civil (Lima: Jurista, 2003), 196.

17 Fundamentos 148 y 149 de la STC recaída en el Expediente 010-2002-AI/TC.

18 Al respecto, Cfr. Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento. ..., Tomo II, 405.

19 Constitución Política del Perú, artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...) 24. A la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia: (...) e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

20 TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (...) 9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

21 En el fundamento 3 de la STC recaída en el Expediente 08811-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional señaló que el derecho a la presunción de inocencia "obliga al órgano jurisdiccional a realizar una actividad probatoria suficiente que permita desvirtuar el estado de inocente del que goza todo imputado, pues este no puede ser condenado solo sobre la base de simples presunciones"

22 Fundamento 45 de la STC recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC.

23 Miguel Carmona Ruano, "Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia", Jueces para la democracia N.º 9 (1990): 24.

24 TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (...) 1.3. Principio de impulso de oficio.

- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

25 Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento..., Tomo II, 18.

26 Fundamento 2 de la STC recaída en el Expediente 1172-2003-HC/TC

27 TUO de la LPAG, Título Preliminar, "artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (...) 1.6. Principio de informalismo. - Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público". Concordante con el "Artículo 136.- Observaciones a documentación presentada: 136.1 Deben ser recibidos todos los formularios o escritos presentados, no obstante incumplir los requisitos establecidos en la presente Ley, que no estén acompañados de los recaudos correspondientes o se encuentren afectados por otro defecto u omisión formal prevista en el TUPA, que amerite corrección. En un solo acto y por única vez, la unidad de recepción al momento de su presentación realiza las observaciones por incumplimiento de requisitos que no puedan ser salvadas de oficio, invitando al administrado a subsanarlas dentro de un plazo máximo de dos días hábiles. (...)"

28 TUO de la LPAG, artículo IV. 1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

29 TUO de la LPAG, artículo IV. Numeral 1.8.

30 LGIT: Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva:

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 Supervisores Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento. Tales infracciones pueden consistir en:

1. La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del Inspector del Trabajo de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.

2. El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia.

3. La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren.

31 T.U.O. de la LPAG, "Artículo IV. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.7. Principio de presunción de veracidad. - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario."

Documento publicado en la página web de Sunafil.

