



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 611-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE4

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : EMUSA PERÚ S.A.C.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 712-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : - SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **EMUSA PERÚ S.A.C.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 744-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de mayo de 2021.

Lima, 27 de julio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **EMUSA PERÚ S.A.C.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 744-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de mayo de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 3178-2017-SUNAFIL/ILM, 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 3186-2017 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de tres (3) infracciones a la seguridad y salud en el trabajo, según el siguiente detalle:

- Por no acreditar contar con los registros de monitoreos de agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómico, siendo el afectado el trabajador Lamas Chau Gustavo Alberto, tipificándose

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (Registro de enfermedades ocupacionales, registro de exámenes médicos, registro de monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos y factores de riesgo disergonómico).



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

la conducta en el numeral 27.6 del artículo 27 del RLGIT y calificada como GRAVE, con una multa propuesta de S/ 12,150.00, equivalente a 3 UIT.

- Por no acreditar el cumplimiento de la medida de requerimiento, tipificándose la conducta en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT y calificada como MUY GRAVE, con una multa propuesta de S/ 20,250.00, equivalente a 5 UIT.

1.1 Mediante Imputación de cargos N° 1752-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI de fecha 08 de mayo de 2019, la autoridad instructora da inicio al procedimiento sancionador, notificando a la entidad el acta de infracción, notificación efectuada el 24 de junio de 2019.

1.2 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° 2162-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI (en adelante, el **Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada 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 N° 982-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4 de fecha 02 de diciembre de 2019, multó a la impugnante por la suma de S/ 11, 340.00 (Once mil trescientos cuarenta con 00/100 soles) por haber incurrido en:

- Una infracción GRAVE a la seguridad y salud en el trabajo, por no implementar el registro de monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales, y factores de riesgo disergonómico, de los años 2013 al 2016, tipificada en el numeral 27.6 del artículo 27 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 3 UIT = S/ 12,150.00 soles, reducida a S/ 4,252.50 por aplicación de la Ley N° 30222.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 15 de mayo de 2017, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 5 UIT= S/ 20,250.00 soles, reducida a S/ 7,087.50 por aplicación de la Ley N° 30222.

1.3 Mediante escrito de fecha 24 de diciembre de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 982-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4, argumentando, entre otras razones, lo siguiente:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- i. Señala que la facultad de la inspección para determinar la existencia de infracciones ha prescrito, referidas a los años 2012 a 2015.
 - ii. La propuesta de sanción del Informe Final de Instrucción es nula, al haber sido expedida en vulneración del derecho al debido procedimiento.
- 1.4** Mediante Resolución de Intendencia N° 744-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de mayo de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante contra la Resolución de Sub Intendencia N° 982-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4.
- 1.5** Mediante escrito de fecha 03 de junio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 744-2021-SUNAFIL/ILM.
- 1.6** La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 908-2021-SUNAFIL/ILM, ingresando el 14 de junio de 2021 a evaluación por parte del Tribunal.

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 Notificada a la inspeccionada el 17 de mayo de 2021, ver fojas 341 del Tomo II del expediente sancionador.

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 sean 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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

⁵ Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶ Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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."



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 una 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 EMUSA PERÚ S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que EMUSA PERÚ S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 744-2021-



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 11,340.00 por la comisión de dos (02) infracciones, tipificadas como GRAVE y MUY GRAVE en los numerales 27.6 y 46.7 de los artículos 27 y 46 del RLGIT respectivamente, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 18 de mayo de 2021, el primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución.

- 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 EMUSA PERÚ S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1 La impugnante fundamenta el recurso de revisión en los siguientes términos:

- Señala que se inaplicaron los artículos 248.6 del TUO de la LPAG y el artículo 48-A del RLGIT, referidos al principio de concurso de infracciones, por considerar que las dos (02) infracciones se sustentan en una sola conducta: el presunto incumplimiento de la implementación del registro de monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómico, de los años 2016 al 2016, por lo que solicita que se excluya de la Resolución de Intendencia el extremo en el que se considera que habrían incumplido la medida de requerimiento.
- Precisa que se han inaplicado los numerales 1.4 y 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, al haber vulnerado el principio de concurso de razonabilidad y predictibilidad en tanto la empresa sí cumplió con acreditar durante las actuaciones inspectivas y en los escritos de descargo la obligación de contar con un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, y en el marco de éste, sí había cumplido con efectuar los monitoreos de agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómico correspondientes, conforme a lo previsto en su plan y programa de monitoreo de agentes ocupacionales.
- Añade que se ha producido una aplicación errónea del numeral 18.2 del artículo 18 del RLGIT, en tanto las medidas de requerimiento sólo pueden ser adoptadas y emitidas en el escenario en el que, concluidas las actuaciones inspectivas, el Inspector de Trabajo tenga la certeza de estar frente a un incumplimiento de naturaleza insubsanable, no debiendo tener ésta un carácter punitivo. Añade que la empresa acreditó que habrían cumplido con todas las obligaciones en



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

materia de seguridad y salud en el trabajo, por lo que no existía infracción alguna por subsanar.

- Finalmente, señala que se han producido una inaplicación de normas referidas al debido procedimiento en el procedimiento inspectivo, en tanto la resolución de intendencia no fue debidamente motivada, pues se determinó la comisión de una infracción grave sin tomar en cuenta los argumentos y documentos presentados por la empresa que acreditan el cumplimiento de las obligaciones en seguridad y salud en el trabajo.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De la creación de la Sunafil y sus competencias

- 6.1** Como se señaló en el punto 2.1 de la presente resolución, mediante Ley N° 29981, promulgada el 15 de enero de 2013, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral⁸, entendida como la autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo.⁹
- 6.2** Dentro sus funciones, la Sunafil supervisa y fiscaliza el cumplimiento del orden jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo¹⁰ en el ámbito del régimen laboral privado¹¹ y bajo los alcances de la Ley N° 31131¹² a nivel nacional,

⁸ Iniciando funciones el 01 de abril de 2014, según lo dispuesto por el artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 037-2014-TR. La transferencia de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a la Sunafil, se realizó el 31 de marzo de 2014, según lo dispuesto en el artículo 1 de la resolución en mención.

⁹ 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, Ley N° 29981

Artículo 18. Ente rector

La Sunafil es la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo a que se refiere la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo; y como ente rector de ese sistema funcional dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de su competencia que requieren de la participación de otras entidades del Estado, garantizando el funcionamiento del Sistema con la participación de los gobiernos regionales y de otras entidades del Estado según corresponda.

¹⁰ 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, Ley N° 29981

“Artículo 1. Creación y finalidad

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

¹¹ Considerar los alcances del literal “i” del artículo 4 de la Ley N° 29981, para aquellos trabajadores que presten servicios en entidades públicas sujetas al régimen laboral.

¹² Mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público, se estableció que la fiscalización de las condiciones contractuales o convencionales, así como las condiciones legales de los trabajadores bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) estaría a cargo de la Sunafil.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

en su calidad de autoridad central de inspección del trabajo, disponiéndose para este fin la transferencia de los “*órganos, unidades orgánicas y cargos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, referidas a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral*”.¹³

- 6.3** Por ello, el Tribunal de Fiscalización Laboral, en su calidad de última instancia administrativa de la autoridad central de inspección del trabajo, encargada de la supervisión y fiscalización del ordenamiento jurídico sociolaborales, que comprende los derechos laborales, previsionales, de seguridad y salud en el trabajo y todos los que se derivan de la relación laboral. Por tanto, tiene potestad de conocer -a través del recurso extraordinario de revisión- las resoluciones de segunda instancia, emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo dentro de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados como consecuencia de las competencias que la Ley N° 29981 le asigna a la Sunafil.
- 6.4** En ese orden de ideas, junto con la creación de la Sunafil, la Ley N° 29981 modificó a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, asignándose a éstos la competencia en la inspección respecto de aquellas microempresas¹⁴ bajo su ámbito de competencia territorial; posteriormente, mediante Ley N° 30814, Ley de fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo, se dispuso que de manera temporal se asignarían éstas competencias y funciones en materia de inspección del trabajo (de los Gobiernos Regionales) por un plazo de ocho (08) años contados a partir de la vigencia de dicha ley¹⁵ a la Sunafil, disponiéndose que en aquellos ámbitos de gobierno regional en donde se haya implementado una Intendencia Regional de la Sunafil, esta transferencia se efectuaría a partir de la vigencia de dicha ley y de manera progresiva; debiéndose implementar Intendencias Regionales en aquellos ámbitos en los cuales éstas no se habían implementado hasta el 31 de diciembre de 2020.
- 6.5** Es importante señalar que las Intendencias Regionales a las que la Ley N° 30814 hace mención se encuentran descritas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Sunafil¹⁶ (y cuya redacción inicial tuvo un desarrollo posterior a través de la modificación del Decreto Supremo N° 009-2013-TR¹⁷), teniendo éstas la naturaleza de órganos desconcentrados encargados -entre otras funciones- de

¹³ Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29981

¹⁴ Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981, que modificó el literal f) del artículo 48 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

¹⁵ A partir del 10 de julio de 2018, en tanto la referida ley fue publicada el 09 de julio de 2018 en el diario oficial El Peruano.

¹⁶ Aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR.

¹⁷ Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, publicado el 25 de octubre de 2013.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

desarrollar y ejecutar las actuaciones inspectivas de fiscalización que le fueron otorgadas a la Sunafil como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, entendido éste como un “...sistema único, polivalente e integrado en dependencia técnica, orgánica y funcional directa de la Autoridad Central de la Inspección del Trabajo”¹⁸.

- 6.6** En este extremo, cabe recordar que los órganos desconcentrados son aquellos “que desarrollan funciones sustantivas para prestar bienes o servicios, y se crean para atender necesidades no cubiertas en el territorio”¹⁹, actuando en representación de la entidad de la cual forman parte, es decir, que la competencia de la Sunafil no se pierde o difumina por esta desconcentración, sino que ésta responde a un criterio organizativo, conservando sus competencias como autoridad central²⁰.
- 6.7** Teniéndose establecidos estos alcances, corresponde analizar lo expuesto por la impugnante en el recurso de revisión materia de autos, a la luz de los expedientes administrativos (inspectivo y sancionador) y lo señalado por la Intendencia de Lima Metropolitana en la resolución impugnada.
- 6.8** Acorde con la competencia atribuida a este Tribunal respecto de la revisión de las resoluciones emitidas en segunda instancia por las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo a nivel nacional que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT 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 descrita; y de los argumentos del recurso de revisión se observa que éste contiene referencias a materias que no son de competencia de este Tribunal, por lo cual corresponde identificar aquellos extremos sobre los cuales esta Sala puede pronunciarse.

Respecto de la emisión de la medida de requerimiento dictada por el Inspector de Trabajo

- 6.9** Tal y como se señaló en la parte de los antecedentes, en el caso materia de autos se sanciona a EMUSA PERÚ SAC por la comisión de dos (02) infracciones, tipificadas como grave y muy grave respectivamente, según el siguiente recuadro obrante en

¹⁸ Artículo 18 de la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806.

¹⁹ Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, Decreto Supremo N° 054-2018-PCM

²⁰ En ese sentido, el texto original del artículo 37 y el actual artículo 47 del ROF de la Sunafil establecen que las Intendencias Regionales dependen jerárquicamente del Despacho del Superintendente de la Sunafil.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

la Resolución de Sub Intendencia N° 982-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4 del 02 de diciembre de 2019, a través de la cual se impuso la sanción a la impugnante:

N°	CONDUCTA INFRACTORA	TIPO LEGAL Y CALIFICACIÓN	N° DE TRABAJADORES AFECTADOS	TIPO DE INFRACCIÓN	MULTA IMPUESTA	REDUCCIÓN AL 35% LEY N° 30222
1	No implementar el Registro de monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómicos, de los años 2013 al 2016.	Artículo 27 Numeral 27.6 del RLGIT GRAVE	1	SUBSANABLE	3.00 UIT S/ 12,150.00	S/ 4,252.50
2	No cumplir la medida inspectiva de requerimiento de fecha 15 de mayo de 2017.	Artículo 46 Numeral 46.7 del RLGIT MUY GRAVE	1	INSUBSANABLE	5.00 UIT S/ 20,250.00	S/ 7,087.50
MULTA TOTAL IMPUESTA						S/ 11,340.00

UIT 2017: S/ 4,050.00

6.10 De la revisión de los actuados, se identifica a folios 61 y 62 del expediente inspectivo (tomo I) los alcances de la medida de requerimiento del 15 de mayo de 2017:

SE REQUIERE al sujeto inspeccionado identificado en el encabezamiento para que proceda a adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO señaladas líneas arriba, lo que se entiende sin perjuicio de la posible extensión de Acta de Infacción; en consecuencia, **DEBERÁ** realizar las siguientes acciones:

1.- La inspeccionada deberá acreditar contar con el Registro de Monitoreos de agentes: físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómicos, así como haber efectuado los monitoreos indicados anteriormente respecto de los períodos desde el 2012 hasta el 2016, debiendo exhibir los monitoreos, informes, recomendaciones y conclusiones, así como el plan de monitoreo y los métodos

usados, así como el plan de trabajo, cronograma y responsables de las correcciones u observaciones indicadas en los monitoreos solicitados.

En el **PLAZO MÁXIMO** de tres (03) cinco días hábiles se acreditará el cumplimiento del presente requerimiento, en las oficinas de la SuperIntendencia Nacional de Fiscalización Laboral de Lima Metropolitana, sito en avenida Salaverry N.° 655, segundo piso (Sala de Comparecencias), distrito de Jesús María, bajo apercibimiento de Ley, deberá comparecer el día 23 de Mayo de 2017, a las 9:30 horas. La persona que asista en representación del sujeto inspeccionado deberá acreditar su facultad de representación conforme a ley.

Se le recuerda que el incumplimiento del presente requerimiento constituirá **INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA**, sancionable con multa de conformidad con los artículos 36 y 39 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y los artículos 45 y 46 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

6.11 En consecuencia, para determinar la corrección jurídica del requerimiento, este Tribunal debe analizar si el administrado estaba obligado o no a cumplir con él, lo cual exige determinar la legalidad de dicha orden.

6.12 Tal y como se señala en la Resolución de Sub Intendencia N° 982-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4 del 02 de diciembre de 2019, en los considerandos 6 y siguientes, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (en adelante, **Ley de SST**) establece en todo empleador la obligación de implementar los registros del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, desarrollándose en el



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

artículo 33 del reglamento de la Ley de SST, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante, **el reglamento de SST**), los ocho registros del Sistema de Gestión:

“Artículo 33.- 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.
- b) Registro de exámenes médicos ocupacionales.
- c) Registro del monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómicos.
- d) Registro de inspecciones internas de seguridad y salud en el trabajo.
- e) Registro de estadísticas de seguridad y salud.
- f) Registro de equipos de seguridad o emergencia.
- g) Registro de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia.
- h) Registro de auditorías.

Los registros a que se refiere el párrafo anterior deberán contener la información mínima establecida en los formatos que aprueba el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo mediante Resolución Ministerial.”

6.13 En esa línea argumentativa, mediante Resolución Ministerial N° 050-2013-TR se aprobaron, entre otros documentos, los “Formatos referenciales que contemplan la información mínima que deben contener los registros obligatorios del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo”, en cuyo artículo 2 se estableció lo siguiente:

“Artículo 2°.- Los formatos considerados en el Anexo 1 son de carácter referencial, en virtud del artículo 34° del Reglamento de la Ley N° 29783 – Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR. La información mínima que deben contener los registros es obligatoria de acuerdo con lo establecido en el artículo 33° del citado Reglamento.”

6.14 Así, los considerandos 10 y 11 de la Resolución de Sub Intendencia antes referida señalan que “...la autoridad instructora determinó que el sujeto inspeccionado no



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

contaba con el Registro de monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos y factores de riesgo disergonómicos, en perjuicio del ex trabajador Gustavo Alberto Lamas Chau...”, añadiendo que:

“...la inspectora comisionada determinó que el sujeto inspeccionado no contaba con el citado registro, no habiendo efectuado los siguientes monitoreos:

- De agentes disergonómicos del año 2013, 2014 y 2016
- De agentes químicos de los años 2012, 2013 y 2016
- De agentes físicos de los años 2012, 2013, 2014 y 2016
- De agentes biológicos de los años 2012 y 2013
- De agentes psicosociales de los años 2012, 2013, 2014 y 2015. Precisando que, el monitoreo realizado en el 2016 sólo adjunta las conclusiones, mas no el plan de monitoreo ni los métodos utilizados; asimismo, el informe presentado tiene incongruencias respecto al registro de monitoreo de agentes ocupacionales exhibido por el sujeto inspeccionado, toda vez que, señala que el monitoreo se realizó de enero a junio 2016 y sobre un universo de 549 trabajadores; lo cual afectó al trabajador Lamas Chau Gustavo Alberto, toda vez que, no se le evaluó sobre los riesgos psicosociales a los que estaba expuesto, debido a que se encontraba con descanso médico desde el 28 de mayo de 2016.”

6.15 La propia resolución de primera instancia reconoce que -a la luz de la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR- sólo sería exigible lo observado a partir del período 2013, desestimando la recomendación de sanción de 2012; para que posteriormente, al resolverse el recurso de apelación presentado por EMUSA PERÚ SAC a través de la Resolución de Intendencia N° 744-2021-SUNAFIL/ILM del 15 de mayo de 2021, se reconozca “...amparar la prescripción planteada respecto a los períodos 2013 y 2014, quedando subsistente la infracción por los períodos 2015 y 2016, en tanto la autoridad de primera instancia determinó la responsabilidad de la infracción antes que se venciera el plazo prescriptorio por dichos períodos...” (considerando 3.7).

6.16 Independientemente de la posición respecto de la periodicidad de realización de los monitoreos de los agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómico²¹, esta Sala discrepa con lo señalado por las autoridades antes

²¹ Así, por ejemplo, el Informe Final de Instrucción N° 2162-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI del 31 de julio de 2019, obrante a folios 273 y siguientes del expediente sancionador (tomo II) señala en el punto 11 lo siguiente: “De otro lado, cabe señalar que, de acuerdo al artículo 33 del RLSST, contar con el Registro de Monitoreo de agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómico, es de obligatorio cumplimiento, por lo que si bien el sujeto inspeccionado alega que, estos fueron realizados en base



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

citadas, pues los inspectores comisionados no debieron emitir la medida inspectiva de requerimiento siendo que el incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo era una infracción de carácter insubsanable al momento de determinarse la no realización de los monitoreos señalados en el numeral 6.14 de la presente resolución: Si el inspector ya tenía certeza de la no realización de los monitoreos, era imposible solicitar su presentación.

- 6.17** Así, la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – “Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL (vigente en ese entonces), establecía en el numeral 7.7.2.7 lo siguiente:

“En caso se verifiquen infracciones insubsanables no se emitirá medida inspectiva de requerimiento, debiendo dejar constancia del carácter insubsanable de la infracción en la respectiva constancia de actuaciones inspectivas y anexos. La calificación de un incumplimiento como insubsanable debe ser notificada al sujeto inspeccionado durante las actuaciones inspectivas de investigación y deben estar sustentadas en la imposibilidad de revertir los efectos del incumplimiento normativo o de la afectación del derecho, sustento que también debe ser consignado en el Acta de Infracción”

- 6.18** En ese sentido, no se cumplían las condiciones requeridas para la emisión de la medida de requerimiento en los términos vigentes en dicho momento.

Respecto del no cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento

- 6.19** 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 ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

- 6.20** Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

a los peligros con riesgos considerados significativos o altos, ello no enervó su obligación de realizar y contar con los otros que no fueron exhibidos durante las investigaciones realizadas, a fin de descartar los peligros y riesgos en las áreas monitoreadas u otras, los cuales debieron desarrollarse en función de su Programa Anual. Con relación a esto último, los periodos en que debieron desarrollarse, se sujetan a lo programado por el empleador y no a uno previsto por Ley, lo que no significa que no deba realizarse de forma periódica, esto es, anualmente.”. Esta Sala discrepa con tal postura, en tanto no existe una periodicidad legal -a la luz de la actividad económica de la impugnante- para la realización de los mismos; la periodicidad anual se encuentra referida a la revisión del Sistema de Gestión (artículo 90 del reglamento de SST), y precisamente dicho artículo establece que “(...) El alcance de la revisión debe definirse según las necesidades y riesgos presentes”.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“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)

6.21 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**, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización”. (el énfasis es añadido)

6.22 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.

6.23 En tal sentido, de las actuaciones realizadas se evidencia que el inspector comisionado emitió la medida de requerimiento del 15 de mayo de 2017²², con la finalidad de que: a) acredite contar con el Registro de Monitoreo de agentes: físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómico, así como haber efectuado los monitoreos indicados anteriormente respecto de los períodos 2012 hasta el 2016, debiendo exhibir los monitoreos, informes, recomendaciones y conclusiones, así como el plan de monitoreo y los métodos utilizados, así como el plan de trabajo, cronograma y responsables de las correcciones u observaciones indicadas en los monitoreos solicitados, otorgándose un plazo de cinco (05) días

²² Obrante a folios 59 y siguientes del tomo I del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

hábiles; pese a que en la misma acta señalaba que la empresa había cumplido con efectuar algunos monitoreos²³:

1. Que, si bien el sujeto inspeccionado exhibió el documento denominado Registro de Monitoreo de Agentes Ocupacionales, el sujeto inspeccionado no acreditó contar con el Registro de monitoreo de Agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de Riesgos disergonómicos en relación a los puestos y áreas de trabajo de la inspeccionada.
La empresa no acreditó contar con el registro de monitoreos de agentes: físicos, químicos, biológicos, psicosociales y factores de riesgo disergonómicos, no acreditando haber efectuado los siguientes monitoreos:
 - a.- De agentes disergonómicos de los años 2012 y 2013.
 - b.- De agentes químicos de los años 2012 y 2013.
 - c.- De agentes físicos de los años 2012 y 2013.
 - d.- De agentes biológicos de los años 2012, 2013, 2014 y 2015.
 - e.- De agentes psicosociales: en este punto cabe señalar que la empresa materia de inspección no acredita haber efectuado dichos monitoreos en los años 2012, 2013, 2014 y 2015; precisándose que el monitoreo efectuado en el año 2016, solo se adjunta las conclusiones mas no todo el plan de monitoreo ni los métodos usados; más aún si el informe presentado tiene incongruencias con respecto al registro de monitoreo de agente ocupaciones exhibido, por cuanto en el informe se señala que el monitoreo se ha efectuado desde el mes de enero a junio de 2016 y sobre un universo de 411 trabajadores, pero en el registro se señala que el monitoreo solo se ha efectuado el 22 de junio de 2016 y sobre un universo de 549 trabajadores, más aún el informe que serviría de sustento para el registro no guarda relación tampoco con el "programa anual de seguridad y salud en el trabajo del 2016" exhibido por la empresa, donde se indica que dicho monitoreo se efectuará en el mes de junio y julio de 2016, de ser así nunca se habría evaluado el trabajador recurrente sobre los riesgos psicosociales a los que estaba expuesto, ya que éste entro en descanso medico desde el 28 de mayo de 2016, lo que se deja constancia para los fines pertinentes.

6.24 Se debe tener en cuenta que el requerimiento tiene un carácter unitario, por lo que el administrado no puede elegir cumplir sólo alguna o algunas de las órdenes impartidas, sino la totalidad de las mismas. Por tanto, el administrado tiene derecho a resistirse a un requerimiento cuando viole el artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT. En consecuencia, de acuerdo a las razones expuestas en los puntos 6.9 al 6.18 de la presente resolución, EMUSA PERÚ SAC no estaba obligada a cumplir con la medida de requerimiento del 15 de mayo de 2017, porque no respetó el principio de legalidad²⁴, no habiendo, por tanto, incurrido en la infracción imputada.

6.25 En consecuencia, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta derivada del incumplimiento de la medida de requerimiento de fecha 15 de mayo de 2017.

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

²³ Así, en los descargos se presentaron los siguientes monitoreos: a) Monitoreo de factores de riesgo disergonómico realizado en el año 2014, b) Monitoreo de agentes físicos (ruido, iluminación, estrés y confort térmico) realizados en los años 2014 y 2016, c) Monitoreo de Agentes Biológicos realizados en los años 2012 y 2013, d) Monitoreo de agentes psicosociales realizado en el año 2016.

²⁴ 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 145-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 EMUSA PERÚ S.A.C, en contra de la Resolución de Intendencia N° 744-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de mayo de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 611-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE4, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 744-2021-SUNAFIL/ILM en el extremo que confirma la sanción impuesta por la Resolución de Sub Intendencia N° 982-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4, referente al incumplimiento a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 de la RLGIT, 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 EMUSA PERÚ S.A.C. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

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

Regístrese y comuníquese

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