

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N.º 602-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala

Expediente Sancionador: 176-2021-Sunafil/IRE-LAM
Procedencia: Intendencia Regional de Lambayeque
Impugnante: Albis S.A.C.
Acto Impugnado: Resolución de Intendencia N.º 144-2021-Sunafil/IRE-Lambayeque
Materia: Labor inspectiva

Sumilla: *Se declara infundado el recurso de revisión interpuesto por Albis S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N.º 144-2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, de fecha 24 de agosto del 2021.*

Lima, 30 de noviembre del 2021

Visto: El recurso de revisión interpuesto por Albis S.A.C. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N.º 144 -2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, de fecha 24 de agosto 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.º 292-2021-Sunafil/IRE-LAM, 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.º 112-2021-Sunafil/IRE-LAM (en adelante, el Acta de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción leve en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo y una (01) infracción grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N.º 179-2021/Sunafil/IRE-LAM/SIAI del 17 de marzo del 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del inciso 2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo N.º 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N.º 199-2021/Sunafil/IRE-LAM/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. Por lo que procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia Regional de Lambayeque, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N.º 388-2021-Sunafil/IRE-LAM/SIRE de fecha 21 de mayo del 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 12,716.00 por haber incurrido, en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **leve** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con los lineamientos establecidos en la Resolución Ministerial N.º 972-2020-MINSA para la implementación del "Plan para la vigilancia, prevención y control del COVID-19", tipificada en el numeral 26.5 del artículo 26 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 1,144.00.

- Una (01) infracción **muy grave** a la labor inspectiva, por no cumplir con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral, de fecha 17 de febrero del 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/11,572.00.

1.4 Con fecha 15 de junio del 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N.° 388-2021-Sunafil/IRE-LAM/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. Albis S.A.C. cumple fielmente con todo lo referido a través de nuestro aplicativo Consulta App, señala que se presentó recientemente el registro de Consulta App de los ocho (08) trabajadores comprendidos en la inspección, en tal sentido, si la autoridad administrativa no toma en cuenta que su gestión del cuidado y prevención de la salud se realiza de manera virtual y remota, entonces se está ante una vulneración a nuestro derecho al debido proceso.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N.° 144 -2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, de fecha 24 de agosto del 2021, notificada el 26 agosto del 2021, la Intendencia Regional de Lambayeque declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub-Intendencia N.° 388-2021-Sunafil/IRE-LAM/SIRE, por considerar los siguientes puntos:

i. Respecto al incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento por parte de la inspeccionada, de la revisión de los actuados se advierte que, en mérito a las facultades inspectivas previstas en el numeral 5.3 del artículo 5° de la LGIT, con fecha 17 de febrero del 2021, se notificó a la empresa inspeccionada una medida inspectiva de requerimiento extendida por la inspectora actuante, otorgándole un plazo de tres días hábiles para la presentación de la documentación relacionada a las ocho (08) trabajadoras afectadas. Sin embargo, del Acta de Infracción se verifica que, Albis S.A.C. no cumplió con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden socio laboral en su totalidad.

ii. Respecto a los argumentos expuestos por la inspeccionada Albis S.A.C. en el recurso de apelación señala que de la valoración de lo actuado se verifica que se ha respetado el debido procedimiento del apelante, tanto en la etapa de actuación inspectiva, como en el procedimiento administrativo sancionador –fase instructora y sancionadora– al habersele notificado debidamente con la Imputación de Cargos, a fin que efectúe sus descargos dentro de los plazos legalmente establecidos, así como se aprecia que se ha notificado debidamente todas las actuaciones correspondientes al presente caso, otorgándole la oportunidad conforme a su derecho, de presentar sus argumentos de defensa, así como de adjuntar los medios probatorios que considere pertinentes para sustentar su teoría del caso y estrategia de defensa, obteniendo una decisión motivada por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo, como es el caso de la expedición de la resolución cuestionada, encontrándose acorde a la normativa expuesta, al haber desarrollado un análisis jurídico y fáctico de las normas vulneradas, según los hechos constatados por el inspector comisionado y los descargos efectuados, desestimándose lo alegado por el impugnante en este extremo.

1.6 Con fecha 17 de septiembre del 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Regional de Lambayeque el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N.° 144 -2021-Sunafil/IRE-Lambayeque.

1.7 La Intendencia Regional de Lambayeque admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-000862-2021-Sunafil/IRE-LAM, recibido el 23 de septiembre 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.° 29981², 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.° 29981³, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁴ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N.° 007-2013-TR⁵, y el artículo 2° del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2017-TR⁶ (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 RLGIT, modificado por Decreto Supremo N.° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁷.

3.4 En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que 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 Albis S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que Albis S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 144 -2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 12,716.00, por la comisión de una (01) infracción LEVE, prevista en el numeral 26.5 del artículo 26 del RLGIT y de una (01) infracción muy grave prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del citado cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de 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 Albis S.A.C.

V. Fundamentos del recurso de revisión

Con fecha 17 de setiembre del 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 144-2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, señalando que cuenta con un aplicativo ConsultApp, el cual es un aplicativo de triaje virtual de la empresa, a través del cual todos sus trabajadores registran diariamente su sintomatología (completan una declaración jurada de síntomas) a efectos de prevenir la propagación del Covid 19, afirmando que los ocho trabajadores comprendidos en la inspección han completado la información respecto al período de diciembre del 2020 a enero del 2021. De esta manera, Albis S.A.C. sí ha cumplido, y por lo que aplicativo de triaje virtual de la empresa debe ser aceptado por principio de primacía de la realidad.

VI. Análisis del recurso de revisión

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

6.1 De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas “deben actuar con respecto a la Constitución, a 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”.

6.2 Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente⁹, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG¹⁰ pudiendo incluso “solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley”¹¹.

6.3 Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 que señala lo siguiente:

“Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.

El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos”.

6.4 Al respecto esta Sala considera que la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de

conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

6.5 En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con las infracciones muy graves, e identificando si sobre éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del reglamento citado en el numeral precedente.

Sobre el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento

6.6 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 ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

6.7 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” (énfasis añadido).

6.8 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” (énfasis añadido).

6.9 En esa línea, en la sección 7.15 de la “Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva, Directiva N.º 001-2019-Sunafil/INII” aprobada mediante Resolución de Superintendencia N.º 216-2019-Sunafil¹², se desarrollan alcances para la emisión de medidas inspectivas, señalando en el segundo párrafo del numeral 7.15.2 lo siguiente:

“En las medidas de requerimiento, paralización o prohibición de trabajos o tareas, los Inspectores actuantes detallan y describen de forma clara, precisa y concisa los hechos o actos constitutivos de incumplimientos sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, los trabajadores afectados, las normas vulneradas, el respectivo numeral del RLGIT que tipifica los hechos como infracciones, de existir el mismo, los períodos de comisión de las infracciones, la obligación normativa que exige su cumplimiento y el riesgo grave o inminente advertido, según corresponda”.

6.10 Detallándose en el numeral 7.15.6, respecto del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, que éste deberá procurar tomar en cuenta los siguientes factores:

a) Cantidad de trabajadores afectados.

b) Gravedad y naturaleza de la infracción.

c) Urgencia de la medida de requerimiento

d) Razonabilidad

e) Cualquier otro factor que, a su juicio, le permitan evaluar la duración de dicho plazo

6.11 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, dentro de un plazo razonable.

6.12 En tal sentido, corresponde analizar si en uso de dicha facultad, los inspectores comisionados extendieron la medida inspectiva de requerimiento en consideración a las normas antes citadas. De lo contrario, se estaría incurriendo en una violación del principio de legalidad¹³.

6.13 De las actuaciones realizadas se evidencia que los inspectores comisionados emitieron la medida de requerimiento, de fecha 17 de febrero del 2021, con la finalidad de que la impugnante cumpliera con realizar las siguientes acciones respecto a los ocho trabajadores comprendidos en la inspección:

1. Acreditar documentalmente la entrega, y cada tiempo que corresponde, de los equipos de protección personal adecuados y debidamente certificados a favor de los trabajadores afectados - cuadro I, tal como se encuentra establecidos en la normatividad indicada como vulnerada; utilizando el Registro de Equipos de seguridad y/o emergencia, a que se refiere la RM 050-2013-TR.

2. Que, el "Plan para la vigilancia, prevención y control COVID-19 en el trabajo" cumpla con los lineamientos establecidos en la Resolución Ministerial N.º 972-2020-MINSA; precisando en la parte *in fine* que el pedido de información corresponde al periodo diciembre 2020 y enero 2021; Para su cumplimiento, otorgaron un plazo de tres (03) días hábiles, bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva, en caso de incumplimiento.

6.14 Mediante correo electrónico de Albis Sociedad Anónima Cerrada - Albis S.A.C., la inspectora comisionada, recibió el día 22 de febrero del 2021 información relacionada a la documentación solicitada mediante medida inspectiva de requerimiento. De dicha documentación la inspectora comisionada dejó constancia, en el numeral 4.6 del Acta de Infracción, que "de la revisión de dichos documentos, sólo se acredita cumplimiento de la entrega de equipos de protección personal a las trabajadoras comprendidas. Que respecto del Plan para la vigilancia, prevención y control del COVID-19 en el trabajo, sólo se acredita: El registro del Plan ante el Ministerio de Salud o SISCOVID, Profesionales para la vigilancia de la salud por exposición a la COVID-19: médico ocupacional y enfermera ocupacional que cumpla con los requisitos establecidos en el ANEXO 1 de la mencionada Resolución; respecto de la especialidad, grado de académico, competencia y capacitación, distanciamiento físico de al menos 1.5 metros entre los trabajadores, la lista de chequeo de vigilancia de la COVID-19, Nómina de Trabajadoras gestantes y lactantes y Nómina de Trabajadores por Riesgo de Exposición al SARS-COV-2, de conformidad al ANEXO 3 de la mencionada Resolución".

6.15 Sobre el particular, la implementación del "Plan para la vigilancia, prevención y control COVID-19 en el trabajo" debería estar acorde con los lineamientos establecidos en la Resolución Ministerial N.º 972-2020-MINSA. Sin embargo, la autoridad instructora en el Informe Final 199-2021/Sunafil/IRE-LAM/SIAI señaló, respecto del Plan para la vigilancia, prevención y control del COVID-19 en el trabajo, que el sujeto inspeccionado no cumplió con acreditar la declaración jurada de salud; base de datos de seguimiento de casos COVID-19, registro de temperatura y declaración jurada de síntomas, registro de ficha epidemiológica COVID-19 y sintomatología

COVID-19 y haber puesto de conocimiento el mismo a las trabajadoras comprendidas, entre otros aspectos¹⁴.

6.16 Puede apreciarse que las cuestiones pendientes de ser acreditadas son exigencias de bioseguridad que son de conocimiento público a nivel nacional. Suponen, además, el cuidado mínimo que ha de tener un empleador con sus trabajadores, en resguardo de su salud en el trabajo, en las circunstancias de pandemia y emergencia sanitaria que vive el país desde el mes de marzo de 2020.

6.17 En ese sentido, en el caso materia de autos, los tres días hábiles otorgados por el inspector eran suficientes, para que un empleador diligente que se sabe responsable de la salud de sus trabajadores a fin de evitarles el contagio del COVID 19, pusiera los medios para cumplir con el requerimiento. En consecuencia, es razonable señalar que, al no cumplirlo, ha incurrido en la infracción tipificada en el artículo 46.7 del RLGIT. Por las consideraciones antedichas no se acoge el recurso de revisión.

Por tanto

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N.º 29981 - Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral- Sunafil, la Ley N.º 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N.º 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2017-TR.

Se resuelve:

Primero. - Declarar infundado el recurso de revisión interpuesto por Albis S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N.º 144 -2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, de fecha 24 de agosto del 2021, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N.º 176-2021-Sunafil/IRE-LAM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- Confirmar la Resolución de Intendencia N.º 144 -2021-Sunafil/IRE Lambayeque, en el extremo referente a la sanción impuesta por el incumplimiento a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

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

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

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

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

Firmado digitalmente por:

Desirée Bianca Orsini Wisotzki

Vocal Titular

Luz Imelda Pacheco Zerga

Vocal Titular

Voto singular del vocal Luis Erwin Mendoza Legoas

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, si bien estoy de acuerdo con el fallo, discrepo de la fundamentación, pues considero que el Tribunal de Fiscalización Laboral no tiene competencia para analizar el cumplimiento de obligaciones formales o documentales en materia de seguridad y salud en el trabajo (en este caso una infracción leve) sobre el que versa el expediente administrativo elevado a esta instancia de revisión. En este caso, se ha activado la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral por una infracción calificada como “muy grave a la labor inspectiva”, por no haber cumplido el empleador con la medida de requerimiento, de fecha 17 de febrero del 2021.

Sintetizo el sustento de mi posición en las siguientes consideraciones:

1. La Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, Ley N.º 29981, ha establecido la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral con carácter excepcional, conforme fluye de una lectura atenta del tercer párrafo del artículo 41. A su vez, literal b) del artículo 49 de la norma citada delega en las normas reglamentarias la determinación de las “causales establecidas” para la interposición del recurso de revisión. Es decir, la ley establece un ámbito restringido, pero la configuración de dicho ámbito es delegada a las normas sectoriales.

2. En el literal c) del artículo 55 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, reitera la excepcionalidad del ámbito objetivo en el que la instancia de revisión ejecuta sus competencias. De esa forma, refiere al Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2017-TR como norma que determina los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de revisión.

3. El artículo 2º del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, a su vez, reitera el carácter excepcional de la competencia de la instancia de revisión. En concreto, en el artículo 14, el Reglamento mencionado refiere que el recurso de revisión se interpone contra resoluciones que sancionan infracciones “muy graves”.

4. En el bloque de legalidad que se repasa, se observa que: 1) el Tribunal de Fiscalización Laboral tiene una competencia excepcional, lo que estrictamente se refiere a la competencia material establecida por la norma reglamentaria, por delegación legal; y 2) dicha competencia, excepcionalmente activada, permite que el órgano de revisión ejerza sus funciones, conforme al segundo párrafo del artículo 15 de la Ley N.º 29981: emitir decisiones que constituyan precedentes de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

5. Conforme con la doctrina administrativista, “la competencia en razón de la materia se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano, es decir, al objeto de los actos y a las situaciones de hecho ante las que puede dictarlos”¹⁵

6. Los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son; sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren casos en los que las imputaciones contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” más algún o algunos más de distinto grado. Habitualmente, en este tipo de casos, el Tribunal de Fiscalización Laboral distingue lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.

7. Una excepción a lo distinguido en el numeral anterior es el caso de las infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.

Existen casos en donde la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral es dudosa, pues los recursos de revisión se tramitan por sanciones impuestas por inejecución de medidas de requerimiento que, en sustancia, versan sobre un comportamiento subsumible en tipos sancionadores calificados por la normativa como infracciones “graves” o hasta “leves”. En tales casos, el análisis de la razón jurídica de las medidas de requerimiento debe limitarse a un análisis estrictamente referido a la proporcionalidad y razonabilidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son, en efecto, las infracciones calificadas como graves y leves.

8. Del análisis del escrito de revisión no se identifica que la impugnante fundamente su recurso en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal, respecto de la infracción “muy grave” (único objeto de análisis pasible de pronunciamiento por parte del Tribunal). Por el contrario, se observa que los argumentos de defensa de la recurrente implican que esta Sala tome posición sobre la calificación efectuada de la falta administrativa respecto de una materia distinta a infracciones muy graves, cuestión que, como se ha expuesto, excede la competencia que la ley ha otorgado a este Tribunal.

9. En efecto, si bien la recurrente ha impugnado la aplicación de una medida de requerimiento (infracción *muy grave*), se observa que las alegaciones planteadas recaen sobre aspectos en los cuales la Intendencia competente, como instancia de apelación, se ha pronunciado ya, al tratarse de materia calificada por la norma como *infracción grave y/o infracción leve*.

10. Entonces, respecto de dicha materia, se ha agotado ya la vía administrativa en la instancia de apelación, y al no presentarse argumentos que cuestionen los fundamentos expuestos por las instancias inferiores sobre la infracción objeto del recurso de revisión (infracción muy grave), se determina que el recurso de revisión no desvirtúa la sanción aplicada respecto de la infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento, de fecha de fecha 17 de febrero del 2021, debiéndose también confirmar dicho extremo de la resolución impugnada, por lo que resulta infundado el recurso de revisión que se ha interpuesto.

11. Finalmente, el Tribunal de Fiscalización Laboral podría, sobradamente, ejercer la tutela administrativa a través del efecto unificador que tienen los precedentes de observancia obligatoria incluso sobre casos como este, donde las materias cuyo análisis es indispensable recaen en una materia distinta a la que activa la competencia de la instancia de revisión.

Por estos fundamentos, mi voto es porque el recurso de revisión sea declarado INFUNDADO en los términos expuestos en el presente voto singular.

Firmado digitalmente por:

Luis Erwin Mendoza Leguas

Presidente

Constancia de notificación vía casilla electrónica

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, Albis Sociedad Anónima Cerrada - Albis S.A.C. identificado con RUC: 20418140551 el siguiente documento Resolución de Tercera Instancia N.° 0000000602-2021 en fecha 14/12/2021 del/la Tribunal de Fiscalización Laboral.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del Decreto Supremo N.° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la Sunafil y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la Ley 27444.

1 Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Remuneraciones (sub materia: Remuneración mínima vital), Equipos de protección personal (sub materia: Incluye todas), Planes y Programas de Seguridad y Salud en el Trabajo (sub materia: Incluye todas).

2 “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.”

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 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.

(...)”

4 “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.”

5 “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.”

6 “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.”

7 Decreto Supremo N.º 016-2017-TR, artículo 14.

8 Iniciándose el plazo el 27 de agosto del 2021.

9 “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS

Artículo 217.- Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

(...)"

10 "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS

Artículo 218.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración b) Recurso de apelación

Solo en caso de que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."

11 Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

12 Texto vigente a la fecha de las actuaciones inspectivas del caso materia de autos. Mediante Resolución de Superintendencia N.º 216- 2019-Sunafil se aprobó la directiva, de fecha 9 de julio del 2019

13 Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios 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"

(....)

14 Véase Informe final 199-2021/Sunafil/IRE-LAM/SIAI numeral 7.1.9, a folios 23 del expediente sancionador

15 Gordillo, A. (2007). *Tratado de derecho administrativo: el acto administrativo* (Vol. 3). Agustín Gordillo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo8.pdf

Documento publicado en la página web de Sunafil.