

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N.º 618-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala

Expediente Sancionador: 107-2021-Sunafil/IRE-CAJ
Procedencia: Intendencia Regional de Cajamarca
Impugnante: Ministerio Público - Gerencia General
Acto Impugnado: Resolución de Intendencia N.º 129-2021-Sunafil/IRE-CAJ
Materia: Labor inspectiva

Sumilla: Se declara **infundado** el recurso de revisión interpuesto por el Ministerio Público - Gerencia General, en contra de la Resolución de Intendencia N.º 129-2021-Sunafil/IRE-CAJ, de fecha 24 de agosto del 2021, emitido por la Intendencia Regional de Cajamarca.

Lima, 6 de diciembre del 2021

Visto: El recurso de revisión interpuesto por el Ministerio Público - Gerencia General (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N.º 129-2021-Sunafil/IRE-CAJ, 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 97-2021-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.º 059-2021-Sunafil/IRE-CAJ, de fecha 17 de febrero del 2021 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otras, de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N.º 114-2021-Sunafil/IRE-CAJ/SIAI, de fecha 26 de marzo del 2021, y notificado el 02 de abril del 2021², se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) 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 146-2021-Sunafil/IRE-CAJ/SIAI, de fecha 22 de abril del 2021, 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 N.º 241-2021-Sunafil/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 11 de junio del 2021³, multó a la impugnante por la suma de S/ 166,654.40 (Ciento sesenta y seis mil seiscientos cincuenta y cuatro con 40/100 soles), por haber incurrido, entre otras, en:

- Una infracción **muy grave** a la labor inspectiva, por no cumplir con la adopción de la medida inspectiva de requerimiento, notificada el 12 de febrero del 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 104,016.00.

1.4 Con fecha 12 de julio del 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N.° 241-2021-Sunafil/IRE-CAJ/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. Al momento de emitir el Acta de Infracción no se tomó en cuenta el medio probatorio consistente en el Oficio N.° 030-2020-MP-FN-ADMDFCAJA de fecha 17 de febrero del 2021, en el cual se acredita que los trabajadores detallados en dicho oficio, no ejecutan acciones de alto o muy alto riesgo, en razón que las funciones que realizan son netamente administrativos, más aún si se realizan trabajo remoto en cumplimiento con lo dispuesto en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio Público, asimismo, conforme se acredita con el Memorandum Múltiple N.° 05-2021-MP-FN-DA-CAJAMARCA, de fecha 06 de abril del 2021, se programó capacitación obligatoria de “Bioseguridad” vía plataforma meet para el día 07 de abril del 2021, a horas 11:00 a.m., en cumplimiento con el “Plan de Vigilancia, prevención y control COVID-19 en el Trabajo”. De otro lado, es necesario referirnos que el personal que realiza labores de alto riesgo o está expuesto a semejantes situaciones es el que pertenece al departamento de Medicina Legal el mismo que cuenta con su propia Unidad Ejecutora y su propio Registro Único de Contribuyente (RUC) 20604022941, es decir cuenta con personería jurídica distinta a la del Ministerio Público – Gerencia General (Sede Central Lima). Sin perjuicio de ello, se ha dado inicio a las gestiones administrativas, con la finalidad de capacitar al personal.

ii. Así también, la Autoridad Administrativa de Trabajo, al momento de emitir la citada Acta de Infracción, no tomó en cuenta que mediante Oficio N.° 030-2020-MP-FN-ADMDFCAJA, de fecha 17 de febrero del 2021, se acreditó que si se cumplió con entregar los equipos de protección personal (EPPs) a todo el personal del Distrito Fiscal de Cajamarca, lo cual fue puesto de conocimiento en la etapa inspectiva mediante Oficio N.° 025-2021-MP-FN-ADMDFCAJA y Oficio N.° 029-2021-MP-FN-ADMDFCAJA de fecha 02 y 09 de febrero del 2021. Cabe señalar, que debido a la situación que atraviesa el país por la pandemia del Covid-19, resulta difícil acreditar la entrega de manera personal por cuanto ello implicaría mayor riesgo de contagio, es decir, el recolectar las firmas de cada uno de ellos como señal de conformidad de su recepción, podría ocasionar la propagación del virus.

iii. El Ministerio Público cumplió con la medida inspectiva de requerimiento al acreditar que se ha cumplido con la capacitación en Bioseguridad, el día 07 de abril del 2021 y demostrar la entrega de equipo EPP a todo el personal.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N.° 129-2021-Sunafil/IRE-CAJ, de fecha 24 de agosto del 2021⁴, la Intendencia Regional de Cajamarca declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N.° 241-2021-Sunafil/IRE-CAJ/SIRE, por considerar que:

i. Respecto a los trabajadores afectados que no realizarían actividades de “Alto Riesgo”, se ha podido verificar que, respecto a los 13 trabajadores afectados, la propia inspeccionada ha consignado en su “Plan para la Vigilancia, prevención y control covid-19”, que los puestos de dichos trabajadores son considerados de “Alto Riesgo”, lo cual obra a folios 213 al 214 del expediente inspectivo.

ii. Respecto a la capacitación obligatoria de “Bioseguridad”, vía plataforma google meet para el día 07 de abril del 2021, a horas 11:00 a.m., la autoridad de primera instancia ha procedido a aplicar la reducción del monto de la sanción propuesta en atención al artículo 40, literal a) de la Ley N.° 28806.

iii. Respecto al personal del Departamento de Medicina Legal, el cual sería una unidad ejecutora independiente y con personería jurídica distinta al Ministerio Público, de la documentación ofrecida por la inspeccionada y el presente procedimiento sancionador no es posible comprobar

lo alegado en este extremo, más aún si se tiene en cuenta que la inspeccionada ha considerado a los trabajadores afectados (13) dentro de su “Plan para la Vigilancia, prevención y control COVID-19”, en ese sentido, no desvirtúa la conducta infractora.

iv. En cuanto a la entrega de equipos de protección personal (EPP), si bien la inspeccionada manifiesta que la falta de los cargos de recepción de forma personal por parte de los trabajadores, obedece a la pandemia de Covid-19; sin embargo, el cargo de recepción por parte de los trabajadores pudo enviarse de manera virtual como el uso del correo electrónico.

v. De la verificación del expediente inspectivo, la inspeccionada no cumplió la medida inspectiva de requerimiento de fecha 12 de febrero del 2021.

1.6 Con fecha 22 de setiembre del 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N.º 129-2021-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 N.º 527-2021-Sunafil/IRE-CAJ, recibido el 27 de setiembre del 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral

II. De la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral

2.1 Mediante el artículo 1º de la Ley N.º 29981⁵, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **Sunafil**), disponiéndose en el artículo 7º 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.º 29981⁶, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁷ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N.º 007-2013-TR⁸, y el artículo 2º del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2017-TR⁹ (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.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N.º 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.º 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.º 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 modificatorias”¹⁰.

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 del Ministerio Público - Gerencia General

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que el Ministerio Público - Gerencia General, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.° 129-2021-Sunafil/IRE-CAJ, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 166,654.40 por la comisión, entre otras, de una (01) infracción tipificada como muy grave, prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución¹¹.

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 el Ministerio Público - Gerencia General.

V. Fundamentos del recurso de revisión

Con fecha 22 de setiembre 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.° 129-2021-Sunafil/IRE-CAJ, señalando que:

Sobre la multa por materia de seguridad y salud en el trabajo

- Existe una interpretación errónea del numeral 27.8 del artículo 27 del RLGIT, cuando claramente se advierte en la resolución impugnada que, si se cumplió con acreditar haber capacitado a los trabajadores en materia de Bioseguridad, prevista en el Plan para la Vigilancia, prevención y control Covid-19, motivo por el cual se redujo el monto de la sanción propuesta en atención al artículo 40 literal a) de la Ley N.° 28806.

- Existe una interpretación errónea del numeral 27.9 del artículo 27 del RLGIT, dado que en la resolución impugnada reconoce que se ha cumplido con entregar los equipos de protección personal a todo el personal del Distrito Fiscal de Cajamarca, acreditándose mediante Oficio N.° 025-2021-MP-FN-ADMDFCAJA y Oficio N.° 029-2021-MP-FN-ADMDFCAJA de fecha 02 y 09 de febrero del 2021, que obran en el expediente; no obstante, se debe tener presente que debido a la situación que atraviesa el país por la pandemia del COVID-19, resulta difícil acreditar la entrega de manera personal a cada uno de los servidores, por cuanto ello implicaría mayor riesgo de contagio, es decir el recolectar las firmas de cada uno de ellos como señal de conformidad de su recepción, podría ocasionar la propagación del virus.

Sobre la multa por labor inspectiva

- Existe interpretación errónea del numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, por cuanto el Ministerio Público sí cumplió con la medida de requerimiento, al encontrarse debidamente acreditado la capacitación en Bioseguridad, el día 7 de abril del 2021 y la entrega de EPP a todo el personal que labora en el Distrito Fiscal de Cajamarca.

VI. Análisis del recurso de revisión

6.1 Respecto al recurso de revisión planteado, es oportuno señalar que este Tribunal es competente para evaluar las infracciones sancionadas como muy graves; por lo que estando a los actuados, se evidencia que la resolución impugnada comprende dos infracciones graves como una muy grave, siendo materia de análisis solo esta última. Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar la imposición de sanciones graves, son argumentos respecto de los cuales este Tribunal no tiene competencia para pronunciarse.

Sobre el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento

6.2 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.

6.3 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).

6.4 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” (énfasis es añadido).

6.5 Considerando lo antes expuesto, a folios 256 al 303 del expediente de inspección, obra la medida inspectiva de requerimiento de fecha 12 de febrero de 2020, a través de la cual los inspectores de trabajo requirieron a la impugnante: **1)** Acreditar el cumplimiento de las capacitaciones precisadas en el 2.3, 2.4 y 2.5 hecho comprobado, a los trabajadores cuyos datos figuran en cada uno de dichos numerales, y **2)** Acreditar la entrega de los equipos de protección personal previstos en el Plan de Vigilancia, prevención y control del Covid-19 en el trabajo, a los trabajadores cuyos datos aparecen detallados en el 2.6 hecho comprobado, debiéndose precisar la fecha de entrega de cada uno de ellos, así como el número de unidades entregadas a cada trabajador (última renovación). Para el cumplimiento de la misma, otorgó un plazo de cinco (05) días hábiles, bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva, en caso de incumplimiento.

6.6 Por las razones expuestas en el considerando precedente, tomando en cuenta lo aseverado por la propia impugnante, los inspectores de trabajo emitieron la correspondiente Acta de Infracción, precisando en los numerales 4.9 y 4.10 de los Hechos Constatados, lo siguiente:

4.9 Dentro del plazo otorgado en la medida inspectiva de requerimiento, la entidad inspeccionada, si bien acreditó haber subsanado los incumplimientos relacionados con las capacitaciones en materia de "Medidas preventivas contra la Covid - 19" y "Gestión ocupacional de casos covid-19", no acreditó haber brindado la capacitación de "bioseguridad" a los trabajadores cuyos datos figuran en el 4.6 hecho constatado, pese a que dicha actividad está prevista en su "Plan para la vigilancia, prevención y control del COVID-19 en el trabajo", específicamente en el numeral 10.3 de dicho documento. Al respecto, si bien la inspeccionada señala que, en la "...entidad no se ejecutan acciones de alto o muy alto riesgo, puesto que la función de los trabajadores que se muestran en la lista es netamente administrativa...", dichas afirmaciones no solamente no han sido probadas, sino que, además, contradicen el contenido del plan para la vigilancia, prevención y control covid-19 en el trabajo, presentado durante el procedimiento inspectivo, pues en éste, específicamente en el numeral 10.3, establece lo siguiente "Aquellos puestos de trabajo que realicen labores de alto y muy alto riesgo de exposición ocupacional a Covid -19, recibirán capacitaciones de bioseguridad, a cargo del servicio de seguridad y salud en el trabajo, de manera periódica, con la finalidad de reforzar el cumplimiento de los estándares de seguridad y salud en el trabajo", nivel de riesgo que de acuerdo a la nómina de trabajadores por riesgo de exposición a COVID-19, contenido en el numeral 8 del Plan para la vigilancia prevención y control de Covid 19 en el trabajo, presentado durante el procedimiento inspectivo, corresponde a puestos desempeñados por los trabajadores cuyos datos figuran en el 4.6 hecho constatado de la presente acta.

4.10 Respecto a la entrega de los equipos de protección personal a todos sus trabajadores, la entidad inspeccionada no acreditó su cumplimiento, pues si bien refiere que habrían entregado los EPP's a todo el personal del distrito fiscal de Cajamarca (habiendo acreditado ello con las evidencias presentadas mediante los oficios N° 025-2021-MP-FN-ADMDFCAJA Y 029- 2021-MP-FN-ADMDFCAJA), dichas afirmaciones no son exactas ni suficientes para acreditar la subsanación del incumplimiento advertido respecto de esta materia, y sobre todo con relación a los trabajadores cuyos datos figuran en el 4.7 hecho constatado, pues como se puede corroborar de los cargos de entrega presentados a lo largo del procedimiento inspectivo, en ellos, respecto a los trabajadores comprendidos en la presente investigación (esto es, los que figuran en el 4.3 hecho comprobado), únicamente se presentaron los cargos de entrega de equipos de protección personal efectuados a los trabajadores cuyos datos figuran en el siguiente cuadro. Cabe precisar que los trabajadores cuyos datos figuran en las filas sombreadas del siguiente cuadro, no han sido incluidos en la medida de requerimiento, toda vez que, en efecto, con los cargos de entrega presentados, la entidad inspeccionada acreditó haber efectuado la entrega del EPP correspondiente (en cantidad suficiente hasta la fecha); sin embargo, con relación a aquellos que figuran en las filas que no se encuentran sombreadas, si se ha procedido a incluirlos en la relación de trabajadores afectados contenido en el 2.6 de la medida inspectiva de requerimiento, pues si bien la entidad inspeccionada presentó los cargos de entrega del EPP otorgado a dichos trabajadores, por la fecha de entrega, así como por el número de unidades otorgadas, es evidente y razonable que a la fecha de emitida la medida inspectiva de requerimiento, dichos trabajadores ya no contaban con el EPP que les correspondía según su nivel de riesgo.

6.7 Si bien la impugnante ha demostrado un comportamiento comprometido con el cumplimiento de los requerimientos exigidos por el inspector de trabajo; sin embargo, respecto a la infracción contra la labor inspectiva analizada, debe precisarse que, ésta tiene naturaleza de insubsanable, conforme lo dispone el criterio 3) de la Relación de Criterios Aplicables en la Inspección del Trabajo, aprobada por la Resolución Directoral N.° 029-2009- MTPE/2/11.4 de fecha 22 de mayo de 2009, razón por la cual corresponde ser cumplida en su integridad en el plazo que fue otorgado para dicho efecto.

6.8 En tal sentido, remarcamos que la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador, por lo que el inspeccionado tiene la carga de dar cumplimiento a lo ordenado en la medida inspectiva de requerimiento; caso contrario, su incumplimiento constituye infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa, según lo dispuesto por el artículo 36 de la LGIT y el artículo 46 numeral 46.7 del RLGIT, del cual se verifica que el inspector comisionado al momento de la emisión de la medida inspectiva de requerimiento advirtió y determinó la comisión de la infracción imputada a la impugnante. Por tanto, la medida inspectiva de requerimiento se emitió al amparo de lo previsto en el artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT. En consecuencia, la impugnante se encontraba en la obligación de cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 12 de febrero del 2021 hasta el 19 de febrero del 2021, hecho que no cumplió en el plazo otorgado.

6.9 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Por tanto

Por las consideraciones expuestas y 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 del Procedimiento Administrativo General, aprobado por 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 el Ministerio Público - Gerencia General, contra de la Resolución de Intendencia N.º 129-2021-Sunafil/IRE-CAJ, de fecha 24 de agosto del 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N.º 107-2021-Sunafil/IRE-CAJ, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo. - **Confirmar** la Resolución de Intendencia N.º 129-2021-Sunafil/IRE-CAJ, 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 al Ministerio Público - Gerencia General 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.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 la capacitación a los trabajadores en materia de Bioseguridad y el otorgamiento de equipos de Protección Personal, previstos en el Plan para la Vigilancia, prevención y control del covid -19, 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 12 de febrero del 2021.

Sintetizo el sustento de mi posición – que implica un cambio de criterio, basado en el análisis crítico de las resoluciones de esta Sala- en las siguientes consideraciones:

1. La Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, Ley N.° 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.° 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.° 004-2017-TR como norma que determina los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de revisión.

3. El artículo 2 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.° 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”¹²

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 inspectiva de requerimiento contenido 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 12 de febrero del 2021, resultando 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 Legoas

Presidente

Constancia de notificación vía casilla electrónica

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, Ministerio Público-Gerencia General identificado con RUC: 20131370301 el siguiente documento Resolución de Tercera Instancia N.º 0000000618-2021 en fecha 20/12/2021 del/la Tribunal de Fiscalización Laboral.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del Decreto Supremo N.º 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 incumplimiento sobre las siguientes materias: Seguridad y Salud en el Trabajo: Planes y programas de seguridad y salud en el trabajo.

2 Notificación al procurador.

3 Notificada a la inspeccionada el 22 de junio del 2021 (Ver folio 167 del expediente sancionador)

4 Notificada a la inspeccionada el 01 de setiembre del 2021 (Ver folio 177 del expediente sancionador)

5 “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.”

6 “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.

(...)”

7 “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.”

8 “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.”

9 “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.”

10 D.S. 016-2017-TR, Art. 14

11 Iniciándose el plazo el 02 de setiembre del 2021.

12 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.