



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 400-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 1849-2019-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : ALFRED H KNIGHT DEL PERÚ S.A.C

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1011-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara FUNDADO el recurso de revisión interpuesto por ALFRED H KNIGHT DEL PERÚ S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N° 1011-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de junio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana.

Lima, 12 de octubre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por ALFRED H KNIGHT DEL PERÚ S.A.C. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 1011-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de junio 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° 6153-2019-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 N° 1208-2019-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.
- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 77-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI/AI2 del 18 de junio de 2019, notificada el 08 de julio de 2019, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de trabajadores y otros en la planilla, Condiciones de seguridad, Avisos y señales de seguridad, Instalaciones de trabajo, Máquinas y equipos de trabajo, Equipos de protección personal, Prevención y protección contra incendios, Equipos e instalaciones, Manipulación y transporte de materiales.

Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 192-2019-SUNAFIL/ILM/AI2, 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° 059-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1 de fecha 24 de enero de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 127,575.00 por haber incurrido en:

- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por negar injustificadamente el ingreso de los inspectores comisionados al área operativa de la inspeccionada, en la visita inspectiva del 26 de marzo de 2019, tipificada en el numeral 46.1 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Con fecha 13 de febrero de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 059-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

- La inspeccionada no ha pretendido dilatar o afectar en modo alguno el desarrollo de la visita inspectiva, siendo que el requerimiento a los inspectores de pasar por la inducción en SST es obligatorio para todas las personas que ingresan a las áreas operativas del centro de trabajo visitado, esto como parte del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, debiendo pasar la citada inducción y recibir los equipos de protección personal (EPP), sin embargo, la inspeccionada ha reconocido que el tiempo de inicio de la visita se dilato, debido a que la visita de los inspectores no estaba programada, tomando tiempo en buscar las tallas de los EPP para cada inspector, así como debido a que se estaba llevando a cabo una auditoria, no se contaba con el cable adecuado para hacer la proyección de la capacitación, no teniendo ninguna intención de no querer colaborar con los inspectores auxiliares y mucho menos obstruir su visita, por el contrario, fue por querer hacer cumplir la normativa legal vigente, siendo los inspectores quienes no tuvieron al actitud de colaboración, mostrando su actuar irrespetuosa y confrontacional.
- La normativa vigente no exige especificar a qué tercero hacer alusión en nuestros procedimientos internos. De esta manera, cuando la inspeccionada indicó que su norma interna era que todo tercero debía pasar la capacitación hacía referencia a cualquier tipo de tercero, incluido los inspectores, asimismo, pese a que la sub intendencia señala que tampoco establece en la norma que los inspectores tengan que pasar por una inducción en SST para realizar las actuaciones inspectivas, debemos indicar, que es en observación de sus obligaciones en SST, que se brinda no sólo protección a sus trabajadores sino a todas las visitas que ingresen a sus instalaciones, por ello, se instauraron dichas disposiciones para todas las personas, incluida la SUNAFIL, para así proteger y evitar cualquier accidente o riesgo, siendo facultad de la empresa establecer la norma interna que considere conveniente, por lo que, es arbitrario e injustificado que



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 400-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

los inspectores pretendan que se haga mención explícita de las visitas de la SUNAFIL en nuestros procedimientos internos.

- Los Inspectores auxiliares excedieron sus facultades otorgadas por Ley, al realizar la primera visita inspectiva de fecha 26 de marzo de 2019, sin la presencia del inspector supervisor, toda vez que la empresa no está considerada como MYPE, contando con más de 100 trabajadores, y tratándose de una investigación compleja, de conformidad con lo dispuesto en el Resolución de Superintendencia N° 189-20119-SUANFIL, vulnerándose el debido procedimiento, y generando la nulidad de lo actuado.
- Se vulnera el principio de tipicidad al realizar una interpretación extensiva de la conducta tipificada como infracción, ya que se propone una infracción que tiene como supuesto de hecho la negativa injustificada de entrada de los inspectores en el centro de trabajo, sin embargo, se sustenta dicha infracción en hechos que no son acordes con la misma, como la demora en el ingreso a las áreas operativas, incurriendo así en vicio de nulidad la resolución de Sub Intendencia.
- No se cumplió con los plazos establecidos en la normativa vigente, toda vez que el Acta de Infracción tiene como fecha de elaboración 07 de mayo de 2019, y fue notificada junto con la imputación de cargos con fecha 08 de Julio de 2019, incumplándose así con lo establecido en el numeral 17.5 del D.S. N° 016-2017-TR, que otorga un plazo de 15 días hábiles para remitir el Acta de infracción a la Autoridad a cargo del procedimiento sancionador, contado desde la fecha de conclusión de las actuaciones inspectivas.
- Se vulnera el principio de razonabilidad, al imponer a la inspeccionada una multa por la supuesta infracción a la labor inspectiva, cuando en el procedimiento inspectivo no se verificó ningún incumplimiento de las normas sociolaborales, no existiendo en consecuencia ningún trabajador afectado.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 1011-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de junio de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 059-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, por considerar que:

- En el Acta de Infracción materia de autos, no sólo se ha dejado constancia que en un primer momento los Inspectores comisionados accedieron a recibir dichas inducciones en SST y a colaborar para que se realice el supuesto procedimiento que tenía la inspeccionada para permitir su ingreso al área operativa, desplazándose hasta otro ambiente supuestamente acondicionado para tal ocasión, transcurriendo

² Notificada a la inspeccionada el 28 de junio de 2021.

aproximadamente 40 minutos sin haberla realizado, intentando justificar su demora debido a la ausencia de un "cable" para proyectar la presentación, dilatando la visita como bien acepta la inspeccionada en su recurso de apelación y sin ningún motivo aparente, toda vez, que al verificar el procedimiento escrito donde se indicaba que los inspectores estaban obligados a pasar tal inducción, se pudo corroborar que dicho procedimiento estaba indicado para el ingreso específicamente de los contratistas, no indicándose que debía ser para otros casos como en las inspecciones u otras visitas.

- Lo consignado en el Acta de Infracción respecto a la negativa de ingreso a los inspectores comisionados al área operativa del día 26 de marzo de 2019, detallada en el párrafo anterior debe tenerse como ciertos, más aún si la inspeccionada no ha acreditado lo contrario, limitándose a declarar que su intención no fue la de obstruir la visita sino hacer cumplir su procedimiento, el mismo que fue verificado por los inspectores y que solo aplicaba tal inducción para el ingreso de los contratistas; por lo que, resulta infundado lo argumentado en este extremo.
- Cabe precisar, que el Supervisor Inspector Germán Crispín Fernández y los dos Inspectores Auxiliares Edward Lyton Marcelo Cárdenas y Walter Jhosef Romero Terbullino, han sido designados para trabajar conjuntamente, actuando en equipo bajo el principio de unidad de acción, en cuyo caso en las funciones de colaboración y apoyo, los Inspectores Auxiliares están facultados para realizar actuaciones inspectivas, entrevistando a los trabajadores y empleadores, visitando los lugares y centros de trabajo, así como la comprobación de datos, entre otras acciones, todo ello, en concordancia con el cuarto párrafo del artículo 4 del D.S. N° 019-2007-TR y el numeral 6.6.4.4. del punto 6. Disposiciones Generales de la Directiva 001-2016-INII, Directiva vigente y aplicable a la fecha.
- El caso que la inspeccionada haya cumplido con las materias objeto de inspección, de igual manera, la infracción imputada es pasible de sanción, siendo una infracción independiente y disímil a las que se hubieran generado por el incumplimiento de las materias investigadas, siendo que la primera afecta al bien jurídico tutelado que es el servicio público que brinda la inspección del trabajo y la segunda los derechos laborales de los trabajadores. Aunado a ello, respecto al número de trabajadores afectados, es importante tener en cuenta lo dispuesto en el numeral 48.1-C del RLGIT.

1.6 Con fecha 12 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1011-2021-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-001279-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 16 de agosto de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 400-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

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

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

⁴“Ley N° 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.”

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de SUNAFIL, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el 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 descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE ALFRED H KNIGHT DEL PERÚ S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que ALFRED H KNIGHT DEL PERÚ S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1011-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 127,575.00 por la comisión de la infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 46.1 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 resolución⁸.

⁸ Iniciándose el plazo el 30 de junio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 400-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 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 ALFRED H KNIGHT DEL PERÚ S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 12 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1011-2021-SUNAFIL/ILM, señalando que:

Inaplicación del principio de protección de la ley de SST, ni los principios de debido procedimiento y presunción de licitud

- Como parte de su sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo y en atención del principio de prevención de la Ley de SST, la Empresa tiene previsto que todos los terceros que ingresen al centro de trabajo antes indicado deberán pasar previamente por una inducción en temas de SST y reciban los Equipos de Protección Personal (en adelante. Los EPP) correspondientes, considerando el tipo de actividades que se realizan en el mismo. Ello con el objetivo de que las personas que ingresan puedan conocer los peligros, riesgos y medidas de control existentes y, de esta manera, salvaguardar su vida y seguridad durante su permanencia en el centro de trabajo independientemente de su calidad de contratista o tercero ajeno a la Empresa. De esta manera, los Inspectores Auxiliares que se presentaron, tenían que pasar también por la referida inducción de SST y recibir los EPPs. En tal sentido, con el ánimo de colaborar con los Inspectores en la visita inspectiva, se les acondicionó la sala de reuniones de nuestras instalaciones para que puedan recibir la inducción en materia de SST que les corresponde por ser visita y, asimismo, para que puedan recibir y colocarse los EPPs adecuados. Sumado a ello, se les requirió a los Inspectores que exhiban su constancia de contar con el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR).
- Como es comprensible, efectivamente la entrega de EPP's correspondientes a los Inspectores no fue de manera inmediata, en la medida que se tuvieron que buscar las tallas respectivas para cada uno, puesto que, de lo contrario, estaríamos exponiendo a los señores a un riesgo o peligro inminente. Sin embargo, el tiempo que demoró la entrega de estos EPPs no es en modo alguno superior al tiempo en el que normalmente se entregan los EPPs para cualquier visita, siendo que en modo alguno la Empresa tuvo la intención de retrasar o dilatar el inicio de la visita inspectiva.
- De esta manera, nunca fue por una intención de la Empresa de no querer colaborar con los Inspectores Auxiliares. Por el contrario, la Empresa en todo momento quiso hacer cumplir la normativa legal vigente y nuestras normas internas, siendo que fueron los Inspectores

Auxiliares quienes no tuvieron una actitud de colaboración, mostrando en todo momento una actitud irrespetuosa y confrontacional sin tener alguna justificación, a tal punto de que ellos mismos pretenden desconocer los principios de la Ley SST pretendiendo que no se les dé una inducción antes de entrar a un área de la empresa que se encuentra expuesta a peligros por el objeto social al que se dedica la Empresa.

Inaplicación del principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del Artículo 248 del TUO de la LPAG y 37 de la LGIT

- La Empresa en ningún momento impidió el ingreso de los Inspectores a las áreas operativas, siendo que únicamente se les requirió pasar previamente por la inducción de SST y recibir los EPPs correspondientes, debido a los peligros y riesgos que estarían expuestos dadas las actividades que se realizan en las mismas y a la normativa que así lo exige. Asimismo, hemos cumplido con justificar a qué se debió la demora en la inducción y entrega de EPPs, siendo que en modo alguno se ha pretendido dilatar el inicio de la visita inspectiva como erróneamente señalan los Inspectores.

Inaplicación del principio de legalidad y debido procedimiento del TUO de la LPAG, respecto a las actuaciones y facultados de los inspectores

- De acuerdo, a los conocedores de la normativa legal que nos ampara, el 26 de marzo de 2019, cuando se presentaron solos los Inspectores Auxiliares y al momento de exhibir su identificación, se mencionó la normativa vigente y señaló que no estaban considerados como una empresa MYPE y que al momento de la inspección contábamos con más de 300 trabajadores. Debemos indicar que la Resolución N° 189-2019-SUNAFIL, señala en su artículo 4 que las órdenes de inspección generadas con anterioridad al 1 de julio de 2019, continúan su trámite de acuerdo a la normativa y reglas que determinaron su generación. En este sentido, recordemos que la primera visita se llevó a cabo el 26 de marzo del 2019; por lo tanto, los Inspectores Auxiliares, a la fecha de la realización de la primera visita, no se encontraban facultados para realizar la visita inspectiva a nuestra Empresa, ya que como lo hemos mencionado, no estamos consideradas como MYPE y contábamos con más de 100 trabajadores al momento de la realización de la visita.
- En tal sentido, estas actuaciones vulneran los principios de legalidad y debido procedimiento, de la Empresa pues la exigencia de que las actuaciones inspectivas sean realizadas por un inspector del trabajo está claramente establecida en las normas y es una garantía del debido procedimiento para el administrado, por lo que la Inspectoría Auxiliar ha actuado en contra de la competencia establecida legalmente.

VI. ANÁLISIS 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 respeto 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** En esa línea argumentativa, todo procedimiento administrativo debe sustentarse -como mínimo- en el estricto cumplimiento de los principios reconocidos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG antes referido; incidiéndose en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores, el cumplimiento adicional de los principios reconocidos en el artículo 248 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 400-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.3 Por ello, el artículo V del Título Preliminar en mención, establece como fuentes del procedimiento administrativo, a las siguientes:

“2.1. Las disposiciones constitucionales.

2.2. Los tratados y convenios internacionales incorporados al Ordenamiento Jurídico Nacional.

2.3. Las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente.

2.4. Los Decretos Supremos y demás normas reglamentarias de otros poderes del Estado.

2.5. Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos.

2.6. Las demás normas subordinadas a los reglamentos anteriores.

2.7. La jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas.

2.8. Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede.

2.9. Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas.

2.10. Los principios generales del derecho administrativo.

3. Las fuentes señaladas en los numerales 2.7, 2.8, 2.9 y 2.10 sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren” (énfasis añadido).

6.4 Por ello, en palabras de Morón Urbina, “la incorporación positiva de principios entraña el reconocimiento de postulados medulares y rectores dirigidos a servir de guías para la acción administrativa”, por lo que la inobservancia de un principio “...debe ser considerada como más grave que el incumplimiento de cualquier otra norma sustantiva o procedimental de los procedimientos, ya que el infractor no solo viola una regla jurídica sino uno de los valores que subyacen a todo el régimen jurídico de la materia”.⁹

6.5 Por su parte, de acuerdo al artículo 1 de la LGIT, las actuaciones inspectivas son las diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio, con carácter previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, para comprobar si se cumplen las disposiciones

⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I. 14va. Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 73

vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan para garantizarse el cumplimiento de las normas sociolaborales.

- 6.6** El numeral 1 del artículo 4 de la LGIT, establece “En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en: 1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, **los lugares en que se ejecute la prestación laboral**, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada”. Además, el numeral 1 del artículo 5 de la LGIT dispone que, “En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores del trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para: 1. **Entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo.** Si el centro laboral sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia al sujeto inspeccionado o a su representante, así como al trabajador, al representante” (énfasis añadido).
- 6.7** Conforme a lo establecido en el artículo 11 de la LGIT y el literal a) del numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT, la visita de inspección a los centros y lugares de trabajo es una actuación inspectiva que se realiza sin necesidad de previo aviso, por uno o varios Inspectores de Trabajo y puede extenderse el tiempo necesario; además, podrá efectuarse más de una visita sucesiva.
- 6.8** Por tanto, las disposiciones legales citadas facultan a los inspectores comisionados a ingresar a las instalaciones de los centros de trabajo inspeccionados, constituyendo a su vez, hechos sancionables afectar o vulnerar dicha facultad. Así, el numeral 1 del artículo 36 de la LGIT, establece como infracción a la labor inspectiva:

“Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.

Tales infracciones pueden consistir en:

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

- 6.9** Para cumplir con la finalidad encomendada al personal inspectivo de verificar el cumplimiento de las materias objeto de inspección, mediante el artículo 9 de la LGIT se dispone que los empleadores tienen la obligación de prestar colaboración con los Inspectores de Trabajo en cuanto le sea requerido, estableciendo en su literal c) que en



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 400-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

cumplimiento de dicha obligación se deberá: Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas.

- 6.10** En el caso en particular, con fecha 26 de marzo de 2019 los inspectores comisionados realizaron su primera visita inspectiva en el centro de trabajo de la impugnante, en dicha diligencia los comisionados señalaron que se le restringió el ingreso al área operativa del centro de trabajo, tal y como se corrobora del considerando tercero del acta de infracción, al establecer que:

“(…) En la visita realizada, previa identificación como inspectores de la SUNAFIL, fuimos atendidos por la Srta. ELIZABETH CARMELA BRUNO CARRASCO, identificada con DNI N° 45657455 quien se presentó como JEFA DE PERSONAL de la empresa inspeccionada y por el señor ABNER HABACUC OSCATEGUI BARZOLA, identificado con DNI N° 47047329 quien se presentó como SUPERVISOR SSOMA de la empresa inspeccionada. Los inspectores nos identificamos con la credencial respectiva y explicamos el motivo de la visita. Nos indicaron que no podíamos ingresar al área operativa sin recibir una inducción, de acuerdo a sus procedimientos: por lo que accedimos a que se realice la inducción, pidiéndonos desplazarnos a otro ambiente y una vez llegado, nos indicaron que no contaban con el cable adecuado para la proyección, de esta manera se estaba dilatando el inicio de la inspección; transcurriendo entre nuestra llegada y este momento casi 25 minutos. Seguidamente y ante la demora le requerimos que nos exhiban el procedimiento escrito donde se indicaba que debíamos pasar esa inducción, y se demoraron en facilitar el mismo, aproximadamente 15 minutos más, sumándose hasta ese momento aproximadamente 40 minutos desde nuestra llegada.

Nos presentaron el procedimiento, el cual fue revisado detalladamente en su presencia, verificándose que el procedimiento era PARA INGRESO DE CONTRATISTAS, y en ninguna parte se configuraba que sea para casos como las inspecciones u otras visitas. Por lo que se les comunicó que su actuar era una OBSTRUCCION A LA LABOR INSPECTIVA, configurándose la misma por la falta de colaboración de la inspeccionada para realizar la labor de inspección, al perjudicar y dilatar su inicio (40 minutos aproximadamente), al no permitir el paso de los inspectores a las áreas operativas de la empresa, supuestamente sin la inducción que, como ya se explicó, no era parte del procedimiento de la misma empresa, por lo que nos procedimos a retirar.

Estando a lo señalado el sujeto inspeccionado ha incurrido en INFRACCION A LA LABOR INSPECTIVA POR LA NEGATIVA INJUSTIFICADA DE INGRESO AL ÁREA OPERATIVA DE LA EMPRESA, al no haber permitido el ingreso a las áreas operativas de la empresa, invocando primero cumplir con una inducción que no era parte del procedimiento, así como retrasando y dilatando el inicio de la inspección por un lapso de 40 minutos, durante la visita al centro del trabajo el día 26/03/2019”.

6.11 Al respecto, la impugnante señala que, era parte de su protocolo para el ingreso al área operativa, el contar con la inducción correspondiente, así como contar con equipo de protección personal, motivo por el cual dichas exigencias no pueden ser consideradas como una negativa injustificada o impedimento a ingresar a las áreas del centro de trabajo. De esta forma, existe discordancia entre los hechos constados en el Acta de Infracción y lo alegado por la impugnante, por lo que cabe examinar esta discrepancia a fin de advertir si se derrota la presunción contemplada en el artículo 16 de la LGIT¹⁰, restándose la fuerza probatoria de dicho documento (valor enunciado en el artículo 47 del mismo cuerpo normativo¹¹). Cabe señalar que, es necesario establecer que esta exigencia probatoria constituye un estándar razonable para el caso, toda vez que, por lo expresado por la propia impugnante, las características especiales del centro de trabajo demandan el cumplimiento de determinados protocolos de seguridad¹².

6.12 Como lo han señalado los propios comisionados, la recurrente contaba con un protocolo para el ingreso a su área operativa, el mismo que contemplaba el proceso de inducción y el uso de equipos de protección personal, norma que justifica la adopción de medidas por parte de la impugnante para salvaguardar la integridad de sus instalaciones y la integridad del personal y terceros que accedan a dichas instalaciones. Cabe señalar que, si bien los comisionados señalan que dicho protocolo comprende sólo a los contratistas, no encontrándose comprendido los inspectores; se debe señalar que no se puede establecer un criterio limitado de dicho protocolo, pues la necesidad de su implementación es, como ya se ha señalado, el cumplimiento de las normas de Seguridad y Salud en el trabajo y sobre todo la integridad física de las personas que ingresan al centro de trabajo. Entonces, el lenguaje utilizado en dicho documento no puede ser óbice para poder extender sus efectos y obligatorio cumplimiento para toda persona que ingrese en dicha área productiva, y dentro de ellos comprendida a los inspectores comisionados. Debe quedar claro, que la

¹⁰ Ley General de Inspección del Trabajo, aprobada por Ley N° 28806

“Artículo 16.- Actas de Infracción

Las Actas de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como las actas de infracción por obstrucción a la labor inspectiva, se extenderán en modelo oficial y con los requisitos que se determinen en las normas reguladoras del procedimiento sancionador.

Los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

El mismo valor y fuerza probatoria tendrán los hechos comprobados por la Inspección del Trabajo que se reflejen en los informes, así como en los documentos en que se formalicen las medidas inspectivas que se adopten.”

¹¹ Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806

“Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción

os hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses.”

¹² Como una clara manifestación del Principio de presunción de veracidad (numeral 1.7 del Artículo IV del TUO de la LPAG), en donde si bien se presume que los documentos y las declaraciones formulados por los administrados “...en la forma prescrita por esta Ley...” responden a la verdad de los hechos, esta postura también admite prueba en contrario. Frente a ella, por ejemplo, se debe de considerar la presunción —también iuris tantum— referida al contenido del Acta de Infracción.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 400-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

limitación que se establezca en los protocolos de seguridad y salud de las empresas, no deben restringir la labor inspectiva, más si resulta válido la determinación objetiva de requisitos de seguridad a fin de poder evitar posibles riesgos y daños, siendo los mismos, solo parte del proceso de ingreso y no una limitante al ejercicio de la labor inspectiva.

6.13 Asimismo, respecto al tiempo para el cumplimiento de dicho protocolo, los inspectores comisionados han señalado que, desde el inicio de la visita inspectiva hasta el momento de su retiro transcurrió en promedio 40 minutos. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo expresado por la impugnante al referir que, el tiempo de demora se debe a que la presencia de los comisionados es repentina, por lo que el proporcionarles los equipos de protección personal les llevo tiempo, del mismo modo dada la contingencia que se presentó, no pudieron dar inicio a la inducción, sin embargo intentaron solucionar la misma; siendo así los hechos, no se puede entender que las acciones de la impugnante constituyan una negativa de ingreso al área productiva, pues la situación temporal no puede ser entendida como una negativa si esta se encuentra debidamente justificada.

6.14 En tal sentido, corresponde verificar si el actuar de los inspectores comisionados se encuadran en el principio de razonabilidad¹³. Así, conforme sugiere la doctrina, en el ámbito del Derecho Sancionador estatal corresponde tomar en cuenta el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC, para así vincular al test de razonabilidad en la evaluación de la responsabilidad administrativa. Como lo expresa Juan Carlos Morón Urbina¹⁴, su invocación requiere contemplar las tres

¹³ TUO de la LPAG, "Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales (...)

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;

b) La probabilidad de detección de la infracción;

c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;

d) El perjuicio económico causado;

e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y

g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(...)"

¹⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. 14° edición. Lima: Gaceta Jurídica Editores, pp. 416 y 417.

dimensiones de dicho test: el juicio de adecuación, el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad *stricto sensu*.

- 6.15** Con respecto a la adecuación, cabe rescatar el que la sanción persigue sancionar la infracción con el deber de colaboración; por el juicio de necesidad, cabe referir que el legislador reglamentario ha establecido la sanción autorizada a desplegarse; y finalmente, respecto de la proporcionalidad, el grado de la sanción, determinado también por el legislador reglamentario ha establecido, conforme con su potestad regulatoria, la relación equivalente entre la sanción y el fin perseguido.
- 6.16** Por tanto, respecto al deber de colaboración, el juicio de adecuación resulta relevante para establecer que la sanción impuesta no es un vehículo coherente para que la Administración del Trabajo logre el fin perseguido por la autoridad, ya que, si bien existió una demora para el ingreso a determinada área del centro de trabajo, el mismo se encontraba debidamente justificada en el marco de los protocolos de seguridad y las situaciones de hecho que justifican la demora ocasionada, no evidenciándose la negativa injustificada alegada por los inspectores comisionados.
- 6.17** Cabe señalar, que del acta de infracción se desprende que los comisionados lograron ingresar al centro de trabajo y ser atendidos por los funcionarios de la impugnante, ocurriendo sólo la limitación temporal y justificada al acceso al área productiva, por lo que no puede inferirse que el resultado que busca garantizar la norma sancionadora contenida en el artículo 46.1 del RLGIT¹⁵ se haya producido. No obstante, para comprobar la validez de la subsunción efectuada por la resolución impugnada, como por las instancias preliminares, resta analizar si la negativa injustificada a la que se refiere el artículo 46.1 del RLGIT se agota como un comportamiento definitivo.
- 6.18** Es pertinente recordar que, el artículo 36 de la LGIT establece que el comportamiento subsumible dentro de las infracciones a la labor inspectiva “puede ser directo o indirecto, perjudicando o **dilatando la labor del inspector actuante de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización**, o negándose a prestarle el apoyo necesario” (énfasis añadido).
- 6.19** Siendo el caso, el tipo infractor invocado establece que su quebrantamiento es sancionable bajo la definición de lo que para un caso concreto constituye un perjuicio definitivo para los fines de la fiscalización, puesto que no permitirá el cumplimiento de la inspección (o, en el otro supuesto, no colaborará con la inspección en curso). Así, respecto al principio de tipicidad¹⁶, la doctrina establece que “el mandato de tipificación que este principio

¹⁵ “Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, Ley N° 28806, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR

Artículo 46.- Infracciones muy graves a la labor inspectiva

Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos:

46.1 La negativa injustificada o el impedimento de entrada o permanencia en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo, los inspectores auxiliares, o peritos y técnicos designados oficialmente, para que se realice una inspección.

(...)”

¹⁶ TUO de la LPAG, “Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales

(...)



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 400-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”¹⁷.

6.20 Por tanto, a la luz de los hechos señalados, la imputación de responsabilidad basada en la norma sancionadora citada no es pertinente, pues el comportamiento de la impugnante se encontraba debidamente justificado, sumado al hecho que del acta de inspección se verifica la realización de actuaciones inspectivas posteriores y el cumplimiento de las obligaciones materia de inspección, evidenciando la observancia del deber de colaboración de la impugnante.

6.21 Por las consideraciones señaladas, corresponde amparar el recurso de revisión interpuesto por la impugnante, dejando sin efecto la multa impuesta a la labor inspectiva.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por ALFRED H KNIGHT DEL PERÚ S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1011-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de junio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.”

¹⁷ MORÓN URBINA, op. cit, p. 421.

administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 1849-2019-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 1011-2021-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos, dejando sin efecto la multa impuesta.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a ALFRED H KNIGHT DEL PERÚ S.A.C. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir 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
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luis Gabriel Paredes Morales
Vocal Alterno
Tribunal de Fiscalización Laboral