Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 047-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	**:**	**164-2020-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE**
PROCEDENCIA	**:**	**INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA**
IMPUGNANTE	**:**	**BANCO RIPLEY S.A.**
ACTO IMPUGNADO	**:**	**RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ**
MATERIA	**:**	**- RELACIONES LABORALES**
		- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: *Se declara FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por BANCO RIPLEY S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 20 de abril de 2021.*

Lima, 23 de junio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por BANCO RIPLEY S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 20 de abril 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° 736-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral[1], las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 151-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otra, de una (01) infracción a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 212-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI del 29 de octubre de 2020 y notificada el 12 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para

[1] Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión Interna de la Seguridad y Salud en el Trabajo (Plan de Seguridad y salud en el trabajo), Condiciones de Seguridad en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinaria (Condiciones de seguridad), equipos de protección personal, identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPERC).

LPDERECHO.PE

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 RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 182-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 205-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE de fecha 29 de diciembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 39,431.00 (Treinta y nueve mil cuatrocientos treinta y un con 00/100 soles) por haber incurrido en:

- Una infracción GRAVE en materia de relaciones laborales, por incumplir con la planificación de la acción preventiva de riesgos para la seguridad y salud en el trabajo, respecto del Plan para la vigilancia, prevención y control de Covid-19 en el trabajo (en adelante PVPC-19), tipificada en el numeral 27.7 del artículo 27 del RLGIT.

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 03 de agosto de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Mediante escrito de fecha 05 de marzo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 205-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. El procedimiento sancionador es ilegal, debido a que la Sunafil no tiene competencia para cuestionar el contenido y/o formalidades del PVPC-19.

ii. La continuación del procedimiento implica una vulneración a los principios de debido procedimiento y legalidad, así como al principio del ejercicio legítimo del poder y al principio de predictibilidad o confianza legítima de la empresa.

iii. La sanción señalada en la medida de requerimiento afecta el principio de presunción de inocencia.

iv. La multa debe de ser desestimada, toda vez que la empresa ha cumplido con las obligaciones relativas al PVPC-19.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 20 de abril de 2021[2], la Intendencia Regional de Cajamarca declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 205-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, por considerar que:

i. El alegato referido a la supuesta diferencia de competencias entre la Sunafil y el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS) del Instituto Nacional de Salud ya ha sido analizado por la autoridad

[2] Notificada a la inspeccionada el 22 de abril de 2021.

LPDERECHO.PE

instructora a través del Informe Final de Instrucción N° 182-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, citando a dicha autoridad.

ii. No se ha contravenido el principio del debido procedimiento, el principio de ejercicio legítimo del poder y el principio de legalidad, regulados en los numerales 1.1, 1.2 y 1.7 del artículo IV del TUO de la LPAG.

iii. Adicionalmente, para la fiscalización del PVCP-19 se tuvo como referencia el anexo 4 del Protocolo N° 005-2020-SUNAFIL/INII, denominado "Protocolo sobre el ejercicio de la inspección del Trabajo, dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria y Nacional por las graves circunstancias que afectan las actividades laborales y económicas a consecuencia del Coronavirus (Covid-19) en el territorio nacional", cuya segunda versión fue aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 103-2020-SUNAFIL.

iv. De la revisión de la Resolución Ministerial N° 448-2020-MINSA (entonces vigente), se identificó que ésta no delegaba competencia exclusiva al CENSOPAS para la fiscalización del Plan para la vigilancia, prevención y control del Covid-19 en el trabajo, correspondiéndole a la Sunafil la fiscalización del ordenamiento jurídico sociolaboral y en materia de seguridad y salud en el trabajo, de acuerdo con el artículo 4 de la LGIT, por lo que no existe un conflicto de competencias entre la Sunafil y el CENSOPAS, no existiendo causal de nulidad en ese sentido.

v. Respecto de la predictibilidad o de confianza legítima, no se advierte una vulneración de los mismos, toda vez que la autoridad de primera instancia ha motivado los hechos comprobados constitutivos de infracción y el procedimiento ha sido llevado a cabo dentro de los plazos establecidos y de acuerdo a Ley.

vi. Señala, respecto de la medida de requerimiento, que la naturaleza de la misma y el momento de su emisión no atentan contra el derecho a la presunción de inocencia.

vii. Los considerandos 16 al 28 de la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 205-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE detallan las infracciones incurridas por la impugnante.

1.6 Mediante escrito de fecha 12 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 20 de abril de 2021.

LPDERECHO.PE

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° 227-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, ingresando el 13 de mayo de 2021 a evaluación por parte del Tribunal.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981[3], 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° 29981[4], en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo[5] (en adelante, LGIT), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR[6], y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR[7] (en adelante, el Reglamento del Tribunal), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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.

---

[3] *"Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*
Artículo 1. Creación y finalidad
Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en adelante Sunafil, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

[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 resolutivo 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."

LPDERECHO.PE

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

3.4 Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RLGIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal[8] que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar

[8] *Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.*

LPDERECHO.PE

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 BANCO RIPLEY S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que BANCO RIPLEY S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 39,431.00 (Treinta y nueve mil cuatrocientos treinta y un con 00/100 soles)[9] por la comisión de la infracción, entre otra, tipificada como MUY GRAVES, prevista en el artículo 46.7 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de notificada la citada resolución[10].

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 BANCO RIPLEY S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1 Mediante escrito de fecha 13 de mayo, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, en los siguientes argumentos:

- <u>Cambios normativos ocurridos durante las actuaciones inspectivas.</u>

  La impugnante señala que, durante la inspección iniciada el 24 de junio de 2020 a través de la Orden de Inspección N° 736-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, la normativa que aprobaba el contenido del PVPC-19 fue modificada. Así, el 30 de junio de 2020 fue publicada la Resolución Ministerial N° 448-2020-MINSA y el 1 de julio fue publicado el anexo que reemplazaba el anexo aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA, la cual fue objeto de fiscalización inicialmente.

  Pese a esto, la impugnante cumplió con emitir la información solicitada a través de correos electrónicos, remitiéndose el último hasta el 24 de julio de 2020; siendo notificada el 3 de agosto de 2020 la medida inspectiva de requerimiento a fin de que la impugnante adopte una serie de medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del PVPC-19.

- <u>Inaplicación de los artículos 1 y 3 de la Resolución Ministerial N° 377-2020-MINSA .</u>

  La impugnante aduce que los artículos citados de la Resolución Ministerial N° 377-2020-MINSA le otorgan la competencia al CENSOPAS para administrar el registro del

---

"Artículo 17.- Facultades del Tribunal de Fiscalización Laboral
Al evaluar el fondo del recurso de revisión, el Tribunal está 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."no han

[9] El artículo segundo de la resolución impugnada confirma la multa, consignando la cifra en "S/ 39,1.0 (Treinta y nueve mil cuatrocientos treinta y un con 00/100 soles", el número correcto es S/ 39,431.00)

[10] Iniciándose el plazo el 13 de abril de 2021.

LPDERECHO.PE

PVCP-19 así como para su fiscalización posterior, regulada esta última en el artículo 34 del TUO de la LPAG.

Añade que el CENSOPAS "…revisa que el Plan cumpla con todos los lineamientos descritos por la Resolución Ministerial No. 448-2020-MINSA…" y que el contenido de la misma sea tal y como lo regula esta norma.
Precisa que "…la fecha de publicación de la Resolución Ministerial No. 377-2020-MINSA fue el 10 de junio de 2020 y que, por ende, desde el 11 de junio de 2020 entró en vigor la competencia de CENSOPAS para la fiscalización posterior del documento. Desde esa fecha y por mandato expreso de la norma legal, SUNAFIL no tiene competencia para la fiscalización posterior del PVPC.", debiendo leerse la competencia asignada a Sunafil a través del artículo 4 de la LGIT conjuntamente con la norma en desarrollo.

- Inaplicación de los artículos 91, 92 y 97.2 de la LPAG: Sunafil debió suspender el presente procedimiento sancionador hasta que se resuelva qué autoridad es competente para realizar la fiscalización posterior del PVCP COVID-19 (Aspectos formales y contenido)

La impugnante aduce que existe un conflicto de competencias entre la Sunafil y el CENSOPAS, al ser ésta la entidad que -de manera exclusiva- debe de verificar que la información vinculada (contenida en el PVCP-19) con la seguridad y salud en el trabajo se encuentre conforme a la Resolución Ministerial N° 448-2020-MINSA (entonces vigente).

Frente al supuesto conflicto de competencias, éste debió ser resuelto por la Presidencia del Consejo de Ministros, en aplicación del artículo 97.2 del TUO de la LPAG.

- Inaplicación del numeral 1.15 del artículo IV de la LPAG: Resolución de Intendencia vulneró el principio de predictibilidad o confianza legítima de la empresa

La impugnante señala que la resolución impugnada vulnera el numeral 1.15 del TUO de la LPAG, referido al principio de confianza legítima o predictibilidad, por lo que señala que frente a la derogación de la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA, la autoridad debía de efectuar una de las siguientes actuaciones:

LPDERECHO.PE

"Fiscalizar el cumplimiento de la norma hasta la fecha de su derogación y solo en el plazo en el que SUNAFIL tuvo competencia para evaluar el PVPC COVID 19 (hasta el 10 de junio de 2020); u,

Ordenar el cierre de la investigación y generar una nueva orden de inspección específica por el cumplimiento de la Resolución Ministerial No. 448-2020-MINSA."

EL continuar con la inspección y estableciendo un plazo poco razonable para la atención de las observaciones formuladas atenta, a consideración de la impugnante, contra el principio de predictibilidad.

- Aplicación errónea del numeral 18.2 del artículo 18 del RLGIT.

La impugnante señala que en virtud del numeral 2 del artículo 18 del RLGIT, la medida inspectiva de requerimiento sólo puede ser adoptada y emitida cuando el Inspector de Trabajo tenga la certeza de estar frente a un incumplimiento de naturaleza subsanable, debiéndose fundamentar y explicar el razonamiento lógico que permita llegar a la convicción de que se está frente a un incumplimiento normativo.

Señala que en concordancia con lo señalado en el Convenio N° 81 de la OIT, la inspección del trabajo no debería tener, en principio, un carácter meramente punitivo; agregando que la medida de requerimiento adolece de graves vicios por la supuesta falta de competencia de la Sunafil para fiscalizar el PVCP-19, así como el cumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa.

- La Intendencia inaplicó los artículos 248.6 del TUO-LPAG y 48-A del Reglamento de la LGIT. Se vulneró el principio de concurso de infracción

La impugnante solicita al Tribunal que excluya de la resolución impugnada el extremo en el que se considera el incumplimiento de la medida de requerimiento, en tanto los artículos 248.6 del TUO-LPAG y 48-A del RLGIT establecen que cuando una misma conducta califica como más de una infracción se aplicará la de mayor gravedad.

- Inaplicación de las normas referentes al debido procedimiento en el procedimiento inspectivo.

La impugnante señala que el Tribunal, como máxima instancia del procedimiento sancionador, debe velar por la correcta aplicación de las normas en la tramitación del procedimiento sancionador a su cargo por ello, por ello debe observar el cumplimiento de las normas antes citadas, basándose las siguientes vulneraciones al debido procedimiento

  - Falta de motivación de la Intendencia Regional de Cajamarca al emitir una resolución que no valoró los argumentos y documentos presentados por la impugnante en cuanto al cumplimiento del PVPC-19; acompañándose en

LPDERECHO.PE

este extremo un cuadro con el considerando 4.17.2 del Acta de Infracción con comentarios desarrollados por la impugnante.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

6.1 Respecto a lo señalado por la impugnante, debe dejarse establecido que para el recurso de revisión, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal claramente establece que 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 RLGIT.

6.2 Por este motivo, esta instancia de revisión considerará, en su pronunciamiento, únicamente a las alegaciones que se refieren a la infracción muy grave a la labor inspectiva que, en el presente caso, se encuentra constituida por el incumplimiento de la medida de requerimiento[11]. Por lo tanto, únicamente serán considerados: a) los argumentos tendientes a cuestionar la competencia de la SUNAFIL para fiscalizar el "Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del Covid-19 en el Trabajo", cuyo incumplimiento dio paso a la imposición de la sanción grave en el presente caso y b) el argumento referido a la presunta vulneración al principio del concurso de infracción, derivada de la imposición de la medida de requerimiento.

6.3 Dicho lo anterior, corresponde indicar que no es objeto de pronunciamiento en la presente resolución los puntos restantes del recurso de revisión presentado por la impugnante. En ellos, se pretende que esta Sala examine fundamentos jurídicos directamente vinculados con el examen de la infracción calificada como "grave". Cabe señalar que, sobre todos estos argumentos, ya han existido valoraciones y pronunciamientos en el expediente administrativo sancionador que culminaron la vía administrativa con la resolución emitida por la instancia de apelación.

Respecto de la competencia de la Sunafil para conocer de los Planes para la Vigilancia, Prevención y Control del Covid-19 en el Trabajo

6.4 Como se señaló en el punto 2.1 de la presente resolución, mediante Ley N° 29981, promulgada el 15 de enero de 2013, se crea la Superintendencia Nacional de

[11] En ese sentido, se analizarán únicamente los puntos VI.7 y VII del recurso de revisión

LPDERECHO.PE

Fiscalización Laboral[12], entendida como la autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo.[13]

6.5 Dentro sus funciones, la Sunafil **supervisa y fiscaliza el cumplimiento del orden jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo[14] en el ámbito del régimen laboral privado[15] y bajo los alcances de la Ley N° 31131[16] a nivel nacional**, en su calidad de autoridad central de inspección del trabajo, disponiéndose para este fin la transferencia de los "*órganos, unidades orgánicas y cargos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, referidas a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral*".[17]

6.6 Por ello, el Tribunal de Fiscalización Laboral, en su calidad de última instancia administrativa de la autoridad central de inspección del trabajo, encargada de la supervisión y fiscalización del ordenamiento jurídico sociolaborales, que comprende los derechos laborales, previsionales, de seguridad y salud en el trabajo y todos los que se derivan de la relación laboral. Por tanto, tiene potestad de conocer -a través del recurso extraordinario de revisión- las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo dentro de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados como consecuencia de las competencias que la Ley N° 29981 le asigna a la Sunafil.

6.7 En esa línea argumentativa, la Resolución de Intendencia N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ del 20 de abril de 2021, al analizar el argumento de la presunta falta de competencia (que fue materia de presentación a través de la apelación, así como de los descargos al inicio del procedimiento sancionador) cita al literal e) del Punto 2.3.1 (Fundamento de hecho) de la Sección 2.3 (Análisis Legal de los Hechos Materia de Imputación) del Informe Final de Instrucción N° 182-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, obrante a folios 24 y siguientes del expediente sancionador, en donde la autoridad instructora analiza cada una de las afirmaciones de la impugnante en este extremo, desvirtuándolas.

LPDERECHO.PE

---

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

[13] *Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección Del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 29981*
Artículo 18. Ente rector
La Sunafil es la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo a que se refiere la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo; y como ente rector de ese sistema funcional dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de su competencia que requieren de la participación de otras entidades del Estado, garantizando el funcionamiento del Sistema con la participación de los gobiernos regionales y de otras entidades del Estado según corresponda.

[14] *Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección Del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 29981*
"Artículo 1. Creación y finalidad
Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en adelante Sunafil, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

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

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

[17] Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29981

6.8 Así, esta Sala considera oportuno referir directamente al Informe Final de Instrucción en los términos señalados el en punto precedente, a fin de referir la competencia de la Sunafil respecto del "Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del Covid-19 en el Trabajo":

e) Atendiendo al descargos presentado por el administrado, respecto a lo señalado en los punto i) y ii) del ítem 1.3 (de los Descargos) del presente Informe Final, cabe señalar que, mediante artículo 1° la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – 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**. Además, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, **la inspección del trabajo es el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social**. Del mismo modo, se debe considerar que, mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, se aprueba la "Reanudación de Actividades", y se establece, en el numeral 4.1. del artículo 4 que: **SUNAFIL vigila el cumplimiento de las disposiciones contempladas en el Plan para la Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19 en el Trabajo**. En tal sentido, y de acuerdo lo señalado anteriormente, esta Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, **es competente para fiscalizar el Plan para la Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19 en el Trabajo, así como su contenido**.

LPDERECHO.PE

Por otro lado, también se debe considerar que, si bien es cierto, mediante R.M 337-2020-MINSA, se Delega al Instituto Nacional de Salud, a través del Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS), la administración del registro del "Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID- 19 en el trabajo", así como su fiscalización posterior; pero también es cierto que, en la mencionada Resolución Ministerial 377-2020-MINSA, la fiscalización no es exclusiva de Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS); por lo tanto, al ser esta Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, el organismo técnico especializado, **responsable de fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento en seguridad y salud en el trabajo,** tiene competencia para fiscalizar el plan para la vigilancia, prevención y control de COVID- 19 en el trabajo.

Además, se debe considerar que, para la fiscalización del "plan para la vigilancia, prevención y control de COVID- 19 en el trabajo" del administrado, se tuvo como referencia el Anexo 4 del Protocolo N° 005-2020-SUNAFIL/INII – "*Protocolo sobre el ejercicio de la inspección del trabajo, dentro del marco de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria y Nacional por las graves circunstancias que afectan las actividades laborales y económicas a consecuencia del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional*" - aprobado mediante Resolución de Superintendencia Nacional N° 103-2020-SUNAFIL.

6.9 En ese sentido, la SUNAFIL cuenta con competencia para fiscalizar el referido "Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del Covid-19 en el Trabajo", no siendo amparable la supuesta falta de competencia y las vulneraciones que de ésta se derivarían.

Respecto de la medida de requerimiento y la supuesta vulneración al concurso de infracción

6.10 Tal y como se detalla en el considerando 16 de la Resolución de Intendencia N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ que fue materia de impugnación (obrante a folio 98) "…la naturaleza de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene por objeto revertir los efectos antijurídicos que produce la conducta infractora cometida por la inspeccionada en el plazo otorgado por la autoridad inspectiva".

6.11 En ese sentido, el bien jurídico tutelado detrás de la infracción derivada del incumplimiento de una medida de requerimiento no se encuentra directamente vinculado con la conducta infractora inicialmente detectada, sino con la resistencia frente al mandato de la autoridad a ejecutar dicha conducta.

6.12 Así, en el caso materia de autos, no estamos frente a un supuesto de concurso de infracciones; por el contrario, como se señala en el numeral 7.14.1 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII – "Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva", aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL (en adelante, la Directiva), durante el desarrollo de las actuaciones de investigación (o comprobatorias) los inspectores actuantes pueden emitir medidas "…de advertencia, requerimiento, paralización o prohibición de trabajos o tareas, cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica, según corresponda, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo objeto de fiscalización".

6.13 En ese orden de ideas, la Directiva señala en el numeral 7.14.5 que el Inspector establece el plazo para el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, procurando tener en cuenta, entre otros factores, su urgencia así como la razonabilidad de la misma,

LPDERECHO.PE

añadiéndose en el numeral 7.14.7 que las medidas de advertencia y de requerimiento no son susceptibles de impugnación, "…lo que se entiende sin perjuicio del derecho de defensa de los sujetos inspeccionados en el procedimiento sancionador".

6.14 En similar sentido, el numeral 7.1.1 de la Directiva señala que las actuaciones inspectivas de investigación -y por ende las medidas de requerimiento- en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo se rigen por lo dispuesto en la Directiva, la LGIT y el RLGIT "…sin perjuicio de lo previsto por el TUO de la LPAG".

6.15 Así, el TUO de la LPAG reconoce como uno de sus principios -y en general un principio de actuación de la administración pública- a la razonabilidad:

> "Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
> 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
> (…)
> 1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."

6.16 Del caso materia de autos se ha observado que la fiscalización se inició bajo los alcances del PVCP-19 inicialmente regulado a través de la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA, publicada el 29 de abril de 2020, para posteriormente ser reemplazada dicho dispositivo legal a través de la Resolución Ministerial N° 448-2020-MINSA publicado el 30 de junio de 2020, siendo el anexo de la misma (el cual contenía los entonces nuevos lineamientos para el PVCP-19) publicado recién el 01 de julio de 2020 en el diario oficial El Peruano, y emitiéndose la medida inspectiva de requerimiento el 03 de agosto de 2020 (obrante a folios 225 del expediente inspectivo), otorgándose un plazo de tres (3) días hábiles para la implementación de las observaciones identificadas durante la visita inspectiva del 29 de julio de 2020.

6.17 En ese sentido, esta Sala considera que no es razonable la exigencia del cumplimiento de tales lineamientos cuyo incumplimiento fue detectado y señalado en la visita inspectiva del 29 de julio del 2020, debiéndose dejarse sin efecto la multa impuesta a través de la medida de requerimiento de fecha 03 de agosto de 2020, propuesta según

LPDERECHO.PE

el Acta de Infracción en la suma de S/ 22 575.00 (Veintidós mil quinientos setenta y cinco con 00/100 soles), impuesta por la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 205-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE y confirmada por Resolución de Intendencia N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ.

6.18 En ese sentido, corresponde reajustar el cuadro de infracciones en los siguientes términos:

N°	Materia	Infracción imputada	Norma vulnerada	Tipo legal y calificación	Número de trabajadores	Multa Propuesta
01	Relaciones laborales	El incumplimiento de la obligación de planificar la acción preventiva de riesgos para la seguridad y salud en el trabajo, como los indicados en el punto 4.17.2 de ítem IV de los hechos constatados del acta de infracción, respecto del incumplimiento del plan de vigilancia para la vigilancia, prevención y control del COVID-19	Las normas que se indican en el punto 4.17.2 del ítem IV de los hechos constatados del acta de infracción.	Artículo 27, inciso 7 del RLGIT **GRAVE**	21	3.92 UIT S/ 16 856.00
MONTO DE LA MULTA: **(Valor de UIT al 2020: S/ 4300)**						**S/. 16 856.00**

POR TANTO

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

LPDERECHO.PE

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por BANCO RIPLEY PERÚ S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ de fecha 20 de abril de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 164-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ-SIA.

SEGUNDO.- En consecuencia, REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 047-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ en el extremo en el que declara infundado el recurso de apelación y confirma la sanción impuesta, REFORMULÁNDOLA y DECLARÁNDOLA FUNDADA EN PARTE, modificando el extremo que confirma la sanción impuesta por la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 205-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE de fecha 29 de diciembre de 2020, estableciéndola en la suma de S/. 16,856.00 (Dieciséis mil ochocientos cincuenta y seis con 00/100 soles) por las razones expuestas en los fundamentos 6.1 a 6.18 de la presente resolución y según el cuadro del fundamento 6.18.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a BANCO RIPLEY PERÚ S.A. y a la Intendencia Regional de Cajamarca, para sus efectos y fines pertinentes.

CUARTO. - Devolver los actuados a la Intendencia Regional de Cajamarca.

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

LPDERECHO.PE