



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 2486-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE2

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 819-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 819-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 26 de mayo de 2021

Lima, 20 de agosto de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 819-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 26 de mayo de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 5836-2016-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° 1533-2016 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de tres (03) infracciones graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, una (01) infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Proveído de fecha 28 de mayo de 2018, notificado a la impugnante el 27 de junio de 2018, la Sub Intendencia de Resolución 2 de la Intendencia de Lima Metropolitana

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Formación e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER), Normas de Ergonomía.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

remitió a la impugnante el Acta de Infracción y dio inicio al procedimiento sancionador, otorgándose un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de los descargos.

1.3 Recibidos los descargos, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 195-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2 con fecha 01 de marzo de 2019, la Sub Intendencia de Resolución 2 de la Intendencia de Lima Metropolitana multó a la impugnante por la suma de S/ 82,258.75 (Ochenta y dos mil doscientos cincuenta y ocho con 75/100 soles) por haber incurrido, entre otras, en:

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 11 de mayo de 2016, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 30,415.00.

1.4 Mediante escrito de fecha 03 de abril de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 195-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, argumentando lo siguiente:

- i. La Resolución apelada debe ser declarada nula por haber sido emitida en vulneración del derecho al debido procedimiento, pues no se han valorado los documentos presentados por CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A.
- ii. La Resolución vulnera el principio de concurso de infracciones, al proponer cinco sanciones en contra de CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A. por un mismo incumplimiento.
- iii. El Acta de Infracción es nula al vulnerar el principio de legalidad y al no considerar correctamente el supuesto número de trabajadores afectados.
- iv. La Resolución es nula porque vulnera el principio de tipicidad al sancionar por una infracción que no es aplicable al caso concreto.
- v. La Resolución de Sub Intendencia debe ser revocada pues los incumplimientos imputados no se verificaron en la realidad.
- vi. La infracción por el incumplimiento de la medida de requerimiento es accesoria y debe ser desestimada.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 819-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 26 de mayo de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

interpuesto por la impugnante, revocando en parte la Resolución de Sub Intendencia N° 195-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, adecuando el monto de la multa impuesta en la suma de S/ 61,521.25 (Sesenta y un mil quinientos veintiuno con 25/100 soles) por considerar que:

- i. Respecto de los estándares de seguridad y salud en el trabajo que debe contener el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST), la autoridad de primera instancia si bien determinó que la inspeccionada exhibió el referido documento, éste no contiene la estructura mínima exigida por ley; en ese sentido, la Intendencia tuvo a la vista el documento denominado “Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo” de fecha 22 de diciembre de 2015, en cuyo título IV – Estándares de Seguridad y Salud en las Operaciones, no se identificó inicialmente los estándares referidos a las funciones de escaneado y empaclado de productos, parte del servicio que brinda la inspeccionada en la tienda, revocando este extremo por considerar “...que no está debidamente tipificado el incumplimiento referido a no tener el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, dejando a salvo el valor probatorio de los hechos constatados y el derecho que le corresponde a los trabajadores afectados...”.
- ii. Respecto de la obligación de formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo, verificada por los Inspectores actuantes y vinculada a las capacitaciones acerca de los peligros y riesgos a los que están expuestos los trabajadores relativas a los riesgos ergonómicos, si bien se verificó que el “Programa de Capacitación de Seguridad y Salud Ocupacional 2015” contiene en el Módulo I – 2015 Seguridad y Salud en el Trabajo al tema de la ergonomía, entre otros, CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A. no presentó registros de capacitaciones de veinticinco (25) trabajadores, subsistiendo el incumplimiento de la misma.
- iii. Respecto de la responsabilidad por no identificar los peligros y evaluar los riesgos, la Intendencia identifica que la impugnante había cumplido con las conductas presuntamente omitidas, con excepción de la conducta 2 literales a), b) y c).
- iv. Respecto de las disposiciones relacionadas a Ergonomía, la Intendencia señala que la inspeccionada habría subsanado este extremo de la infracción, acreditando con el citado Informe; la metodología y ejecución de la evaluación de riesgos disergonómicos de acuerdo con lo establecido en la Resolución Ministerial N° 375-2008-TR, por lo que se revoca la misma respecto de las conductas 2, 3 y 4 (Fundamento 4.26 de la resolución). Respecto de la conducta 1, se remite a lo descrito en el considerando 4.16 de la resolución apelada, no se acredita de la documentación presentada.
- v. Respecto del concurso de infracciones, la Intendencia desestima los alegatos de CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A., por considerar “...que las conductas infractoras



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

previamente precisadas son claramente disímiles entre sí y vulneran distintas normas sustantivas, las cuales han sido precisadas en los considerandos precedentes...”.

- vi. Respecto del incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, a través del considerando 4.23 se señala 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 la inspeccionada de manera previa al inicio del procedimiento sancionador...”, añadiendo que “...la inspeccionada 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...”, por lo que confirma el extremo referido a la medida inspectiva de requerimiento extendida el 11 de mayo de 2016.
- vii. Finalmente, la Intendencia revocó en parte la resolución apelada y adecuó la multa de acuerdo a los términos del siguiente cuadro:

N°	MATERIA	CONDUCTA INFRACTORA	TRABAJADORES AFECTADOS	MULTA IMPUESTA
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con brindar formación e información en seguridad y salud en el trabajo.	40	10 UIT S/39,500.00
2	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con las normas de ergonomía, al no contar con sillas ergonómicas.	78	12.50 UIT S/49,375.00
3	Labor Inspectiva	No cumplir con la medida de requerimiento de fecha 11 de mayo de 2016	78	22 UIT S/86,900.00
MONTO TOTAL				S/175,775.00
CON LA REDUCCIÓN AL 35% DE LA LEY N° 30222				S/61,521.25

1.6 Mediante escrito de fecha 16 de junio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 819-2021-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 Memorandum N° 1040-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 06 de julio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **Sunafil**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** 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.

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

(...)"

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento. El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

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

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 819-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se revocó en parte y se adecuó la sanción impuesta a la suma de S/ 61,521.25 por la comisión, entre otras, de la infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el artículo 46.7 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.
- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Mediante escrito de fecha 16 de junio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 819-2021-SUNAFIL/ILM, señalando que presenta recurso de revisión, respecto a la sanción de la falta muy grave, solicitando que se excluya de la resolución de intendencia, por adolecer de diversos vicios, en consideración a los siguientes argumentos:

Inaplicación del numeral 10 del artículo 66 y del numeral 1.4 del artículo IV del TUO de la LPAG, señalando que se sanciona a la impugnante por las mismas infracciones en 21 procedimientos inspectivos

- La impugnante señala que la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva (SIAI) de la Intendencia de Lima Metropolitana imputó y sancionó a CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A. en 21 procedimientos inspectivos sancionadores por las mismas infracciones, en distintos distritos de la ciudad de Lima, cuando lo correcto era que se imputara un solo tipo infractor, por cada presunto incumplimiento y que la multa se calculara por la totalidad de los trabajadores afectados; refiere que la propia Intendencia, reconoce que "...los procesos operativos de los establecimientos comerciales (tienda) Metro serían idénticas...", por lo que a consideración de la impugnante la autoridad inspectiva "...debió tomar en cuenta el tipo de infracción después de tener el panorama global de sus 21 Actas de Infracción...", citando al criterio normativo adoptado mediante Resolución de Superintendencia N° 110-2019-SUNAFIL referido a la infracción continuada ("...la infracción continuada es aquella que se configura cuando se realiza distintas conductas (pluralidad de acciones), siendo cada una de ellas una infracción independiente, pero se considera como única infracción, siempre y cuando conformen un proceso unitario y homogéneo de acción").

⁸ Iniciándose el plazo el 01 de junio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Inaplicación del numeral 10 del artículo 248 y del numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG por la supuesta vulneración de los Principios de Culpabilidad y del Debido Procedimiento al momento de emitir la medida inspectiva de requerimiento

- La impugnante refiere que la Resolución de Intendencia no ha valorado el “INFORME TÉCNICO ERGONÓMICO SOBRE LAS SILLAS QUE USAN EL PERSONAL DE CAJA DE LAS TIENDAS WONG” realizada a las sillas de las cajas de las tiendas Wong ubicadas en las sedes de 2 de Mayo, Benavides y Óvalo Gutiérrez, por considerar que “...es de centros de trabajo distintos al inspeccionado...”, según lo descrito en la resolución impugnada, desconociendo que “...las conclusiones son replicables en todos los centros porque cuentan con sillas ergonómicas con las mismas características”.
- Por ello, alega que no se garantizó el debido procedimiento al no aplicarse el principio de presunción de inocencia y presunción de licitud, ni se aplicó la responsabilidad subjetiva, toda vez que no existe dolo ni culpa por parte de CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A., pues cumplió todas las obligaciones en materia de ergonomía.

Inaplicación de los artículos 51 de la LGIT y 252.2 del TUO de la LPAG, señalando que el procedimiento inspectivo debe ser declarado nulo por cuando operó el plazo de prescripción de cuatro (04) años

- La impugnante sostiene el cómputo de inicio del plazo de prescripción del caso de autos es el 31 de diciembre de 2008, fecha en la cual entró en vigencia la norma que estableció la obligación de los tipos infractores sobre ergonomía (Resolución Ministerial N° 375-2008-TR), añadiendo que “...desde la fecha en que se cometió la infracción hasta la fecha en que se determinó la presunta existencia de una infracción mediante la notificación de la resolución de Intendencia, abrían (sic) pasado más de 4 años” .

Aplicación errónea del artículo 14 de la LGIT, sosteniendo que no debió de emitirse la medida inspectiva de requerimiento, por cuando CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A. cumplió con acreditar el cumplimiento de las obligaciones en temas de seguridad y salud en el trabajo.

- La impugnante señala que “...la medida inspectiva de requerimiento sólo puede ser adoptada y emitida en el escenario en el que, concluidas las actuaciones inspectivas de investigación, el Inspector de Trabajo tenga la certeza de estar frente a un incumplimiento de naturaleza subsanable”, siendo un requisito que se compruebe “...fehacientemente que el empleador ha omitido el cumplimiento de una obligación legal”.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- En ese sentido, la medida inspectiva de requerimiento adolece de vicios al no haberse vulnerado la Resolución Ministerial N° 375-2008-TR según lo evidenciado en otras inspecciones sobre la materia (citando las Órdenes de Inspección N° 5810-2016 y 5831-2016). La impugnante señala que -por el contrario- los Inspectores no consignaron ninguna prueba fotográfica que permita acreditar que las sillas carecían de las supuestas características imputadas, a fin de “desvirtuar la presunción de inocencia de la Empresa y acreditar fehacientemente dichos incumplimientos”, en clara contradicción al numeral 7.5.1 de la Directiva N° 002-2016-SUNAFIL/INII, que establece que los inspectores “...deben de tomar muestra fotográfica cuando sea necesario y, en este caso, la toma de esa muestra era más que necesaria pues lo que se cuestiona es las características de las sillas al momento de la inspección”.
- Añade que CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A. cumplió con capacitar al personal de caja llevando a cabo dos Programas de Capacitación durante los años 2015 (5 módulos) y 2016 (4 módulos), según documentación remitida y que -de acuerdo con lo indicado por la impugnante- no ha sido debidamente valorada por la Intendencia, así como con realizar todas las actividades de prevención necesarias según los resultados de la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos, al punto que la propia Intendencia resolvió desestimar las observaciones realizadas por las instancias anteriores respecto de la mayoría de los incumplimientos.

Inaplicación de los numerales 1.7 del artículo IV y 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG, así como del numeral 16 del artículo 2 de la LGIT, al momento de emitirse la medida inspectiva de requerimiento.

- La impugnante reitera que, a través del procedimiento administrativo sancionador, la Sunafil “...ha sentado desde nuestro análisis una posición arbitraria en contra de la Empresa (...) sin tomar en cuenta el derecho de los administrados a la moderación de los actos de gravamen, sin tomar en cuenta los medios probatorios presentados dentro del procedimiento y sin tomar en cuenta la prescripción de las infracciones...”, sancionando de manera arbitraria a la Empresa.
- Así, añade que se han vulnerado “...los principios de: i) veracidad (numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar y en el inciso 51.1 del artículo 51 del TUO de la LPAG, ii) presunción de licitud (numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG), iii) objetividad (numeral 16 del artículo 220 de la LGIT).”

5.2 Finalmente, solicita el uso de la palabra en virtud del numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y el numeral 3 del artículo 177 del TUO de la LPAG, en ejercicio del derecho a la contradicción y a la defensa.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 tanto infracciones GRAVES como una MUY GRAVE, siendo materia de análisis solo esta última.

Sobre la medida inspectiva de requerimiento

- 6.2** Sobre el particular, en el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.
- 6.3** 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”. (el énfasis es 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**, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización”. (el énfasis es añadido)



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.5** Como se evidencia de las normas acotadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.
- 6.6** En tal sentido, corresponde analizar si en uso de dicha facultad, los inspectores comisionados extendieron la medida inspectiva de requerimiento en consideración al presupuesto principal contenido en el artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, referente a la comprobación de la existencia de infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral al momento de emitir dicho requerimiento. De lo contrario, se estaría incurriendo en una violación del principio de legalidad⁹.
- 6.7** De las actuaciones realizadas se evidencia que los inspectores comisionados emitieron la medida de requerimiento de fecha 11 de mayo de 2016¹⁰, con la finalidad de que la impugnante cumpla con acreditar: **i)** Contar con el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, conforme a Ley, debiendo acreditar los estándares de seguridad y salud en las operaciones a las labores de Atención al público y cajeros; **ii)** Deberá acreditar el cumplimiento de la Norma Básica de Ergonomía, aprobada por Resolución Ministerial N° 375-2008-TR y la implementación de acciones a favor de la prevención y protección frente a los factores de riesgo disergonómico en los siguientes alcances a) Acreditar que mantiene la organización de trabajo y los equipos de trabajo adecuados al puesto de las Cajeras, pues el personal no cuenta con asientos y sillas de trabajo que cumplan los requisitos mínimos establecidos por la normatividad vigente en ergonomía (seguridad y confort) siendo los afectados el personal indicado en la relación adjunta, b) Acreditar las medidas que establezcan la alternancia de las posturas de trabajo de pie y sentada durante toda la jornada de trabajo, para que un tiempo el trabajador se encuentre de pie y otro sentado, así como c) Acreditar la metodología utilizada para la evaluación de riesgos disergonómicos y la ejecución de la evaluación de riesgos disergonómicos par el puesto de trabajo; **iii)** Deberá acreditar haber brindado Formación e Información en seguridad y salud en el trabajo respecto de las funciones específicas en los puestos de trabajo atención al público y cajero y sobre los riesgos específicos a que están expuestos los trabajadores en su puesto de trabajo en relación a la norma ergonómica; **iv)** Acreditar haber realizado la identificación de peligros y evaluación de riesgos de acuerdo al puesto de trabajo y la labor realizada por los trabajadores afectados; Para el cumplimiento de las mismas, otorgaron un plazo de tres

⁹ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 00-2019-JUS

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias”

(...)

¹⁰ Véase folio 234 y siguientes del expediente inspectivo



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

(03) días hábiles, bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva, en caso de incumplimiento.

- 6.8** Mediante constancia de actuación inspectiva de investigación de fecha 30 de mayo de 2016¹¹, la impugnante solicitó se tenga por cumplidas las obligaciones referidas en la medida de requerimiento. Para dicho efecto, adjuntó una copia del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, Actas de Reunión Extraordinaria del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, Procedimiento de Ergonomía de Caja, Medidas Preventivas del Puesto de Trabajo, entre otros documentos
- 6.9** Al respecto, en consideración a la medida de requerimiento emitida, así como al descargo y documentos que se adjuntan a la misma, es oportuno señalar:

A) Sobre el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo

- Sobre el particular, en el considerando sexto del Acta de Infracción, se señaló:

Sexto.- Que, el sujeto inspeccionado exhibió un documento denominado **Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo** de fecha 22-12-2015, al cual le hizo modificaciones y agregados con fecha 12 de Mayo del 2016 (Artículos 82° hasta el artículo 90°), sin embargo, éste no cuenta con los estándares de seguridad y salud en el trabajo para los servicios y/o operaciones para el puesto de trabajo de personal de caja con respecto a las labores específicas que se encuentran en el IPER, como son: escaneado y empaclado de productos. Estas actividades involucran la presencia de factores de riesgos disergonómicos que no han sido identificados en su totalidad, como son: manipulación manual de cargas (mercadería), esfuerzo de manos y muñecas (para la acción de agarre de los productos), movimiento repetitivo (realizar el escaneado y pasar los productos para su embolsado), posturas forzadas y sobreesfuerzos, así como los estándares para posicionamiento postural para el puesto de trabajo, estándares para el uso de los equipos (pantalla de visualización de datos) y herramientas de trabajo (lector para el escaneo) en puesto de trabajo; lo cual afecta a la totalidad de trabajadores detallados en el segundo hecho verificado.

- En tal sentido, teniendo en cuenta que es necesario que el inspector comisionado compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, antes de emitir la medida de requerimiento; en el presente caso, se evidencia que la impugnante contaba, al momento de la emisión de la medida de requerimiento, con el respectivo Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo; por el contrario, este extremo de la sanción fue revocado por la Intendencia, por considerar que se produjo un error en la tipificación de la sanción propuesta por los inspectores comisionados.
- Por tanto, no correspondía emitir la medida inspectiva de requerimiento por dicho supuesto, por lo que su emisión vulnera el principio de legalidad¹², pues fue emitida en contravención de lo previsto en el artículo 14° de la LGIT y numeral 17.2 del

¹¹ Véase folio 189 del expediente inspectivo.

¹² TUO de la LPAG, artículo IV. 1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

artículo 17 del RLGIT, al no haberse acreditado fehacientemente la existencia de dicha infracción que respalde su emisión.

B) Sobre la implementación de sillas ergonómicas, Identificación de Peligros Riesgos y Formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo

- En consideración que, solo es materia de pronunciamiento la falta Muy Grave imputada, por incumplimiento a la labor inspectiva, respecto a estas infracciones, al ser calificadas como Graves, no son materia de pronunciamiento; sin embargo, solo para efectos de la medida de requerimiento, al tener ésta carácter unitario, se considera lo expuesto en el recurso de revisión, referido a la uniformidad de estas sillas en todas las tiendas, el incumplimiento en formación e información sobre seguridad del trabajo y la inexistencia de infracciones en los procedimientos inspectivos señalados por la impugnante.

6.10 Es importante tener en consideración que el TUO de la LPAG establece el carácter vinculante con respecto a todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales, no pudiéndose imponer “...condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley”¹³; así, el criterio de supletoriedad que caracterizaba la redacción inicial de la Ley N° 27444 fue dejado de lado por el legislador, a favor de un criterio unificador o regulador, encontrándose los procedimientos especiales sujetos a los alcances de esta Ley, y a los principios que ésta contiene, establecidos en el artículo IV del Título Preliminar.

6.11 En esa misma línea argumentativa es importante tener en cuenta también que según el numeral 247.2 del artículo 247 del TUO de la LPAG¹⁴, las disposiciones allí contenidas¹⁵ son aplicables con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales y, por ende, al procedimiento administrativo sancionador laboral.

¹³ Numeral 2 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

¹⁴ TUO de la LPAG, “Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo

(...)”

247.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

(...)”

¹⁵ Dentro del Capítulo III (Procedimiento Sancionador) del Título IV (Del procedimiento trilateral, del procedimiento sancionador y la actividad administrativa de fiscalización).



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.12 Por tanto, teniendo en cuenta que el requerimiento tiene un carácter unitario y que el administrado no puede elegir cumplir sólo alguna o algunas de las órdenes impartidas, sino la totalidad de las mismas, en el caso que alguna de ellas no respete el principio de legalidad¹⁶, el administrado tiene derecho a resistirse al requerimiento por ser violatorio del artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT. En consecuencia, por las consideraciones señaladas, la impugnante no se encontraba obligada a cumplir con la medida de requerimiento, porque no respetaba el principio de legalidad, no habiendo, por tanto, incurrido en la infracción a la labor inspectiva imputada.

Sobre el deber de colaboración a la labor inspectiva

6.13 Sobre el particular, el TUO de LPAG establece *“la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental”*¹⁷. (el énfasis es añadido)

6.14 Del mismo modo, el artículo 15 numeral 15.1 de la LGIT, establece *“que durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley”*. Concordante con el artículo 36¹⁸ de la misma norma que establece

¹⁶ TUO de la LPAG, artículo IV. 1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

¹⁷ TUO de la LPAG, artículo IV. Numeral 1.8.

¹⁸ LGIT: 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.

2. El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

que las acciones u omisiones de los sujetos obligados, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados, constituyen infracción a la labor inspectiva.

- 6.15** Así, de autos se desprende que la inspeccionada, en atención a la medida de inspectiva de requerimiento, presentó en el plazo otorgado por el inspector comisionado, documentación con la cuales señala haber cumplido con sus obligaciones sociolaborales referente a lo contemplado en la medida inspectiva de requerimiento.
- 6.16** En tal sentido, verificadas las actuaciones inspectivas realizadas, no se ha evidenciado por parte de la impugnante, intención de no colaborar con las mismas, pues a lo largo del procedimiento ha cumplido con presentar documentación con la finalidad de acreditar el cumplimiento de sus obligaciones.
- 6.17** Por las consideraciones antedichas, corresponde acoger el recurso de revisión.

Sobre la solicitud de informe oral

- 6.18** Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; **a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda**; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten¹⁹. *(el énfasis es añadido)*
- 6.19** Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el expediente N° 01147-2012-PA/TC, en sus fundamentos décimo sexto y décimo octavo señala que:

“Décimo Sexto.- De igual manera este Tribunal en constante jurisprudencia ha precisado que el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando a los titulares de los derechos e intereses legítimos se les impide ejercer los medios

3. La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren.

¹⁹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS “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: (...) 1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

legales suficientes para su defensa; pero no cualquier imposibilidad de ejercer estos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. Este hecho se produce cuando al justiciable se le impide, de modo injustificado argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos (Exp. N.º 0582-2006-PA/TC; Exp. N.º 5175-2007-HC/TC, entre otros)".

(...)

"Décimo Octavo.- Sobre el particular es importante precisar que el recurrente cuestiona el hecho de que se le haya privado o impedido ejercer su derecho de defensa por medio del informe oral; sin embargo, ello no constituye una vulneración de este derecho constitucional toda vez que no significó un impedimento para el ejercicio del derecho de defensa del recurrente, ya que este Colegiado en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado a este respecto manifestando que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorios del derecho de defensa la imposibilidad del informe oral; dado que el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación. En consecuencia, no se ha producido vulneración alguna del derecho constitucional de defensa del recurrente."

6.20 En similar sentido, el Tribunal Constitucional en la resolución recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

"...no resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe..."

6.21 Ahora bien, los informes orales se sujetan a las particularidades de cada expediente, esto es, "cuando corresponda", sin que ello implique una denegatoria arbitraria, sino que se analice cuáles son los posibles efectos de la aplicación de la oralidad en el mismo, esto es si pueden agilizar el procedimiento o facilitar el entendimiento del caso debido a su complejidad, entre otras razones.

6.22 Así tenemos que, el Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya vulneración de derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.

6.23 En ese entendido, este colegiado considera que cuenta con elementos de juicio suficientes para poder resolver el presente recurso, por lo que no considera pertinente llevar a cabo el informe oral solicitado por la impugnante.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 819-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 26 de mayo de 2021, emitida por la Intendencia Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 2486-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE2, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 819-2021-SUNAFIL/ILM en el extremo referente a la sanción impuesta por incumplimiento a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a CENCOSUD RETAIL PERÚ S.A. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

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

Regístrese y comuníquese

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

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

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