

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 373-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 323-2020-SUNAFIL/IRE-CAL

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DEL CALLAO

IMPUGNANTE : APM TERMINALES CALLAO S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 135-2021-SUNAFIL/IRE-CAL

MATERIA : - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por APM TERMINALES CALLAO S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 135-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 15 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional del Callao.

Lima, 30 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por APM TERMINALES CALLAO S.A. (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 135-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 15 de julio 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° 1662-2020-SUNAFIL/IRE-CAL del 27 de julio de 2020, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 185-2020-SUNAFIL/IRE-CAL (en adelante, el **Acta de Infracción**) del 04 de setiembre de 2020, mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de, entre otras, una (01) infracción MUY GRAVE en materia de labor inspectiva.
- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 005-2020-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IC de fecha 06 de enero de 2021, notificado a la impugnante, juntamente con el Acta de Infracción, se dio inicio a la

¹ Inicialmente se dispuso como materia de la orden de inspección el Sistema de Gestión SST en las Empresas (sub materia: incluye todas).



etapa instructiva, otorgándose un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de los descargos.

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° 086-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IF, 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° 248-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE con fecha 30 de marzo de 2021, la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional del Callao multó a la impugnante por la suma de S/. 338,195.00 (Trescientos treinta y ocho mil cientos noventa y cinco con 00/100 soles) por haber incurrido, entre otros, en:

- Una (01) infracción MUY GRAVE por el incumplimiento de la medida de requerimiento del 24 de agosto de 2020, tipificado en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 225,879.00.

1.4 Mediante escrito de fecha 21 de abril de 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 248-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, señalando que se ha comunicado a los trabajadores la aprobación del Plan de Vigilancia, Prevención y Control de Covid-19.

De otro lado, a fin de acreditar lo antes expuesto, adjunta, en calidad de nueva prueba, un archivo Excel y correo electrónico dirigido a sus trabajadores.

1.5 Mediante Resolución de Sub Intendencia N° 446-2020-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 02 de junio de 2021, la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional del Callao declaró infundado el recurso impugnatorio de reconsideración, en base a que, la nueva prueba adjunta, no ha hecho referencia a un total de setenta y dos (72) trabajadores respecto a la imputación por no cumplir en implementar el Plan de Vigilancia, Prevención y Control de Covid-19, por lo que persiste la infracción administrativa.

1.6 Con fecha 24 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 446-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, solicitando que se revoque y desestime la multa señalada en la referida resolución, argumentando lo siguiente:

- i. No se ha dejado de operar, por lo que no corresponde aplicar el artículo 4 de la Resolución Ministerial N° 377-2020-MINSA.
- ii. Se ha elaborado el Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la Covid-19.
- iii. Se cumplió con la entrega de información requerida mediante medida de requerimiento.

1.7 Mediante Resolución de Intendencia N° 135-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 15 de julio de 2021², la Intendencia Regional del Callao declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 446-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, por considerar que:

² Notificada a la inspeccionada el 19 de julio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 373-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- i. Respecto a la aplicación de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, señala que, a raíz de la declaratoria de Emergencia Sanitaria, resulta aplicable a la inspeccionada la obligación de comunicar a sus trabajadores el Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la Covid-19.
- ii. Finalmente, respecto al cumplimiento de la medida de requerimiento, el punto 3.11 de la resolución impugnada señala que:

“De la revisión del Excel brindado por el inspeccionado como prueba nueva el momento de interponer su recurso de reconsideración, se aprecia que el Plan de Vigilancia, Prevención y Control de Covid-19, no fue comunicada a setenta y dos (72) trabajadores del sujeto inspeccionado de conformidad con lo señalado en el considerando 3.8) de la resolución apelada”³.

- 1.8** Con fecha 09 de agosto de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional del Callao el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 135-2021-SUNAFIL/IRE-CAL.
- 1.9** La Intendencia Regional del Callao admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 760-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, recibido el 13 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° 29981⁴, 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.

³ Página 7 de la Resolución de Intendencia N° 147-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, obrante en el folio 62 del expediente sancionador.

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 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.”



2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁵, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁶ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁷, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁸ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55

⁵Ley 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.

(...)"

⁶ "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."

⁷Decreto 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."

⁸Decreto 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° 373-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 APM TERMINALS CALLAO S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que APM TERMINALS CALLAO S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 135-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, emitida por la Intendencia Regional del Callao, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 338,195.00 (Trescientos treinta y ocho mil ciento noventa y cinco con 00/100 soles) por la comisión de infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles⁹.
- 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 APM TERMINALS CALLAO S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Con fecha 9 de agosto de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 135-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, señalando lo siguiente:

- De la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad

⁹ Iniciándose el plazo el 20 de julio de 2021, día hábil siguiente al de la fecha de notificación.



Refiere que, debido a que el fondo del mandato de requerimiento resultaba insubsanable, no correspondía que el inspector emita dicho mandato.

En base a ello, sostiene que la determinación de responsabilidad por la infracción en materia de labor inspectiva ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad dentro del procedimiento administrativo sancionador (**PAS**).

- Del Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la Covid-19

De otro lado, alega que, de acuerdo al artículo 2 y 4 de la Resolución Ministerial N° 377-2020-MINSA (en adelante, **R.M. N° 377-2020**), sólo cabe aplicar sus disposiciones sobre aquellas empresas que han reiniciado sus actividades.

En ese sentido, sostiene que, en vista que su representada realizó actividades indispensables en el Estado de Emergencia Sanitaria, conforme a la clasificación del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.

Asimismo, manifiesta que el Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la Covid-19 en el Trabajo ha sido debidamente comunicado a todos sus trabajadores, tal como muestra a continuación:

COMUNICADO APMTC	Plan para vigilancia, prevención y control de COVID-19 VS	27/01/2021	ENVIADO	27/01/2021 19:34:54	28/01/2021 05:53:00	1495	1055	440
COMUNICADO APMTC	Plan COVID-19 VS2 aprobado CSST	24/08/2020	ENVIADO	24/08/2020 18:49:19	24/08/2020 19:59:37	1581	1362	169
COMUNICADO APMTC	Plan para la vigilancia, prevención y control de Covid-19 en el trabajo	14/06/2020	ENVIADO	14/06/2020 12:00:35	14/06/2020 12:08:19	1476	1154	122

- De la medida de requerimiento

Refiere que, si bien no adjunto la nómina de trabajadores al momento de cumplir la medida de requerimiento, ello obedeció a que tal documento contenía información reservada. Pese a lo expuesto, adjunta dicha documentación, a fin de que sea debidamente valorada.

Finalmente, expresa que, debido a se ha requerido el cumplimiento de pruebas de descarte de la Covid-19, la misma que ha sido dejada sin efecto en la resolución impugnada, se constata que el presente mandato posee vicios de nulidad.

- Del cálculo de la multa impuesta

Por otro lado, argumenta que corresponde reducir la multa al valor aplicable a setenta y dos (72) trabajadores, y no -como ha sido determinado- por la totalidad de la planilla.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 373-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De la creación de la SUNAFIL y sus competencias

- 6.1** 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 Fiscalización Laboral¹⁰, entendida como la autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo.¹¹
- 6.2** Dentro sus funciones, la Sunafil supervisa y fiscaliza el cumplimiento del orden jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo¹² en el ámbito del régimen laboral privado¹³ y bajo los alcances de la Ley N° 31131¹⁴ 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”.¹⁵
- 6.3** 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.”

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29981



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.

- 6.4** En ese orden de ideas, junto con la creación de la SUNAFIL, la Ley N° 29981 modificó a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, asignándose a éstos la competencia en la inspección respecto de aquellas microempresas¹⁶ bajo su ámbito de competencia territorial; posteriormente, mediante Ley N° 30814, Ley de fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo, se dispuso que de manera temporal se asignarían éstas competencias y funciones en materia de inspección del trabajo (de los Gobiernos Regionales) por un plazo de ocho (08) años contados a partir de la vigencia de dicha ley¹⁷ a la Sunafil, disponiéndose que en aquellos ámbitos de gobierno regional en donde se haya implementado una Intendencia Regional de la SUNAFIL, esta transferencia se efectuaría a partir de la vigencia de dicha ley y de manera progresiva; debiéndose implementar Intendencias Regionales en aquellos ámbitos en los cuales éstas no se habían implementado hasta el 31 de diciembre de 2020.
- 6.5** Es importante señalar que las Intendencias Regionales a las que la Ley N° 30814 hace mención se encuentran descritas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SUNAFIL¹⁸ (y cuya redacción inicial tuvo un desarrollo posterior a través de la modificación del Decreto Supremo N° 009-2013-TR¹⁹), teniendo estas la naturaleza de órganos desconcentrados encargados -entre otras funciones- de desarrollar y ejecutar las actuaciones inspectivas de fiscalización que le fueron otorgadas a la SUNAFIL como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, entendido este como un “sistema único, polivalente e integrado en dependencia técnica, orgánica y funcional directa de la Autoridad Central de la Inspección del Trabajo”²⁰.
- 6.6** En este extremo, cabe recordar que los órganos desconcentrados son aquellos “que desarrollan funciones sustantivas para prestar bienes o servicios, y se crean para atender necesidades no cubiertas en el territorio”²¹, actuando en representación de la entidad de la cual forman parte, es decir, que la competencia de la SUNAFIL no se pierde o difumina por esta desconcentración, sino que esta responde a un criterio organizativo, conservando sus competencias como autoridad central²².
- 6.7** Teniéndose establecidos estos alcances, corresponde analizar lo expuesto por la impugnante en el recurso de revisión materia de autos, a la luz de los expedientes administrativos (inspectivo y sancionador) y lo señalado por la Intendencia Regional de Lambayeque en la resolución impugnada.
- 6.8** Acorde con la competencia atribuida a este Tribunal respecto de la revisión de las resoluciones emitidas en segunda instancia por las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo a nivel nacional que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal

¹⁶ Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981, que modificó el literal f) del artículo 48 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

¹⁷ A partir del 10 de julio de 2018, en tanto la referida ley fue publicada el 09 de julio de 2018 en el diario oficial El Peruano.

¹⁸ Aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR.

¹⁹ Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, publicado el 25 de octubre de 2013.

²⁰ Artículo 18 de la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806.

²¹ Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, Decreto Supremo N° 054-2018-PCM

²² En ese sentido, el texto original del artículo 37 y el actual artículo 47 del ROF de la Sunafil establecen que las Intendencias Regionales dependen jerárquicamente del Despacho del Superintendente de la Sunafil.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 373-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 descrita; y de los argumentos del recurso de revisión se observa que éste contiene referencias a materias que no son de competencia de este Tribunal, por lo cual corresponde identificar aquellos extremos sobre los cuales esta Sala puede pronunciarse y en aquellos casos en los cuales estas impugnaciones son consideradas como improcedentes.

- 6.9** En el caso de APM TERMINALS CALLAO S.A., las instancias inferiores le han impuesto una multa de S/ 338,195.00 (Trescientos treinta y ocho mil ciento noventa y cinco con 00/100 soles), por la comisión de una (01) infracción grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, y una (01) infracción muy grave en materia de labor inspectiva, conforme se muestran a continuación:

Tabla Única: Cuadro de infracciones determinadas en el PAS

N°	Conducta	Norma Infringida	Tipificación	Gravedad	Número de trabajadores afectados	Propuesta de monto de multa
1	Relativa a no realizar las actividades preventivas como entregar copias del Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la Covid-19 en el Trabajo a los trabajadores, ni realizar pruebas de descarte de la Covid-19 a los trabajadores durante el mes de mayo de 2020.	Artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA.	Numeral 27.3 del artículo 27 del RLGIT	Grave	1362	S/ 112,326.00 (26.12 UIT ²³)
2	Relativa al incumplimiento de lo dispuesto	Literal c) del artículo 9 de la LGIT, y el	Numeral 46.7 del	Muy grave	1362	S/ 225,879.00

²³ UIT 2020: S/ 4,300.00



Nº	Conducta	Norma Infringida	Tipificación	Gravedad	Número de trabajadores afectados	Propuesta de monto de multa
	en la medida inspectiva de requerimiento del 24 de agosto de 2020.	numeral 3 del artículo 20 del RLGIT.	artículo 46 del RLGIT.			(52.53 UIT)
MONTO TOTAL DE LA MULTA (S/):						338 ,19 5.00

6.10 En consecuencia, esta Sala se pronunciará sobre el extremo referido a la infracción calificada como muy grave, a fin de determinar si la impugnante se encontraba obligada a cumplir con lo requerido.

Respecto del incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento

6.11 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.

6.12 Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece que “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”.

6.13 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2 que, si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo pueden emitir medidas de advertencia o requerimientos con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización.

6.14 Por su parte, de acuerdo al numeral 7.7.2.7. de la Directiva²⁴, se tiene que “en caso se verifiquen infracciones insubsanables no se emitirá medida inspectiva de requerimiento, debiendo dejar constancia del carácter insubsanable de la infracción en la respectiva constancia de actuaciones inspectivas y anexos” (énfasis añadido).

6.15 Como se evidencia de las normas glosadas, 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 PAS; sin embargo, su mandato se encuentra supeditado, naturalmente, a que el ilícito cometido por el sujeto inspeccionado posea carácter subsanable.

6.16 A propósito del concepto de subsanación de las infracciones administrativas, en palabras del jurista Neyra Cruzado, ante “la presencia de un evento dañoso es necesario realizar acciones que cambien para mejor el estado de las cosas. Es decir, vuelvan las cosas –en la medida de

²⁴ Vigente al momento de los hechos materia de investigación.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 373-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

lo posible– al estado anterior al de la infracción”²⁵. En ese contexto, nos encontraremos frente a una infracción insubsanable cuando, pese a las acciones del titular de la falta, se advierta la imposibilidad de retornar al estado fáctico anterior a la consumación de los efectos ilícitos de la conducta pasible de sanción.

- 6.17** En ese sentido, de comprobarse que la medida de requerimiento se encuentra avocada en revertir infracciones cuyos efectos han sido consumados, es decir, que resulten de imposible subsanación, los sujetos inspeccionados tendrán el derecho a resistirse a su cumplimiento, dado que su emisión ha transgredido el principio de legalidad²⁶.
- 6.18** En el presente caso, se evidencia que el inspector comisionado emitió la medida de requerimiento del 24 de agosto de 2020²⁷, con la finalidad que la impugnante cumpla con acreditar diversas obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. Para su cumplimiento otorgó un plazo de siete (07) días hábiles, bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva, en caso de incumplimiento.
- 6.19** Entre las obligaciones cuyo cumplimiento fueron objeto de requerimiento, se encontraba el deber de acreditar las pruebas de descarte del contagio de la Covid-19 respecto a los trabajadores que conforman el centro de trabajo.
- 6.20** Sin embargo, al evaluar la documentación aportada por la impugnante, el inspector reprochó la omisión de no llevar a cabo el presente examen de descarte para los periodos de mayo y junio del 2020, conforme se muestra a continuación:

Figura Única: Fragmento del Acta de Infracción

4.12 Que, el sujeto inspeccionado exhibe relación de trabajadores que se sometieron a las pruebas de descarte (794 pruebas rápidas y 320 pruebas moleculares) en el periodo junio-agosto 2020; sin embargo, no se exhiben pruebas de descarte en el mes de mayo de 2020 y periodo anterior, tomando en cuenta que la vigencia de la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA es a partir del 29 de abril del 2020 y parte de personal continuó laborando desde el inicio del estado de emergencia.

²⁵ César Abraham Neyra Cruzado, La subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por infracciones ambientales detectadas en los sectores extractivos y productivos, Revista Derecho & Sociedad (2020): 82.

²⁶ 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.

²⁷ Fojas 19 al reverso del 20 del expediente de inspección.



- 6.21** Por tanto, al encontrarnos frente a hechos irreversibles, en la medida que el tiempo por el que tuvo la impugnante para llevar a cabo las referidas pruebas de descarte para prevenir el contagio de la Covid-19 en los meses de abril y mayo del 2020 venció antes de la emisión del presente requerimiento, se colige que lo ordenado resultó materialmente imposible de cumplir.
- 6.22** Debido al carácter unitario del requerimiento, en el entendido que no se puede elegir cumplir sólo alguna o algunas de las órdenes impartidas, sino la totalidad de las mismas, la impugnante no estaba obligada a cumplir con la medida de requerimiento del 24 de agosto de 2020, no habiendo, por tanto, incurrido en la infracción imputada.
- 6.23** En ese sentido, en el caso materia de autos correspondía únicamente el determinar las conductas infractoras y el proponer las sanciones por tales conductas; a consideración de esta Sala, el emitir una medida de requerimiento teniéndose conocimiento de la imposibilidad de su cumplimiento por parte del investigado desnaturaliza la finalidad de la misma.
- 6.24** Por tanto, corresponde que esta Sala revocar lo resuelto en la resolución impugnada. Por consiguiente, corresponde amparar en este extremo el recurso de revisión.
- 6.25** Finalmente, carece de objeto determinar la procedencia de los demás argumentos expuestos en el recurso de revisión.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la SUNAFIL, en la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, en el Decreto Supremo N° 019-2006-TR – Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL y sus modificatorias y en el 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 APM TERMINALS CALLAO S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 135-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 15 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional del Callao dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 323-2020-SUNAFIL/IRE-CAL, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- **REVOCAR EN PARTE** la Resolución de Intendencia N° 135-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, en el extremo referente a la infracción muy grave por el incumplimiento de la medida de requerimiento, de fecha 24 de agosto de 2020, 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 APM TERMINALS CALLAO S.A. y a la Intendencia Regional del Callao, para sus efectos y fines pertinentes.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 373-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional del Callao.

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
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Jessica Alexandra Pizarro Delgado
Vocal Alterna
Tribunal de Fiscalización Laboral



CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, APM TERMINALS CALLAO SOCIEDAD ANÓNIMA identificado con RUC: 20543083888 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000373-2021 en fecha 06/10/2021 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

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

Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)
2021373 - Fecha de Depósito: 06/10/2021

LPDERECHO.PE