



Firmado digitalmente por :
MENDOZA LEGOAS Luis Erwin FAU
20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13.10.2021 10:28:02-0500



Firmado digitalmente por :
PACHECO ZERGA Luz Imelda FAU 20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13.10.2021 20:19:47-0500

Firmado digitalmente por :
PAREDES MORALES Luis Gabriel FAU
20555195444 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18.10.2021 11:47:55-0500

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 398-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 46-2021-SUNAFIL/IRE-HUA

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE HUÁNUCO

IMPUGNANTE : CONTRATISTAS GENERALES WINDSOR S.R.L. -
OPERADOR TRIBUTARIO DEL CONSORCIO
WINDSOR

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 044-2021-
SUNAFIL/IRE-HUA

MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO
LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 044-2021-SUNAFIL/IRE-HUA de fecha 19 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco.

Lima, 12 de octubre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CONTRATISTAS GENERALES WINDSOR S.R.L. - OPERADOR TRIBUTARIO DEL CONSORCIO WINDSOR (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 044-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 19 de julio de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Orden de Inspección N° 0482-2020-SUNAFIL/IRE-HUA, 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° 0123-2020-SUNAFIL/IRE-HUA (en adelante, el **Acta**

¹ Se verificó el cumplimiento sobre lo siguiente: Equipos de protección personal (todas), Gestión Interna de Seguridad y Salud en el Trabajo (Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, Registro de Accidentes de Trabajo e Incidentes, Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo, Registro de Exámenes Médicos Ocupacionales, Registro de Inspecciones de Seguridad y Salud en el Trabajo), Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (Cobertura en salud. Cobertura en invalidez - Sepelio).



de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otra, de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

- 1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 49-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IC del 31 de marzo de 2021 y notificada el 08 de abril de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).
- 1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 117-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IFI, 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° 163-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE del 16 de junio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 67,768.00 (Sesenta y siete mil setecientos sesenta y ocho con 00/100 soles) por haber incurrido en:
 - Una infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar los registros de exámenes médicos ocupacionales de sus trabajadores, tipificada en el numeral 28.13 del artículo 28 del RLGIT, en agravio de 41 trabajadores, con una multa de S/ 33,884.00 (7.88 UIT).
 - Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con lo dispuesto en la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, en agravio de 41 trabajadores, con una multa de S/ 33,884.00 (7.88 UIT).
- 1.4 Con fecha 23 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, argumentando lo siguiente:
 - i. Alegan la presunta vulneración al derecho al debido proceso, a la defensa y a no cometer abuso de autoridad; refiere que en ningún extremo de la resolución de primera instancia se ha fundamentado el agravio que estaría causando la supuesta infracción de no haber acreditado el pago al centro médico autorizado.
 - ii. Con la medida de requerimiento se les requiere los exámenes médicos de 04 trabajadores, sorprendiéndolos que ahora se les indique que no han acreditado los registros de los exámenes médicos de todos los trabajadores, que sí han cumplido con presentar los certificados médicos de las personas solicitadas, siendo falso que hayan incurrido en la infracción grave tipificada en el numeral 27.4 del RLGIT, puesto que han comunicado los resultados de los exámenes médicos, sin mencionarse en ningún extremo que se sanciona el hecho de que los certificados no sean expedidos por un médico ocupacional, ya que de acuerdo al inciso d) del artículo 49 de la Ley N° 30222, se indica que los exámenes médicos se practican cada dos años y, considerando que la pandemia ya no existe, es decir, ni la propia normativa vigente indica la obligación de un examen médico ocupacional, mucho menos lo indica taxativamente el RLGIT, sin indicarse también que se debe acreditar con el pago al centro médico autorizado,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 398-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

constituyendo dicho pedido en *extra petita*, siendo un claro abuso de autoridad, sin embargo, en cumplimiento de la medida se acompañó la declaración jurada de pago de los certificados médicos acompañada del recibo electrónico de pago.

- iii. En esa línea argumentativa, señala que se les pretende sancionar porque aparentemente no han cumplido con la medida inspectiva de requerimiento, cuando esta infracción no se puede probar, por el contrario se debe precisar qué tipo de afectación realizaron a sus trabajadores, cómo y de qué manera han incumplido con la medida, que han presentado la documentación requerida, incluyendo los exámenes consistentes en los certificados médicos, dentro del plazo; debiendo diferenciarse que el incumplimiento es el rehusamiento, siendo arbitrario que se les quiera sancionar por la omisión que no han cometido; se ha impuesto una multa arbitrariamente atendiéndose contra la garantía constitucional del debido proceso que tiene toda persona consagrado en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú y falta de motivación, por lo que debe declararse fundada la apelación.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 044-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 19 de julio de 2021², la Intendencia Regional de Huánuco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, por considerar los siguientes puntos:

- i. Respecto de los cuestionamientos señalados por la impugnante, la Intendencia sostiene que la normativa vigente (y en particular el Principio de Prevención) establece la obligación de garantizar, en el centro de trabajo, en el establecimiento, los medios y las condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, siendo una de estas obligaciones la de practicar los Exámenes Médicos Ocupacionales de sus trabajadores acorde a Ley, es decir, en un Centro o Servicio Médico Ocupacional autorizado para tal fin y por un Médico Cirujano con segunda especialidad en Medicina Ocupacional y Medio Ambiente o Medicina del Trabajo debidamente titulado, colegiado y habilitado por el Colegio Médico del Perú; o, por un Médico Cirujano con Maestría en Salud Ocupacional o Maestría en Salud Ocupacional y Ambiental o Maestría en Medicina Ocupacional y Medio Ambiente, debidamente colegiado y habilitado por el Colegio Médico del Perú.
- ii. En ese sentido, durante la emergencia sanitaria por el Covid-19 se dispuso el establecimiento de medidas temporales con relación a los exámenes médicos ocupacionales, los cuales – en las actividades de alto riesgo – debían realizarse únicamente a aquellos/as trabajadores/as que no cuenten con un examen médico ocupacional efectuado en el último año por un centro o servicio médico ocupacional autorizado.

² Notificada a la inspeccionada el 21 de julio de 2021.



- iii. Por ello, para que un examen médico ocupacional sea considerado como válido debe ser efectuado por un Centro o Servicio Médico Ocupacional autorizado, se deben de cumplir los requisitos señalados líneas arriba, los cuales no fueron debidamente sustentados por la impugnante, tanto a través del requerimiento emitido (entre otros) mediante la Medida Inspectiva de Requerimiento, notificada el 09 de diciembre de 2020 a la impugnante, en donde se solicitó – entre otros documentos – las certificaciones que acrediten a la médico firmante de las constancias emitidas así como el pago al centro médico autorizado, otorgándosele un plazo de tres (03) días hábiles, hasta el 15 de diciembre de 2020, para tal fin.
- iv. Por ello, se determinó que la infracción tipificada en el numeral 28.13 del artículo 28 del RLGIT, tipificación que ha sido modificada en el numeral 7.1.3 a 7.1.7 del Informe Final de Instrucción de acuerdo a las facultades establecidas por ley, por tanto, la infracción determinada a la impugnante es por no cumplir con acreditar los registros de exámenes médicos ocupacionales por un médico ocupacional debidamente acreditado, infracción que ha sido corroborada. De igual modo, al no acreditarse la totalidad de la medida de requerimiento en el extremo solicitado (y reseñado líneas arriba), quedó acreditada la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 47 del RLGIT; por el contrario, durante la tramitación del Procedimiento Administrativo Sancionador a través del cual se impuso la referida sanción se han garantizado los principios presuntamente vulnerados – según lo refirió la impugnante – desvirtuándose cada uno de sus argumentos de defensa.

1.6 Con fecha 06 de agosto de 2021, subsanado el 16 de agosto de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Huánuco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 044-2021-SUNAFIL/IRE-HUA.

1.7 La Intendencia Regional de Huánuco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORÁNDUM-000487-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, recibido el 18 de agosto de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

2. ADMISIBILIDAD Y ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN

2.1 DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1.1 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.

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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 398-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 2.1.2 Asimismo, 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**), detallan el marco normativo vinculado a la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.1.3 Conforme a lo anterior, 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.

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.”



2.2 DE LA NATURALEZA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN EL MARCO DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

- 2.2.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley 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. 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.
- 2.2.2 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.
- 2.2.3 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.
- 2.2.4 Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:
- “La adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal (énfasis añadido).
- El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”
- 2.2.5 Conforme a ello, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que carecen



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 398-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de competencia nacional, las cuales imponen las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias.

- 2.2.6 Cabe resaltar que el artículo 17° del Reglamento del Tribunal señala 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 decisiones antes descritas.
- 2.2.7 Conforme a lo anterior, este Sala entiende que **la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también su adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho**, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

2.3 DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA IMPUGNANTE

- 2.3.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que CONTRATISTAS GENERALES WINDSOR S.R.L. - OPERADOR TRIBUTARIO DEL CONSORCIO WINDSOR presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 044-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 67,768.00 (Sesenta y siete mil setecientos sesenta y ocho con 00/100 soles) por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES tipificadas en el numeral 28.13 del artículo 28 del RLGIT y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.
- 2.3.2 Así, dado que el órgano competente ha realizado el análisis respecto de si el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar si se encuentra en alguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 16° del mismo Reglamento del Tribunal.

2.4 DEL ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDOS POR EL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL

- 2.4.1 El artículo 16° del Reglamento del Tribunal establece una enumeración taxativa respecto de las causales por la cual se declarará la improcedencia del recurso de revisión, a saber:

Artículo 16.- Improcedencia del recurso de revisión

⁸ Iniciándose el plazo el 22 de julio de 2021.



El recurso de revisión será declarado improcedente cuando:

- a) El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el artículo 14.
- b) Sea interpuesto fuera del plazo previsto en el artículo 13.
- c) El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles y/o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- d) El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido.

- 2.4.2 Una vez apreciadas las causales de improcedencia establecidas normativamente, y analizado el Expediente elevado por la Intendencia Regional, se evidencia que las situaciones jurídicas presentadas no se condicen con causal alguna de las contenidas en el precitado artículo 16°.
- 2.4.3 Por lo anterior, corresponde a esta Sala analizar el cumplimiento de los presupuestos procedimentales indispensables para el establecimiento de una relación jurídico procedimental válida, previa a que esta instancia de revisión proceda, de ser el caso, con el análisis del mérito de las alegaciones de fondo realizadas por la impugnante.
- 2.4.4 Conforme a ello, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 2.4.5 En tal sentido, como etapa previa a la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo del procedimiento materia de análisis, en el presente caso resulta relevante analizar la existencia de los elementos jurídicos necesarios para mantener una relación jurídico procedimental, es decir, si el procedimiento administrativo mantiene las condiciones predispuestas por las normas tanto sustantivas como adjetivas para su continuación.

3. DE LOS FUNDAMENTOS Y ANALISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1.1 Con fecha 06 de agosto de 2021, subsanado el 16 de agosto de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 044-2021-SUNAFIL/IRE-HUA en términos similares al recurso de apelación, señalando los siguientes alegatos:
 - 3.1.1.1 Cita nuevamente las definiciones de Tutela Jurisdiccional Efectiva y Debido Proceso, señalando que toda actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional o administrativo sancionatorio/infractor, debe respetarlo, así como alcances referidos a la notificación y a la potestad sancionadora del Estado.
 - 3.1.1.2 De igual manera, cita la definición prevista en el Código Penal referida al delito de abuso de autoridad, los alcances del recurso de apelación y los medios impugnatorios, para detallar que:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 398-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“En ningún extremo de la resolución impugnada fundamenta la afectación o el agravio que estaría causando la supuesta infracción a los 41 trabajadores, menos si consideramos que no todos tenían vínculo laboral vigente a la fecha de la inspección, ya que como puede corroborarse de la MEDIDA INSPECTIVA DE REQUERIMIENTO del 09 de diciembre de 2020, únicamente se nos requiere los exámenes médicos de 04 trabajadores del cuadro N° 05, como es:

Cuadro N°05 *****						
TRABAJADORES DE LOS CUALES NO ACREDITARON SU EXAMEN MEDICO OCUPACIONAL						
	Tipo Documento	Documento	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombres	Género
1	D.N.I.	47416638	CARRILLO	CAMPOS	LUCY ESTELA	Femenino
2	D.N.I.	42523293	QUISPE	PUNTILLO	MAXIMO ROGER	Masculino
3	D.N.I.	42493992	ROSAS	JUANAN	ISIDRO	Masculino
4	D.N.I.	43503568	VASQUEZ	BERNALDO	HOOVER COQUI	Masculino

***** Toda mención que se haga del cuadro N° 05 se entenderá referida al presente cuadro

- 3.1.1.3 Por lo que se sorprenden de que en la Imputación de Cargos se indique que no acreditaron los registros de los exámenes médicos ocupacionales de los trabajadores, señalándose que se han afectado una totalidad de 41 trabajadores.
- 3.1.1.4 Refiere que sí se ha cumplido con presentar los certificados médicos solicitados, conjuntamente con acreditar el pago al médico que habría expedido los referidos certificados, siendo falso que se haya incurrido en una infracción grave en seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 27.4 del artículo 27 del RLGIT, vinculada con la omisión en la comunicación de los resultados de los exámenes médicos y/o las pruebas de vigilancia de la salud de cada trabajador, toda vez que ellos sí comunicaron los resultados a través de los Certificados Médicos “de manera clara y precisa”.
- 3.1.1.5 Sostiene que los alcances del artículo 49, literal d de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (en adelante, **LSST**) no indica que dichos certificados sean expedidos por un médico ocupacional, ni mucho menos lo indica la RLGIT
- 3.1.1.6 En esa línea argumentativa, la norma antes citada tampoco señala que se debe de acreditar con el pago a un centro médico autorizado, constituyendo dicho pedido en *extra petita*; el cual fue atendido por la impugnante al remitirse una Declaración Jurada de pago de los certificados médicos acompañada del recibo electrónico de pago.
- 3.1.1.7 En similar sentido, se pretende sancionar por el supuesto incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, afectando supuestamente a 41 trabajadores, “cuando en



realidad esta infracción no se puede probar; por el contrario que tipo de afectación realizamos a nuestros trabajadores, y cómo o de qué manera es que incumplimos con la medida inspectiva, si por el contrario dentro del plazo presentamos la documentación requerida incluyendo los exámenes consistentes en los certificados médicos, como puede acreditarse de los pantallazos que se encuentran en autos”.

- 3.1.1.8 Sostiene que se cumplió oportunamente con la remisión de lo requerido por el inspector de trabajo, señalando que se ha impuesto una multa arbitraria, atentándose contra la garantía del debido proceso y citando al derecho de motivación sin especificar el supuesto agravio al respecto.

3.2 ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.2.1 De la revisión del recurso de revisión planteado, se evidencia que los fundamentos de éste se encuentran relacionados con presuntas irregularidades advertidas en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

- 3.2.2 Consecuentemente, se cuestiona diversas actuaciones de la Intendencia Regional o de sus unidades orgánicas, relacionadas con la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

- 3.2.3 En ese sentido, esta Sala debe realizar un análisis respecto de cada uno de estos argumentos a fin de identificar si durante el presente procedimiento se ha producido alguna omisión o apartamiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y en general a la Constitución, a las leyes y al derecho a la luz de los alegatos esgrimidos en el recurso de revisión.

3.2.4 Respecto la presunta vulneración al debido procedimiento invocado por la impugnante

- 3.2.4.1 El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

“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.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).

- 3.2.4.2 El Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 398-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos**. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

- 3.2.4.3 En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-AA señaló que no sólo existe base Constitucional o jurisprudencial para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento Convencional, a saber:

“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, **el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares**. Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139.º de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito “judicial”, sino también en el ámbito administrativo” y, en general, **como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana”**. (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N.º 2050-2002-AA/TC– que “si bien el artículo 8º de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, **su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos**” (fundamento 69) (énfasis añadido).

- 3.2.4.4 En ese orden de ideas la impugnante sostiene que la sanción impuesta es arbitraria e ilegal, sosteniendo que el contenido de la medida inspectiva de requerimiento, el Acta de Infracción y posteriormente de la Imputación de Cargos N° 49-2021-



SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IC, es incongruente entre sí, generándose una vulneración al debido procedimiento.

- 3.2.4.5 Sobre el particular, se observa que en la medida de requerimiento de fecha 9 de diciembre del 2020, obrante a folios 448 del expediente, el inspector comisionado le solicitó a la impugnante lo siguiente:

“d) El sujeto inspeccionado debe acreditar haber realizado los exámenes médicos ocupacionales **de acuerdo a la normativa nacional vigente por un médico ocupacional acreditado**, para lo cual deberá presentar la documentación que acredite al médico cirujano (...) como quien de acuerdo al investigador en la página del colegio médico del Perú indica de acuerdo a su registro colegio médico (...), Asimismo **deberá acreditar el pago al centro médico autorizado** donde se llevó a cabo la realización de dichos exámenes médicos ocupacionales para convalidar los “certificados médicos presentados”, de no hacerlo los afectados serán los trabajadores del Cuadro N° 01” (énfasis añadido).

Comprendiéndose del referido Cuadro N° 01, a la totalidad de los trabajadores que fueron identificados por el inspector comisionado.

- 3.2.4.6 Tal y como se observa, la medida de requerimiento se emitió luego de la remisión de documentación solicitada mediante requerimiento de información del 03 de noviembre de 2020, en donde la impugnante adjuntó como respuesta al “Registro de Exámenes Médicos” solicitado, una serie de documentos con el siguiente texto:

“

Certificado Médico

El médico suscribe que, certifica haber atendido al señor/señora (...), identificado/a con DNI N° (...), al examen físico y mental apto.

Diagnóstico: Adulto sano

Se expide el presente certificado a solicitud del interesado para los fines que estime por conveniente”.

- 3.2.4.7 Sobre el particular, el artículo 49 de la LSST establece en el literal d) que es una obligación del empleador de aquellas actividades calificadas como de riesgo⁹, el realizar los exámenes médicos antes, durante y al término de la relación laboral¹⁰.

⁹ De acuerdo con el Anexo 5 del reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en el Perú, Ley N° 26790, aprobado por Decreto Supremo N° 009-97-SA (modificado por Decreto Supremo N° 003-98-SA) las actividades de construcción se encuentran descritas como actividades de alto riesgo.

¹⁰ Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

Artículo 49. Obligaciones del empleador

El empleador, entre otras, tiene las siguientes obligaciones:

(...)

d) Practicar exámenes médicos cada dos años, de manera obligatoria, a cargo del empleador. Los exámenes médicos de salida son facultativos, y podrán realizarse a solicitud del empleador o trabajador. En cualquiera de los casos, los costos de los exámenes médicos los asume el empleador. En el caso de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo, el empleador se encuentra obligado a realizar los exámenes médicos antes, durante y al término de la relación laboral. El reglamento desarrollará, a través de las entidades competentes, los instrumentos que fueran necesarios para acotar el costo de los exámenes médicos. (Texto vigente a la fecha de realización de la fiscalización. La redacción actual fue modificada mediante Ley N° 31246, del 25 de junio de 2021).



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 398-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Por ello, el artículo 101 del reglamento de la LSST, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante el **RLSST**), establece en el artículo 101 que los exámenes médicos deben ser realizados respetando lo dispuesto en los Documentos Técnicos de la Vigilancia de la Salud de los Trabajadores expedidos por el Ministerio de Salud.

- 3.2.4.8 Por ello, como bien refieren las instancias inferiores, se produce la remisión normativa a la Resolución Ministerial N° 312-2011/MINSA, a través de la cual se aprobó el documento técnico “Protocolo de los Exámenes Médicos Ocupacionales y Guías de Diagnóstico de los Exámenes Médicos Obligatorios por Actividad”, en cuya sección 6.4 denominada “Exámenes Médicos Ocupacionales” se establece que el médico ocupacional debe realizar los exámenes médicos ocupacionales de acuerdo a los numerales 6.4.2 y 6.4.3 del referido documento técnico; definiéndose en el numeral 6.6.1 de la sección 6.6 (Conformidad de la Vigilancia de la Salud de los Trabajadores) las características del médico ocupacional y en el numeral 6.7.3 de la sección 6.7 (Servicios encargados de la vigilancia de la salud de los trabajadores) las características de los Servicios Médicos de Apoyo al Médico Ocupacional (SAMO), especificándose que estos “deberán tener sus funciones acreditadas y aprobadas por la Autoridad de Salud de la jurisdicción de acuerdo a las normas del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de Servicios de Salud y de Salud Ocupacional del MINSA, de las Direcciones Regionales de Salud y/o de la DIGESA”.
- 3.2.4.9 Teniéndose esto presente – así como la debida notificación de la medida de requerimiento ocurrida el 09 de diciembre de 2020 según consta a folios 456 del expediente inspectivo – no se observa, por parte de esta Sala, que en los referidos certificados médicos se haya consignado la aptitud del trabajador para la labor prevista. Por el contrario, únicamente señala en la totalidad de los referidos certificados médicos el diagnóstico de los pacientes (adulto sano). A este hecho se suma la falta de acreditación de la médico firmante en todos los certificados acompañados, así como la falta de información que acredite que la evaluación médica de los trabajadores, que integran el consorcio, fuese efectuada en un establecimiento autorizado para tal fin.
- 3.2.4.10 Por ello, no es coherente lo sustentado por la impugnante en este extremo, aduciendo arbitrariedad y falta al principio del debido procedimiento, toda vez que fue debidamente notificada con cada una de las actuaciones y solicitudes por parte del inspector de trabajo, así como de las autoridades durante el procedimiento administrativo sancionador, y las conductas a las cuales la impugnante se encontraba obligada a cumplir se encuentran claramente establecidas e identificadas por la normativa vigente de la materia, que establece el perfil del médico ocupacional encargado de la vigilancia de la salud de los trabajadores, entendida ésta también



como la realización de los exámenes médicos ocupacionales, sujeta a los alcances establecidos en la referida Resolución Ministerial N° 312-2011/MINSA (lo cual incluye el tipo de exámenes de acuerdo a la actividad a realizar) y que fue claramente especificada por el inspector de trabajo en el Acta de Infracción.

- 3.2.4.11 Si bien en el Acta de Infracción y de Imputación de Cargos se mantiene la propuesta de tipificar la conducta dentro del numeral 27.4 artículo 27 del RLGIT, en el Informe Final de Instrucción N° 117-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IFI del 19 de mayo de 2021, la autoridad instructora concluye que las omisiones en la documentación remitida por la impugnante configuran en realidad un supuesto de falta de acreditación de la realización de los exámenes médicos y no la acreditación del registro como inicialmente se propuso.
- 3.2.4.12 Así, el punto 4.5 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción precisamente recoge que “el sujeto inspeccionado debía acreditar haber realizado los exámenes ocupacionales de acuerdo a la normativa nacional vigente, por un médico ocupacional acreditado”, y en el punto 4.6 se señala que “debió acreditar el pago al centro médico autorizado donde se llevó a cabo la realización de dichos exámenes médicos ocupacionales, para convalidar los certificados médicos presentados, de no hacerlo los afectados serían los trabajadores del cuadro N° 01”.
- 3.2.4.13 Cabe señalar que este cambio en la tipificación de la conducta no impacta en lo requerido y actuado hasta esa etapa del procedimiento, pues desde un inicio se solicitó a la impugnante que acredite que la médico firmante de los certificados cumpliera con el perfil de médico ocupacional establecido por ley y que las evaluaciones médicas necesarias para la emisión de estos certificados se hayan realizado en un centro autorizado, buscando acreditar tal hecho con la evidencia del pago por el servicio prestado. Sin embargo, la impugnante no sólo no acompañó la documentación solicitada, sino que expidió una declaración jurada sosteniendo que se había cancelado una suma determinada a la doctora firmante para la realización de las evaluaciones médicas particulares – las cuales no pueden ser equiparadas a los Exámenes Médicos Ocupacionales por las razones antes expuestas.
- 3.2.4.14 Tampoco es amparable la supuesta remisión a las normas emitidas durante la emergencia sanitaria producida por el nuevo Coronavirus (Covid-19), pues como bien refiere la Resolución de Sub Intendencia N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, el considerando 12 señala lo siguiente:

12. En similar sentido, en el marco de la Emergencia Sanitaria Nacional por la Covid-19, el Decreto Legislativo N° 1499, Capítulo III, establece medidas temporales en materia de SST, en su numeral 6.1 artículo 6.- **Medidas temporales en relación con los exámenes médicos ocupacionales**, prescribe lo siguiente: “Durante la Emergencia Sanitaria, el tratamiento de los exámenes médicos ocupacionales que corresponde realizar a los/as servidores/as civiles y trabajadores/as de los sectores público y privado, respectivamente, dispuesto en el artículo 49 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, opera de la siguiente manera:
a) Se suspende la realización de exámenes médicos pre ocupacionales en las actividades calificadas de alto riesgo, debiéndose realizar únicamente a aquellos/as trabajadores/as que no cuentan con un examen médico ocupacional efectuado en el último año por un centro o servicio médico ocupacional autorizado.
(...)”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 398-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

3.2.4.15 En ese sentido, no se identifica una pretendida vulneración al derecho al debido procedimiento, en tanto no sólo se ha garantizado la debida notificación y motivación de las actuaciones y documentos emitidos por la autoridad competente, sino que se ha valorado y meritado cada uno de los argumentos de defensa y la información remitida, evidenciándose que se confirma sanción por la omisión proscrita, correspondiendo no amparar el referido recurso.

4. RESULTADO DEL ANÁLISIS REALIZADO

4.1 En ese sentido, la Resolución de Intendencia N° 044-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 19 de julio de 2021 ha sido emitida acorde a derecho, garantizando el derecho de defensa de la impugnante y fundamentando las razones por las cuales correspondía confirmar la sanción impuesta a CONTRATISTAS GENERALES WINDSOR S.R.L. - OPERADOR TRIBUTARIO DEL CONSORCIO WINDSOR por la Resolución de Sub Intendencia N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE del 16 de junio de 2021.

4.2 En tal sentido, no corresponde amparar el recurso de revisión interpuesto por CONTRATISTAS GENERALES WINDSOR S.R.L. - OPERADOR TRIBUTARIO DEL CONSORCIO WINDSOR en contra de la Resolución de Intendencia N° 044-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 19 de julio de 2021.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto CONTRATISTAS GENERALES WINDSOR S.R.L. - OPERADOR TRIBUTARIO DEL CONSORCIO WINDSOR en contra de la Resolución de Intendencia N° 044-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 19 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 46-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 044-2021-SUNAFIL/IRE-HUA en todos sus extremos.



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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a CONTRATISTAS GENERALES WINDSOR S.R.L. - OPERADOR TRIBUTARIO DEL CONSORCIO WINDSOR y a la Intendencia Regional de Huánuco, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente

Luis Erwin Mendoza Legoas

Presidente

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Luz Imelda Pacheco Zerga

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Luis Gabriel Paredes Morales

Vocal Alterno

Tribunal de Fiscalización Laboral



SUNAFIL

SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN
LABORAL

Sistema de Casilla Electrónica

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CONTRATISTAS GENERALES WINDSOR S.R.L. identificado con RUC: 20571184151 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000398-2021 en fecha 19/10/2021 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)
2021398 - Fecha de Depósito: 18/10/2021

LPDERECHO.PE