



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 336-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	3084-2019-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	SODEXO PERÚ S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1363-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	- SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **SODEXO PERÚ S.A.C.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 1363-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de agosto de 2021.

Lima, 04 de abril de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **SODEXO PERÚ S.A.C.**, (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 1363-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de agosto 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° 6884-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 1466-2019-SUNAFIL/ILM (en adelante, el Acta de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción grave en materia de seguridad y salud en el trabajo y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.
- 1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 937-2019-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 21 de octubre de 2019, notificado el 30 de octubre de 2019, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del 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**).

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Condiciones de Seguridad en lugares de trabajo, Instalaciones civiles y maquinaria (Condiciones de Seguridad, Avisos y Señales de Seguridad); Prevención y Protección contra incendios (Orden y Limpieza).



1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 559-2019-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 29 de noviembre de 2019 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana la que mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 206-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 08 de julio de 2020, notificada el 05 de agosto de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 15,120.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, por la falta de orden y limpieza en el almacén del sujeto inspeccionado que implica riesgos para la integridad física y salud de los trabajadores afectados, tipificada en el numeral 27.1 del artículo 27 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,670.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 09 de mayo de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,450.00.

1.4 Con fecha 24 de agosto de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 206-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

- i. El supuesto desorden alegado por el inspector no causó ningún accidente real y tampoco implicó un riesgo potencial para los trabajadores de dicha sede; lo que corrobora que no implicaba riesgo para la integridad física y la salud de los trabajadores de la empresa, más aún si tenemos en cuenta que el espacio analizado correspondía a un almacén y no a un área de trabajo propiamente dicha. En tal sentido, toda vez que no se ha probado el nexo causal entre el orden en el almacén y el riesgo de accidente, corresponderá que se deje sin efecto la multa impuesta.
- ii. Se vulnera el principio de buena fe procedimental, pues recién en la resolución de subintendencia se nos imputó un presunto riesgo causado en perjuicio de 8 trabajadores, por lo que se están agregando hechos que no fueron constatados por el inspector.
- iii. Con respecto a la infracción a la labor inspectiva; el inspector realizó una visita de verificación para corroborar la subsanación de la infracción con fecha 26 de febrero de 2020; sin embargo, nuestra empresa ocupó el local ubicado en el edificio Plexus hasta el 31 de enero de 2020, luego de ello cambiamos de local, motivo por el cual no se pudo atender al inspector en dicha instalación.
- iv. En el presente caso no se ha seguido el procedimiento aplicable a efectos de acreditar la infracción en materia de SST, pues para ello se necesita: i) que se acredite la existencia de riesgo a la integridad de los trabajadores, y ii) trabajadores afectados; requisitos que no han sido verificados en la visita inspectiva y mucho menos han sido consignados en el acta de infracción.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 336-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- v. La resolución de sub intendencia no ha valorado de manera correcta los medios probatorios presentados, los cuales consisten en cuatro fotografías que demuestran el cumplimiento de la medida de requerimiento. Deberían ser admitidas y valoradas como ciertas, esta presunción admite prueba en contrario, por lo que sería responsabilidad de la entidad presentar la prueba que desvirtúen nuestros argumentos.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 1363-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de agosto de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. Este Despacho comparte el razonamiento de la autoridad de primera instancia, en tanto no se evidencia la subsanación que la inspeccionada alega haber cumplido, toda vez que a la fecha de verificación del cumplimiento de la medida de requerimiento, el inspector constato in situ que la inspeccionada no subsanó los incumplimientos detallados en la medida inspectiva; por lo que, la afirmación de la inspeccionada que las fotografías corresponden a la fecha de la medida de requerimiento no generan la certeza de dicha afirmación, que resulta ser una manifestación de parte que no fue acreditada fehacientemente.
 - ii. Respecto a la precisión del peligro por parte del inferior en grado, de los considerandos 13 y 14 de la resolución apelada, se advierte que la autoridad de primera instancia ha precisado la norma y el motivo por el cual el incumplimiento de la inspeccionada representa un peligro que conlleva a diferentes situaciones de riesgo a los trabajadores que realizan labores en el almacén, como son las caídas al mismo nivel, golpes contra objetos, incendios, contaminación por sustancias nocivas o peligrosas y atropellos. Sin perjuicio de lo señalado, las obligaciones materia de análisis y todas las referidas a la seguridad y salud en el trabajo son de obligatorio cumplimiento, dado su carácter preventivo, por lo que la inspeccionada no puede soslayar su cumplimiento, esperando a que previamente tenga que ocurrir un accidente o exista un trabajador afectado y recién cumplir, conforme al artículo I de la LSST “principio de prevención”.
 - iii. En tal sentido, teniendo en cuenta que la inspeccionada no ha acreditado haber cumplido sus obligaciones materia de análisis, lo señalado constituye en una manifestación de parte, pues en su calidad de empleador la carga de la prueba recae en ella; al haber constatado la autoridad inspectiva sobre las infracciones que les fueron imputadas, en agravio de los trabajadores consignados en el considerando 10 de la resolución apelada; así como resulta imposible realizar la comprobación de la

² Notificada a la impugnante el 23 de agosto de 2021.



subsanación del incumplimiento advertido por haberse mudado, como dejo constancia el inspector en su informe complementario; por tanto, lo alegado por la inspeccionada carece de asidero.

- 1.6 Con fecha 13 de setiembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1363-2021-SUNAFIL/ILM.
- 1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 2043-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 24 de noviembre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

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.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 336-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “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. 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 modificatorias⁸.

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.”

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14



- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a 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, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que 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.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la 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.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE SODEXO PERÚ S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que SODEXO PERÚ S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1363-2021-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 15,120.00 por la comisión, entre otra, de una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 24 de agosto de 2021.
- 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 SODEXO PERÚ S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 13 de setiembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1363-2021-SUNAFIL/ILM, señalando lo siguiente:

- i.** El equivocado criterio expuesto en la Resolución de Intendencia, respecto a la norma que regula la infracción en materia de orden y limpieza; se ignora que pueden ser divididas en dos: i) las que no implique riesgo para la integridad física y salud de los trabajadores, y ii) las que implique riesgo para la integridad física y salud de los trabajadores y dicho “riesgo” no se deduce del propio “desorden” sino debe ser corroborado y acreditado en el acta de infracción. El Intendente afirma que en el numeral 4.6 del Acta de Infracción se había indicado el supuesto peligro, pero ello no corresponde al día en el que supuestamente se habría cometido la falta, sino al día de la verificación de la medida de requerimiento. En dicho numeral tampoco se indica la existencia de un riesgo real para los trabajadores, o al menos no se ha indicado ello como tal.
- ii.** En el presente caso no se ha seguido el procedimiento aplicable a efectos de acreditar la infracción en materia de SST, pues para ello se necesita: i) que se acredite la existencia de riesgo a la integridad de los trabajadores, y ii) trabajadores afectados; requisitos que no han sido verificados en la primera visita inspectiva y mucho menos han sido consignados en el acta de infracción. De esta manera, de una interpretación conjunta, podemos llegar a la conclusión de que, al no haberse indicado los riesgos a la vida y salud de nuestros trabajadores en el Acta de Infracción, en instancias posteriores no es posible



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 336-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

que se afirme la existencia de trabajadores afectados; habiéndose incumplido los dos requisitos indispensables para la configuración de la primera infracción imputada.

- iii. La Resolución de Intendencia contraviene las normas que garantizan el derecho a un debido procedimiento, toda vez que ésta resolvió la presente controversia sustentándose en argumentos carentes de sustento fáctico alguno. De esta manera vulnera nuestro derecho constitucional a la debida motivación de las resoluciones.
- iv. Respecto a la imposibilidad de realizar la comprobación de la subsanación por parte del inspector, nos sorprende, porque no se nos había notificado una nueva medida de requerimiento que justifique la visita inspectiva de fecha 26 de febrero de 2020, más aún si ya se había cumplido con la subsanación ordenada, tal como se puede apreciar de las fotos que oportunamente presentamos. En ese sentido, no resulta lógico que se nos multe por el supuesto incumplimiento de la medida de requerimiento de fecha 09 de mayo de 2019, pues la misma podría haber sido cumplida con fecha 26 de febrero de 2020, pero por cuestiones no imputables a nuestra empresa, tuvimos que mudarnos, debiendo considerarse válidas las fotos que presentamos.
- v. Como se ha podido observar, el Inspector se pronunció sobre nuestros medios probatorios indicando que nuestras pruebas no le generan certeza, prescindiendo así de realizar una debida valoración, lo cual vulneraría nuestro derecho a un debido procedimiento. Asimismo, conforme al principio de veracidad, se debió tener por cierto el contenido de la documentación presentada, dando por cumplida la medida inspectiva de requerimiento, de lo contrario se debió fundamentar con hechos y pruebas el motivo de la subsistencia del incumplimiento, en concordancia al principio de verdad material.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el deber de colaboración a la labor inspectiva

6.1 La LGIT establece que “la función inspectiva, es entendida como la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo”⁹. De allí que el comportamiento del inspector comisionado se oriente al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su reglamento, tutelando el fin perseguido por dichas normas y debiendo adoptar medidas y acciones en el marco del principio de razonabilidad¹⁰.

⁹ LGIT, artículo 1.

¹⁰ TUO de la LPAG, Título Preliminar, “Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a



- 6.2** El artículo 15 numeral 15.1 del RLGIT 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”.
- 6.3** En ese sentido, de acuerdo a lo señalado en el artículo 9 de la LGIT: “Los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán: (...) c) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”. (énfasis añadido).
- 6.4** Sobre el particular, “las actuaciones inspectivas, son las diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio, con carácter previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan, para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales”. Asimismo, “la función inspectiva, es entendida como la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo”.¹¹ En ese entendido, el comportamiento del inspector comisionado debe orientarse al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su reglamento, tutelando el fin perseguido por dichas normas y debiendo adoptar medidas y acciones en el marco del principio de razonabilidad.¹²
- 6.5** Por su parte, en el numeral 3.1 del artículo 5 de la LGIT se establece que “En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para **requerir información**, solo o ante testigos, al sujeto inspeccionado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la

emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.”

¹¹ LGIT, artículo 1.

10TUU de la LPAG, Título Preliminar, “Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.”.

¹² TUO de la LPAG, Título Preliminar, “Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 336-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado”. En similar sentido, el artículo 11 del mismo dispositivo legal establece que **“Las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el Sector Público”** (énfasis añadido).

- 6.6** De la revisión de autos se desprende que la impugnante, en atención a la visita inspectiva en el centro de trabajo de fecha 09 de mayo de 2019, en la que se procedió a notificar el requerimiento de información, habiendo otorgado el inspector comisionado seis (06) días hábiles para: 1.1 Instalar avisos y señales de seguridad en el centro de trabajo inspeccionado, y 1.2 Mejorar el orden y limpieza en el almacén de herramientas y materiales recurrentes. Además de mejorar el orden en la oficina ya que se observó la presencia de formatos de trabajo en el suelo además de herramientas de trabajo (escalera de tijera). Cabe precisar que, se le informó que su incumplimiento configuraba obstrucción a la labor inspectiva pasible de multa. No obstante, la impugnante, no presentó la información y/o documentación requerida de acuerdo a la modalidad solicitada, configurándose la conducta infractora por incumplimiento a la medida de requerimiento de fecha 09 de mayo de 2019.
- 6.7** La impugnante alega que el riesgo a la integridad física y salud de los trabajadores, no se deduce del propio desorden, sino que debió ser corroborado y acreditado en el acta de infracción. Al respecto, de la revisión de los actuados en el expediente se verifica que el inspector de trabajo ha dejado constancia en el numeral 4.6 del acta de infracción que, el sujeto inspeccionado no cumplió con la materia de Prevención y Protección contra incendios, en lo que respecta al Orden y Limpieza, toda vez que durante la verificación de la medida de requerimiento se observó en el almacén de herramientas y materiales, la presencia de cajas, herramientas, maquinas hidrolavadoras, compresoras y bolsas de plásticos fuera de los estantes, **obstaculizando el libre tránsito**. Siendo afectados con los incumplimientos los 08 trabajadores del centro de trabajo, consignados en el acta de infracción. (énfasis añadido).
- 6.8** Asimismo, contrario a lo alegado por la impugnante, se debe tener en cuenta que, en mérito al literal a), b) y c) del artículo 49 de la LSST, el empleador, entre otras, tiene las siguientes obligaciones:
- a) Garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo;
 - b) Desarrollar acciones permanentes con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes;



c) identificar las modificaciones que puedan darse en las condiciones de trabajo y disponer lo necesario para la adopción de medidas de prevención de los riesgos laborales.

- 6.9** En ese contexto, cabe precisar que el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo son de obligatorio cumplimiento, dado su carácter preventivo, en mérito al principio de prevención, estipulado en el artículo I del Título Preliminar de la LSST, que establece: “El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral”.
- 6.10** En ese orden conceptual, conforme al literal c) del artículo 50 de la LSST “EL empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales: (...) **c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo, y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro**”. (énfasis añadido).
- 6.11** Contrario a lo alegado por la impugnante, se debe tener en cuenta que, el no mantener un espacio limpio y ordenado en el centro de trabajo, representa un peligro para los trabajadores que realizan labores en el almacén, que conlleva a diferentes situaciones de riesgo como son, las caídas, golpes contra objetos que interrumpen el libre tránsito, incendios, contaminación por sustancias nocivas o peligrosas de trabajo. Por tanto, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

6.12 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).

6.13 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:

“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**



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 336-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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).

- 6.14** 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° 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 8° 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° 2050-2002-AA/TC– que "si bien el artículo 8° 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).

- 6.15** Sobre el particular, se observa que en la medida inspectiva de requerimiento de información de fecha 09 de mayo de 2019, obrante a folios 11 de la Orden de Inspección N° 6884-2019-SUNAFIL/ILM, el inspector comisionado solicitó la remisión de la documentación, referida a los trabajadores afectados, precisados en el mismo apartado.

- 6.16** Tal y como se observa, no es coherente lo sustentado por la impugnante, aduciendo inobservancia al principio del debido procedimiento, toda vez que fue debidamente notificada con cada una de las actuaciones y solicitudes por parte de la inspector comisionada, 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, y que fue claramente especificada por el inspector de trabajo en el Acta de Infracción.

6.17 En ese sentido, no se identifica una pretendida vulneración del 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. Por lo que no cabe acoger este extremo del recurso.

Sobre la visita inspectiva

6.18 Con fecha 26 de febrero de 2020, se requirió la realización de diligencias complementarias por parte del inspector comisionado, a fin de que verifique la subsanación de la infracción relacionada con la falta de orden y limpieza en el almacén de herramientas y materiales del sujeto inspeccionado ubicado en la Calle Fray Martín de Murua N° 150, Oficina 304, distrito de San Miguel, Lima; en mérito al escrito de descargo de fecha 17 de febrero de 2020 presentado por el sujeto inspeccionado, por medio del cual adjuntó cuatro (04) tomas fotográficas, precisando la subsanación del incumplimiento, por lo que, a fin de verificar la subsanación de la infracción, el inspector comisionado se constituyó al inmueble citado. Sin embargo, en dicho domicilio ya no funcionaba el sujeto inspeccionado, haciendo imposible realizar la comprobación de la subsanación del incumplimiento advertido por el inspector de trabajo en la medida inspectiva de requerimiento.

6.19 Así también, teniendo en cuenta que los hechos constatados por los inspectores de trabajo que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, merecen fe y se presumen ciertos conforme establecen los artículos 16 y 47 de la LGIT, en concordancia con el principio de presunción de veracidad, se considera que las tomas fotográficas consignadas por el inspector de trabajo en el Acta de Infracción se presumen ciertas; no obstante no desvirtúan la comisión de la infracción.

6.20 En ese entendido, la visita de inspección por parte del inspector comisionado en el centro de trabajo, se realizó con la finalidad de comprobar la subsanación del incumplimiento advertido en la medida inspectiva de requerimiento. Por las consideraciones antedichas, corresponde desestimar todos los extremos del recurso de revisión.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

Finalmente, es pertinente indicar a modo de información que las multas subsistentes en el presente procedimiento administrativo sancionador serían las siguientes:

N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y clasificación	Multa impuesta
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	La falta de orden y limpieza en el almacén del sujeto inspeccionado que implica riesgos para la integridad física y salud de los trabajadores afectados.	Numeral 27.1 del artículo 27 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR GRAVE	S/ 5,670.00



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 336-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

2	Labor Inspectiva	No cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 09 de mayo de 2019.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR MUY GRAVE	S/ 9,450.00
---	---------------------	---	--	-------------

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, 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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por el 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 por SODEXO PERÚ S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1363-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de agosto de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3084-2019-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 1363-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la sanción impuesta por la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

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

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

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

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



Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

KATTY ANGELICA CABALLERO SEGA

Vocal Alterna

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI

VOTO SINGULAR DEL VOCAL LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, si bien estoy de acuerdo con el fallo, discrepo de la fundamentación, pues considero que el Tribunal de Fiscalización Laboral no tiene competencia para analizar, la falta de orden y limpieza en el almacén del sujeto inspeccionado que implica riesgos para la integridad física y salud de los trabajadores afectados; sobre el que versa el expediente administrativo elevado a esta instancia de revisión. En este caso, se ha activado la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral por la infracción calificada como “muy grave a la labor inspectiva”, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 09 de mayo de 2019.

Sintetizo el sustento de mi posición en las siguientes consideraciones:

1. La Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, Ley N° 29981, ha establecido la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral con carácter excepcional, conforme fluye de una lectura atenta del tercer párrafo del artículo 41. A su vez, literal b) del artículo 49 de la norma citada delega en las normas reglamentarias la determinación de las “causales establecidas” para la interposición del recurso de revisión. Es decir, la ley establece un ámbito restringido, pero la configuración de dicho ámbito es delegada a las normas sectoriales.
2. En el literal c) del artículo 55 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, reitera la excepcionalidad del ámbito objetivo en el que la instancia de revisión ejecuta sus competencias. De esa forma, refiere al Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR como norma que determina los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de revisión.
3. El artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, a su vez, reitera el carácter excepcional de la competencia de la instancia de revisión. En concreto, en el artículo 14, el Reglamento mencionado refiere que el recurso de revisión se interpone contra resoluciones que sancionan infracciones “muy graves”.
4. En el bloque de legalidad que se repasa, se observa que: 1) el Tribunal de Fiscalización Laboral tiene una competencia excepcional, lo que estrictamente se refiere a la competencia material establecida por la norma reglamentaria, por delegación legal; y 2) dicha competencia, excepcionalmente activada, permite que el órgano de revisión ejerza sus funciones, conforme al segundo párrafo del artículo 15 de la Ley N° 29981: emitir



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 336-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

decisiones que constituyan precedentes de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

5. Conforme con la doctrina administrativista, “la competencia en razón de la materia se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano, es decir, al objeto de los actos y a las situaciones de hecho ante las que puede dictarlos”¹³
6. Los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son; sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren casos en los que las imputaciones contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” más algún o algunos más de distinto grado. Habitualmente, en este tipo de casos, el Tribunal de Fiscalización Laboral distingue lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.
7. Una excepción a lo distinguido en el numeral anterior es el caso de las infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Existen casos en donde la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral es dudosa, pues los recursos de revisión se tramitan por sanciones impuestas por inejecución de medidas de requerimiento que, en sustancia, versan sobre un comportamiento subsumible en tipos sancionadores calificados por la normativa como infracciones “graves” o hasta “leves”. En tales casos, el análisis de la razón jurídica de las medidas de requerimiento debe limitarse a un análisis estrictamente referido a la proporcionalidad y razonabilidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son, en efecto, las infracciones calificadas como graves y leves.
8. Del análisis del escrito de revisión no se identifica que la impugnante fundamente su recurso 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, respecto de la infracción “muy grave” (único objeto de análisis pasible de pronunciamiento por parte del Tribunal). Por el contrario, se observa que los argumentos de defensa de la recurrente implican que esta Sala tome posición sobre la calificación efectuada de la falta administrativa respecto de una materia distinta a infracciones muy graves, cuestión que, como se ha expuesto, excede la competencia que la ley ha otorgado a este Tribunal.

¹³ Gordillo, A. (2007). *Tratado de derecho administrativo: el acto administrativo* (Vol. 3). Agustín Gordillo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo8.pdf



9. En efecto, si bien la recurrente ha impugnado la aplicación de una medida de requerimiento (infracción muy grave), se observa que las alegaciones planteadas recaen sobre aspectos en los cuales la Intendencia competente, como instancia de apelación, se ha pronunciado ya, al tratarse de materia calificada por la norma como infracción grave y/o infracción leve.

10. Entonces, respecto de dicha materia, se ha agotado ya la vía administrativa en la instancia de apelación, y al no presentarse argumentos que cuestionen los fundamentos expuestos por las instancias inferiores sobre la infracción objeto del recurso de revisión (infracción muy grave), se determina que el recurso de revisión no desvirtúa la sanción aplicada respecto de la infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 09 de mayo de 2019, resultando infundado el recurso de revisión que se ha interpuesto.

11. Finalmente, el Tribunal de Fiscalización Laboral podría, sobradamente, ejercer la tutela administrativa a través del efecto unificador que tienen los precedentes de observancia obligatoria incluso sobre casos como este, donde las materias cuyo análisis es indispensable recaen en una materia distinta a la que activa la competencia de la instancia de revisión.

Por estos fundamentos, mi voto es porque el recurso de revisión sea declarado **INFUNDADO** en los términos expuestos en el presente voto singular.

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Presidente