



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 416-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 103-2020-SUNAFIL/IRE-PUN

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE PUNO

IMPUGNANTE : TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-PUN

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, de fecha 12 de noviembre de 2021.

Lima, 03 de mayo de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, de fecha 12 de noviembre 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° 313-2020-SUNAFIL/IRE-PUN, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 103-2020 SUNAFIL/IRE-PUN (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción leve 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° 111-2020-SUNAFIL/IRE-PUN/SIAI-IC, de fecha 12 de noviembre de 2020, notificada el 23 de noviembre de 2020², 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

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Equipos de protección personal, Planes y programas de seguridad y salud en el trabajo.

² Ver folios 11 del expediente sancionador.



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**).

1.3 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° 128-2020-SUNAFIL/IRE-PUN/SIAI-IF, de fecha 10 de diciembre de 2020 (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 Regional de Puno, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 030-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SIRE, de fecha 19 de febrero de 2021, notificada el 01 de marzo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 39,302.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **LEVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con las formalidades exigidas para la elaboración y aprobación del Plan para la Vigilancia, Prevención y Control COVID-19, en el trabajo de acuerdo a lo establecido en el lineamiento técnico detallado en la Resolución Ministerial N° 488-2020-MINSA, tipificada en el numeral 26.5 del artículo 26 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,418.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 06 de octubre de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 33,884.00.

1.4 Con fecha 22 de marzo de 2021³, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 030-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. La SUNAFIL no tiene competencias para fiscalizar materias como: “no incluir la nómina de trabajadores según el riesgo de exposición al COVID-19 en el PVPC-COVID-19”, pues esta obligación está incluida en el literal b) del numeral 7.1.5 de la Resolución Ministerial N° 448-2020-MINSA y constituye una información directamente vinculada con el contenido del documento, no con su aplicación práctica, aspecto que sí puede ser por la SUNAFIL.
- ii. La presente materia de inspección es idéntica a la contenida en la orden de inspección N° 740-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ. A pesar de lo cual, en ambos la SUNAFIL ha decidido sancionar a la impugnante, por las mismas conductas. Por lo que, se vulnera el principio de *non bis in idem*.
- iii. No existe normativa relacionada a la seguridad y salud en el trabajo (Covid-19), que establezca que la responsabilidad por el incumplimiento del comité de SST para aprobar el PVPC en las 48 horas establecidas por ley sea responsabilidad del empleador, pues esta es una obligación expresamente para el comité de SST. Sin embargo, en caso el comité no lo cumpla, y sin considerar sus motivos, no resulta razonable que el empleador deba suspender el cumplimiento de sus obligaciones preventivas contenidas en el PVPC, no es obligación del empleador que el comité cumpla con su obligación.

³ La misma que fue remitida a despacho de Intendencia Regional en fecha 21 de octubre de 2021. Mediante el Auto de Sub Intendencia de Resolución N° 197-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SIRE, de fecha 21 de octubre de 2021 y con Memorandum N°226-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SIRE.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 416-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

iv. Solicita informa oral.

- 1.5** Con fecha 29 de octubre de 2021 a horas 16:15, se efectuó el informe oral (uso de la palabra) solicitada por el sujeto inspeccionado. La que fue concedida por el Decreto de Intendencia N° 006-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, de fecha 22 de octubre de 2021, por medio de la plataforma virtual Google Meet.
- 1.6** Mediante Resolución de Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, de fecha 12 de noviembre de 2021⁴, la Intendencia Regional de Puno declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. Sobre la potestad sancionadora administrativa de la SUNAFIL: El artículo 4 de la LGIT, señala el ámbito de actuación de la inspección del trabajo, la cual se desarrolla dentro de la aplicación del principio de legalidad, la misma que no se contrapone con las funciones del CENSOPAS, ya que en el contexto de la COVID-19, el artículo N° 1 de la Resolución Ministerial N° 377-2020-MINSA y modificatorias que señala: "(...) a través del Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS), la administración del registro del "Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo", en adelante el Plan, en el Sistema Integrado para COVID-19 (SISCOVID-19) del Ministerio de Salud; así como su fiscalización posterior". Siendo así, el CENSOPAS efectúa la fiscalización posterior de los planes registrados (SISCOVID-19), conforme el artículo 34 del TUO de la LPAG.
 - ii. En tal sentido, se advierte diferencias en las competencias entre CENSOPAS y la SUNAFIL, las cuales no se contraponen ni se limitan entre sí, para el cumplimiento de sus funciones. Así, las materias contenidas en la orden de inspección a fiscalizar en el presente caso, no ha incurrido en causal de nulidad por transgredir normas de orden público. Por lo que, se desestima lo sostenido por la impugnante en este extremo.
 - iii. Sobre el principio de *non bis in idem*: No se evidencia transgresión alguna, toda vez que los hechos y fundamentos, alegados por la impugnante, resultan distintos entre sí, ya que los hechos referentes a la fiscalización se efectuaron en centros de trabajos distintos (IRE-PUNO y CAJAMARCA). Lo que significa momentos diferentes y la identificación de trabajadores afectados disímiles.
 - iv. Sobre el principio de causalidad: es innegable la responsabilidad recae en el sujeto inspeccionado, conforme lo dispone el sub numeral 8.1 de la Resolución Ministerial N° 448-2020-MINSA, por ser responsable del Sistema de Gestión de Seguridad y

⁴ Notificada a la impugnante el 15 de noviembre de 2021, véase folio 80 del expediente sancionador.

Salud en el Trabajo, remitir el PVCP COVID 19, en el trabajo al Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo a efectos de su aprobación en el plazo de ley, situaciones que no fueron acreditados en el procedimiento administrativo. Identificándose la obligación legal, la acción contraria a ella, constituye una infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo y la falta de colaboración por parte del administrado, genera una infracción a la labor inspectiva.

- v. Sobre la presunción de inocencia: el inspector comisionado al haber advertido la vulneración por parte del sujeto inspeccionado de las disposiciones legales vigentes en materia de seguridad y salud en el trabajo, cumple con emitir una medida inspectiva de requerimiento, con arreglo a ley. Donde el inspector actuante ha detallado y descrito de forma clara, precisa y concisa los hechos o actos constitutivos de incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo; así como la identificación de los trabajadores afectados indicando las normas vulneradas, que tipifica la infracción como leve. Por lo que, no se vulnera el debido proceso.
- vi. Siendo así, los argumentos esbozados en el recurso de apelación no desvirtúan las infracciones en que incurrió la inspeccionada, las cuales han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera instancia. Por tanto, corresponde confirmar la resolución apelada en todos sus extremos.

1.7 Con fecha 03 de diciembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Puno el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-PUN.

1.8 La Intendencia Regional de Puno admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 000742-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, recibido el 07 de diciembre 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° 29981⁵, 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° 29981⁶, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁷ (en adelante, **LGIT**), el

⁵ “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.”

⁶“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.”

⁷ “Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 416-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁸, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁹ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una 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.

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.”

⁸Decreto 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.”

⁹Decreto 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.”



- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** 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 modificatorias¹⁰.
- 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 TIENDAS POR DEPARTAMENTOS RIPLEY S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que TIENDAS POR DEPARTAMENTOS RIPLEY S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-PUN que confirmó la sanción impuesta de S/ 39,302.00 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 hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 16 de noviembre 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 TIENDAS POR DEPARTAMENTOS RIPLEY S.A.

¹⁰ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 416-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 03 de diciembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, señalando los siguientes alegatos:

- Inaplicación del numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LAPG: La Intendencia, no consideró la existencia de la Orden de Inspección N° 740-2020-SUNAFIL/IRE/CAJ, la cual imputa precisamente formalidades del PVPC a la impugnante. Así las cosas, tanto en este como en el otro procedimiento, se ha propuesto sancionarla por la misma conducta. Por lo que, se debe declarar la nulidad de este procedimiento y de las resoluciones emitidas. Afectándose, además, el principio de *non bis in ídem*.
- Inaplicación de los artículos 1 y 3 de la Resolución Ministerial N° 377-2020-MINSA (norma específica que dispone la competencia de CENOPAS para la fiscalización del plan de vigilancia, prevención y control de la COVID-19) al momento de emitir la medida inspectiva de requerimiento. Toda vez que SUNAFIL carece de competencia para la fiscalización de las materias por las que nos sanciona. Inclusive, desde el 10 de junio de 2020, mediante disposición expresa de la Resolución Ministerial No. 377-2020-MINSA, se delegó competencia al Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud – CENSOPAS, pues y, el artículo 4 de la LGIT que sí regula el ámbito de aplicación de la Inspección de Trabajo reconoce expresamente que cuando la competencia esté expresamente atribuida a otra entidad del Sector Público, la competencia deberá regirse por la norma específica. Por tanto, desde antes de que la presente inspección sea siquiera iniciada, SUNAFIL no tenía competencia para fiscalizar nuestro Plan. Por lo que, se vulnera el principio de legalidad, contenido en los numerales 1.1., 1.17 del artículo IV del TUO de la LPAG.
- Inaplicación del numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, pues se vulneró el principio de razonabilidad al emitir la medida inspectiva de requerimiento, pues no existe norma que establezca que la responsabilidad por el incumplimiento del Comité de SST para aprobar el PVPC en las 48 horas establecidas por Ley sea responsabilidad del empleador. Esta es una obligación expresamente para el Comité de SST y es tan estricto que le otorga un plazo concreto para cumplirlo. No obstante, en caso el Comité de SST no lo cumpla, y sin considerar sus motivos, no resulta razonable que el empleador deba suspender el cumplimiento de sus obligaciones preventivas contra la COVID-19.
- Aplicación errónea del numeral 18.2 del artículo 18 del RLGIT: La Resolución de Intendencia yerra al aplicar el numeral 18.2 del artículo 18 del RLGIT para sustentar la supuesta infracción por incumplimiento de la Medida Inspectiva de Requerimiento, en tanto que esta norma exige que para la emisión de tal medida el inspector actuante,



compruebe la existencia de una infracción, lo cual en el caso concreto no sucedió. Así, queda acreditado pues implementó adecuadamente el PVPC y, por tal, al no existir incumplimiento, no se debió emitir la Medida Inspectiva de Requerimiento.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la competencia de la SUNAFIL para la supervisión en materia de seguridad y salud en el trabajo:

- 6.1. La impugnante afirma que la SUNAFIL no tiene competencias para efectuar la supervisión en materia de seguridad y salud en el trabajo, específicamente, referido a la implementación del Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la COVID-19. Y quien tiene la titularidad del mismo, es la el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Medio Ambiente para la Salud (CENSOPAS).
- 6.2. Sobre el particular, la única instancia administrativa titular de promover, supervisar y fiscalizar de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, es la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Por tanto, sostener que existe otra instancia que le impide a la SUNAFIL efectuar tal labor, como lo pretende la impugnante, transgrede el principio de legalidad. En efecto, el artículo 1 de la LGIT, que establece el objeto y definición del Sistema de Inspección de Trabajo, el cual establece que: "**Sistema de Inspección del Trabajo**, es un sistema único, polivalente e integrado, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo y cuantas otras materias le sean atribuidas. **Inspección del Trabajo** es el servicio público que se encarga permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias; así como, de conciliar administrativamente en las materias que correspondan, y teniendo en cuenta el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo" (énfasis añadido).
- 6.3. Siendo su ámbito de actuación, conforme el artículo 4 de la LGIT, todos los sujetos obligados y responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Como en el presente caso, la impugnante, forma parte de ámbito de actuación de la SUNAFIL, porque es una persona jurídica que se encuentra obligada al cumplimiento de las normas sociolaborales, específicamente, de las de seguridad y salud en el trabajo, materia de inspección. En ese sentido, cuando la Resolución Ministerial N° 377-2020-MINSA, dispone en sus artículos 1 y 3 que el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud (CENSOPAS), será la encargada del registro y fiscalización posterior; no impide ni niega a labor de promover, supervisar y fiscalizar de la SUNAFIL.
- 6.4. Por tanto, tal como lo ha resuelto la instancia de mérito en sus numerales 4.1 al 4.4, no se ha configurado una actuación por parte de la SUNAFIL que transgreda el principio de legalidad al emitir la orden de inspección en el presente procedimiento. En ese sentido, habiéndose respetado el ordenamiento legal vigente, para la fiscalización en el presente caso, no corresponde lo alegado por la impugnante respecto a la vulneración al debido procedimiento administrativo. Sobre el particular, esta Sala concuerda con lo resuelto por la inferior instancia, y al no haberse acompañado al recurso de revisión fundamentos distintos a los ya analizados por la instancia anterior,



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 416-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

ni haberse detectado por parte de esta Sala una vulneración al principio de legalidad, ni del artículo 4 de la LGIT, o de los numerales 1.1., 1.17 del artículo IV del TUO de la LPAG. Así como tampoco se aprecia una interpretación errónea de las normas vigentes o el apartamiento inmotivado de algún precedente de observancia obligatoria emitido por esta Sala, no corresponde acoger dicho extremo del recurso de revisión interpuesto.

Sobre la medida inspectiva de requerimiento

- 6.5.** De la verificación de la resolución impugnada, se advierte que se ha sancionado a la impugnante por la comisión de falta leve en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 26.5 del RLGIT. Asimismo, por la comisión de la infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- 6.6.** La impugnante refiere que la medida inspectiva de requerimiento vulnera los principios de legalidad, razonabilidad, pues afirma que ha cumplido con el Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la COVID-19. Al respecto, cabe precisar que, en el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.
- 6.7.** Al respecto, de autos se observa que la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 06 de octubre de 2020,¹¹ contenía los siguientes mandatos: “1) Especificar en el Plan de Vigilancia, Prevención y Control de COVID-19 en el trabajo la nómina de trabajadores por riesgo de exposición a COVID.19, según lo expuesto en el anexo 5., 2) Acta de reunión donde se consigne la aprobación del plan por el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, esto en el marco de la Resolución Ministerial N° 448-2020-MINSA”. Otorgando para dicho efecto, un plazo de cinco (05) días hábiles para la adopción de las medidas requeridas, bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento.
- 6.8.** Así, como se puede verificar del Acta de Infracción, el incumplimiento de la medida de requerimiento antes referida fue imputada a título de “falta leve”. Es decir, para efectos del análisis del recurso de revisión (enfocado en la infracción a la labor inspectiva), es ineludible la apreciación sobre la comisión o subsanación del incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo, calificados por el RLGIT como “faltas leves”.

¹¹ Folio 63 del expediente inspectivo.

- 6.9.** Sobre el particular, debemos tener en cuenta que 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, el 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.
- 6.10.** En el literal c) del artículo 55 del RLGIT, reitera la excepcionalidad del ámbito objetivo en el que la instancia de revisión ejecuta sus competencias. De esa forma, el Reglamento del Tribunal determina los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de revisión. Asimismo, el artículo 2 de dicha norma, reafirma 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”.
- 6.11.** 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 decisiones que constituyan precedentes de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.
- 6.12.** 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”.¹²
- 6.13.** 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 *infracción leve*, cuestión que, como se ha expuesto, excede la competencia que la ley ha otorgado a este Tribunal.
- 6.14.** 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 que la Intendencia competente, como instancia de apelación, se ha pronunciado, al tratarse de materia calificada por la norma como *infracción leve*.
- 6.15.** Entonces, respecto de dichas materias, se ha agotado ya la vía administrativa en la instancia de apelación, y al no presentarse argumentos sólidos que cuestionen los fundamentos expuestos por las instancias inferiores sobre la infracción objeto del

¹² GORDILLO, A (2011). Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. 10ma edición. Tomo 3. El acto administrativo. Buenos Aires: F.D.A., p. VIII-38.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 416-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

recurso de revisión (infracción muy grave a la labor inspectiva), 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 06 de octubre de 2020, la cual no ha vulnerado el principio de legalidad, ni de razonabilidad, ni al artículo 18 del RLGIT, ni al del artículo IV del TUO de la LPAG. Sin que la impugnante acredite su cumplimiento, conforme consta de la constancia de actuaciones inspectivas de investigación, cuando señala: "(...) no se ha recibido comunicación alguna, correo u otro que contenga la documentación e información requerida al sujeto inspeccionado, por tanto, se verificó que el sujeto inspeccionado no proporcionó la información solicitada y por consiguiente no se acreditó el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento". Por tanto, corresponde declarar infundado el recurso de revisión.

Sobre el principio *non bis in ídem*

- 6.16.** En cuanto a la vulneración del principio de *non bis in ídem*, es importante mencionar que el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, señala que la potestad sancionadora de todas las entidades está regida por el siguiente principio: "*Non bis in ídem*. - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento".
- 6.17.** La impugnante sostiene que no se puede sancionar dos veces por una misma conducta, conforme a los principios de la potestad sancionadora que puede ejercer la Administración. Por lo que, alega, se vulnera el principio de *non bis in ídem*, al imponérsele una doble sanción, por un mismo hecho: incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo, como se ha evidenciado en el párrafo 6.5 de la presente resolución: se trata de dos conductas distintas.
- 6.18.** En ese sentido, debe recordarse que el primer precedente de observancia obligatoria sentado por este Tribunal, a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, reconoce la naturaleza independiente de las infracciones contra la labor inspectiva:
- “(...) los actos o hechos que impiden o dificulten la labor inspectiva y que se consignan en el acta de infracción, constituyen infracciones que no tienen una naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente respecto de posibles infracciones ocurridas y detectadas en la visita inspectiva, referentes a aspectos sustantivos objeto de control por la inspección del trabajo”.
- 6.19.** En el presente caso, la impugnante sostiene la ocurrencia de una supuesta identidad de los procesos sancionadores recaído en este expediente N° 103-2020-SUNAFIL/IRE-

PUN, que tiene como origen la orden de inspección N° 313-2020-SUNAFIL/IRE-PUN, y el expediente sancionador N° 184-2020-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, que tiene su origen en la Orden de Inspección N° 40-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ. Tales argumentos deben ser desestimados, pues la autoridad inspectiva, en ejercicio de sus funciones, puede realizar múltiples inspecciones, a un mismo empleador. Por tanto, el haber ordenado dos inspecciones distintas, en dos intendencias regionales distintas, no afecta derecho alguno del administrado. Por ende, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

6.20. Asimismo, esta Sala considera que tampoco se han vulnerado los derechos a la debida motivación, ni al de defensa en los términos que alega la impugnante. La razón estriba en que, de los actuados, se aprecia que la autoridad inspectiva, evaluó y se pronunció sobre todos los argumentos presentados por la impugnante, emitiéndose la Resolución Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, con los fundamentos de hecho y derecho que la motivan. En tal sentido, debe desestimarse la nulidad invocada por la impugnante al no evidenciarse que se haya incurrido en alguna de las causales de nulidad contempladas en el artículo 10 del TUO de la LPAG.

6.21. Por tales razones, no cabe acoger los argumentos expuestos en el recurso de revisión, en este extremo.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

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

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y calificación	Multa impuesta
1	Seguridad y salud en el trabajo	No cumplir con las formalidades exigidas para la elaboración y aprobación del Plan para la Vigilancia, Prevención y Control Covid-19, en el trabajo de acuerdo a lo establecido en el lineamiento técnico detallado en la Resolución Ministerial N° 448-2020-MINSA.	Numeral 26.5 del artículo 26 del RLGIT LEVE	S/ 5,418.00
2	Labor Inspectiva	No cumplir con la medida de requerimiento de fecha 06 de octubre de 2020	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE	S/ 33,884.00

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 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;



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 416-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, emitida por la Intendencia Regional de Puno dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 103-2020-SUNAFIL/IRE-PUN, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 052-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, en el extremo referente a 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 la TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., y a la Intendencia Regional de Puno, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO. - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Puno.

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:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alternativa

Vocal ponente: JESSICA PIZARRO