



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**



**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SUSTENTAN QUE, CONSIDERAR  
INSUBSANABLE LA INFRACCIÓN DE NEGATIVA A FACILITAR  
INFORMACIÓN EN UNA ACTUACIÓN INSPECTIVA DE SUNAFIL,  
AFECTAN EL DEBIDO PROCEDIMIENTO**

**AUTOR:**

**DÍAZ ROJAS, Leonardo Franco**

**ASESOR:**

**Dr. SALAZAR SOPLAPUCO, Jorge Luis**

**Cajamarca, Perú, marzo de 2023**

A: La memoria de mi querido padre Edwin Richard y mi hermana Eliana Corcina, por ser ejemplo de sabiduría y dedicación; a mi madre María Eresvita, mi hermano Luis Gustavo y mi tía María Beatriz, por su apoyo y amor incondicional en cada etapa de mi vida.

### **AGRADECIMIENTO**

Mi agradecimiento al Dr. Jorge Luis Salazar Soplapuco, por haber aceptado ser el asesor del presente trabajo de investigación, guiarme con paciencia y confiar en mis capacidades como profesional, con el objetivo de que la presente investigación sirva para lograr un mejor desarrollo académico.

Agradezco a mis docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, por haberme impartido su cátedra universitaria con humildad, y con el fin de que sus estudiantes sean excelentes profesionales que contribuyan de manera positiva a la sociedad.

## TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTO .....	3
TABLA DE CONTENIDO .....	4
LISTA DE ABREVIACIONES.....	7
PALABRAS CLAVE .....	8
<i>ABSTRACT</i> .....	9
INTRODUCCIÓN .....	10
CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	13
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	13
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	15
1.3. JUSTIFICACIÓN.....	16
1.4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	18
1.4.1. Teórica .....	18
1.4.2. Espacial.....	18
1.4.3. Temporal .....	19
1.5. ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	19
1.6. TIPO DE INVESTIGACIÓN .....	21
1.6.1. De acuerdo al fin que persigue.....	21
1.6.2. De acuerdo al diseño de investigación .....	21
A. Investigación descriptiva .....	22
B. Propositiva .....	22
1.6.3. De acuerdo a los métodos y procedimientos que se utilizan.....	22
1.7. HIPÓTESIS.....	23
1.8. OBJETIVOS.....	23
1.8.1. Objetivo General .....	23
1.8.2. Objetivos Específicos .....	23

1.9. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN.....	24
1.9.1. Genéricos.....	24
A. Método Inductivo-deductivo .....	24
B. Método analítico-sintético.....	25
1.9.2. Propios de Derecho.....	25
A. Método dogmático – jurídico .....	25
B. Método Hermenéutico .....	25
C. Método argumentativo.....	26
1.10. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN.....	26
1.10.1. Técnica de procesamiento de datos.....	26
1.10.2. Técnica de recopilación y análisis documental .....	26
1.10.3. Instrumentos .....	27
1.11. UNIDADES DE ANÁLISIS .....	27
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	28
2.1. EL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO LABORAL .....	28
2.1.1. Aspectos generales.....	28
2.1.2. Funciones del sistema inspectivo.....	30
2.1.3. Aspectos normativos .....	33
2.1.4. Principios.....	34
A. Principio de legalidad .....	35
B. Principio de imparcialidad y objetividad.....	37
C. Principio de autonomía técnica y funcional .....	38
D. Principio de eficacia .....	38
E. Principio de lealtad .....	39
2.1.5. Finalidad de la inspección laboral .....	39
2.1.6. La actuación inspectiva .....	40

2.1.7. La orden de inspección .....	40
2.1.8. Sujetos de la inspección laboral .....	41
2.1.9. Tipos de actuaciones inspectivas .....	46
2.1.10. Desarrollo del procedimiento inspectivo .....	49
A. Fase de investigación.....	49
B. Procedimiento de sanción laboral .....	53
2.1.11. La Superintendencia de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).....	57
2.1.12. Infracciones a la labor inspectiva .....	61
2.2. EL DERECHO AL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	67
2.2.1. El debido proceso como derecho fundamental .....	69
2.2.2. El derecho de defensa .....	75
2.2.3. El derecho a producir y ofrecer pruebas .....	76
2.2.4. El derecho a la debida motivación.....	78
2.2.5. El principio de tipicidad.....	81
CAPÍTULO III: CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS .....	85
3.1. La inobservancia del derecho a la defensa.....	95
3.2. El incumplimiento del derecho a ofrecer y a producir pruebas .....	102
3.3. La vulneración del derecho a obtener una decisión motivada .....	105
3.4. La infracción al principio de tipicidad .....	110
CAPÍTULO IV: PROPUESTA LEGISLATIVA .....	114
4.1. Proyecto de Ley .....	114
CONCLUSIONES .....	119
RECOMENDACIONES .....	120
LISTA DE REFERENCIAS.....	121
ANEXOS .....	125

**LISTA DE ABREVIACIONES**

ART: Artículo

CPP: Constitución Política del Perú

LPAG: Ley del Procedimiento Administrativo General

LGIT: Ley General de Inspección del Trabajo

RLGIT: Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

SUNAFIL: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

EXP: Expediente

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú)

CAS: Casación de la Corte Suprema (Perú)

## RESUMEN

Tanto el Tribunal de Fiscalización Laboral Peruano, como las Intendencias Regionales de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), a nivel nacional, vienen resolviendo e imponiendo multas a los sujetos inspeccionados, por la infracción a la labor inspectiva de negativa a facilitar información en una actuación inspectiva, al considerar insubsanables dichas infracciones; tal calificación resulta atentatoria al derecho al debido procedimiento del sujeto inspeccionado, en tanto parte administrada en un procedimiento inspectivo laboral, extralimitando el ejercicio del poder discrecional y desvalorando la principal función que tiene el sistema inspectivo del trabajo, que es la preventiva por encima de la sancionadora.

En concreto, se ha formulado el problema de la investigación, en torno a otorgar fundamentos jurídicos que conllevan a determinar que, considerar insubsanable la infracción de negativa a facilitar información en una actuación inspectiva de SUNAFIL, afecta el debido procedimiento; ante lo cual como hipótesis se ha formulado que dichos fundamentos son: la inobservancia del derecho constitucional a la defensa del sujeto inspeccionado; el incumplimiento del derecho constitucional a ofrecer y a producir pruebas del sujeto inspeccionado; la vulneración del derecho constitucional a obtener una decisión motivada, fundada en derecho del sujeto inspeccionado; y, la infracción al principio de tipicidad, en relación a la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento. Esto ha conllevado a determinar que efectivamente sí se afecta el derecho al debido procedimiento de los sujetos inspeccionados, puesto que no se valoran los argumentos ni lo contradicho en las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa, no se permite el ofrecimiento, admisión, actuación y valoración de los medios probatorios; no se alcanzan fundamentos objetivos y razonables para calificar como tal a dichas infracciones; ni tampoco satisfacen el principio de tipicidad que es imperativo para la administración.

### **PALABRAS CLAVE**

Actuación inspectiva, sujeto inspeccionado, labor inspectiva, infracción, debido procedimiento, insubsanable.

**ABSTRACT**

*Both the Peruvian Labor Inspection Court and the Regional Offices of the Superintendency of Labor Inspection (SUNAFIL) at the national level, have been resolving and imposing fines to the inspected subjects, for the infringement of the inspection work of refusal to provide information in an inspection action, considering such infringements to be irremediable; Such qualification is contrary to the right to due process of the inspected subject, as an administered party in a labor inspection procedure, exceeding the exercise of discretionary power and devaluing the main function of the labor inspection system, which is preventive rather than punitive.*

*Specifically, the problem of the investigation has been formulated, around granting legal grounds that lead to determine that, to consider the infraction of refusal to provide information in an inspection action of Sunafil, affects the due procedure; before which as hypothesis it has been formulated that such grounds are: the non-observance of the constitutional right to defense of the inspected subject; the non-observance of the constitutional right of the inspected subject to offer and produce evidence; the violation of the constitutional right of the inspected subject to obtain a reasoned decision, based on law; and, the violation of the principle of typicity, in relation to Law 28806, General Law of Labor Inspection and its Regulations. This has led to determine that the right to due process of the inspected subjects is indeed affected, since the arguments and contradictions in the resolutions issued by the administrative authority are not evaluated, the offer, admission, performance and evaluation of the evidence are not allowed; there are no objective and reasonable grounds to qualify such violations; nor do they satisfy the principle of typicality, which is imperative for the administration.*

**KEYWORDS:** *Inspection performance, inspected subject, inspection work, infringement, due process, irremediable.*

## INTRODUCCIÓN

El sistema inspectivo de trabajo del Perú, en concordancia con lo ordenado por el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tiene entre sus funciones, hacer prevalecer y velar por el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo; esto con la finalidad subyacente de salvaguardar los derechos de los trabajadores, en la medida que el Estado debe adoptar todas aquellas acciones que garanticen su protección, por ser los trabajadores, considerados como la parte más débil en la relación laboral y de esa manera establecer límites al poder de dirección y disciplinario que ejerce el empleador sobre el trabajador. Dichas acciones se desprenden en el marco del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, en donde prevalecen los derechos fundamentales de las personas, en tanto son inherentes a cada una de ellas, en todo momento y cuando se encuentren bajo cualquier condición determinada.

Consecuentemente, nuestro sistema inspectivo laboral, mediante sus dos dispositivos normativos, la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT), aprobado mediante Decreto Supremo 019-2006-TR, ha regulado el contenido del sistema inspectivo, así como su estructura orgánica, las facultades, competencias, la tipificación y la calificación de las conductas infractoras relacionadas al cumplimiento de las normas sociolaborales, de seguridad y salud en el trabajo y a la labor inspectiva.

Cabe indicar que la autoridad administrativa encargada del procedimiento inspectivo (actualmente conformado por los diferentes funcionarios y servidores que trabajan en los órganos de la SUNAFIL), despliega todas sus acciones destinadas a dar cumplimiento de las normas sociolaborales, realizando acciones previas, posteriormente con el inicio propiamente dicho de las actuaciones inspectivas que se materializa en una orden de inspección y posteriormente, cuando identifiquen conductas infractores, con la continuación del procedimiento administrativo sancionador que terminará en la emisión de una

resolución de sanción de imposición de multa, emitido por la Sub Intendencia de Resolución (en primera instancia) de cada Intendencia Regional de SUNAFIL, instalado a nivel nacional.

De esta manera, la actuación de la autoridad administrativa se encuentra facultada a realizar y agotar todas las vías y procedimientos posibles que conlleven a determinar de manera objetiva y razonable si se cometió una infracción o solamente amerita desplegar otras medidas menos gravosas como la de requerimiento, que tengan como objeto el cumplimiento y subsanación de la conducta presuntamente infractora. No obstante, la autoridad administrativa no solamente se encuentra revestida de facultades, sino que, de conformidad con la normativa general del derecho administrativo, sus acciones también se encuentran limitadas por el cumplimiento del derecho al debido procedimiento de los sujetos inspeccionados, como por los principios que rigen y encaminan el sistema de inspección del trabajo, como es el principio de tipicidad, el de razonabilidad y proporcionalidad, el de probidad y lealtad, entre otros.

En ese escenario, cuando la autoridad administrativa inicia una actuación inspectiva con la finalidad de verificar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, despliega los mecanismos y medidas pertinentes que le permitan verificar dicho cumplimiento. Entre estas medidas, puede estar el considerar pertinente, solicitar información al sujeto inspeccionado con la finalidad de verificar el cumplimiento o no de la normatividad laboral respecto a un tema en específico que motivó la actuación inspectiva; ante ello, ocurre en una gran parte de la casuística, que el sujeto inspeccionado no facilita la información requerida, siendo que, al verificar dicha conducta el inspector a cargo emite un acta de infracción y se inicia el procedimiento administrativo sancionador, el mismo que va a terminar en la imposición de una multa por la comisión de la infracción de negativa a facilitar información, tipificada en el artículo 46.3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, y por considerarla en todos los casos como una infracción de carácter insubsanable.

Ante este contexto, la presente tesis versará sobre la afectación al debido procedimiento administrativo cuando se sanciona al sujeto inspeccionado por considerar insubsanable la infracción de negativa a facilitar información; para lo cual vamos a dividirla de la siguiente manera: en el primer capítulo se desarrollará los aspectos metodológicos, que nos van a permitir conocer nuestra investigación en todas sus dimensiones, así como los mecanismos a seguir; en el segundo capítulo vamos a desarrollar los aspectos doctrinarios y teóricos referidos tanto al procedimiento de actuación inspectiva, como al derecho al debido procedimiento y sus componentes; y, en el tercer capítulo vamos a verificar la contrastación de la hipótesis, para posteriormente arribar a las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

## **CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS**

### **1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Nuestro ordenamiento jurídico debe ser manifestación del Estado Social y Democrático de Derecho que tenemos, así un procedimiento administrativo como el de actuación inspectiva de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), debe caracterizarse por el cumplimiento de las garantías mínimas que nuestras leyes reconocen a los sujetos procesales. En ese sentido, si el despliegue de la actuación inspectiva trae como consecuencia la supuesta comisión de infracciones a la labor inspectiva, como la negativa a facilitar la información solicitada por la autoridad fiscalizadora, para sancionar dicha infracción debe realizarse un procedimiento en la que se desarrollen a cabalidad todas sus etapas y se respeten las garantías mínimas de los sujetos inspeccionados, lo que en realidad no sucede al considerar a dichas infracciones como insubsanables, sin importar el respeto del derecho del sujeto inspeccionado a contradecir y a que se valoren sus actos de defensa, viéndose vulnerado su derecho constitucional al debido procedimiento.

Así, es preciso señalar que las actuaciones fiscalizadoras al importar un procedimiento administrativo, deberán respetar en todo momento los principios y reglas que se garantizan en este tipo de procedimientos; entre los cuales destaca el debido proceso en el ámbito administrativo; el mismo que está fundamentado en la Constitución Política del Perú, al reconocer en el artículo 139, inciso 3, que se debe proteger la observancia del debido proceso; de la misma forma, este derecho alcance igual protección en el Texto único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al reconocer en el artículo IV del Título Preliminar al debido procedimiento como principio del procedimiento administrativo.

Ahora bien, la infracción a la labor inspectiva de negativa a remitir información y documentación requerida, está tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, mediante el cual se levanta un acta de actuaciones inspectivas en donde se precisa que la infracción tiene el carácter de insubsanable, que significa que antes de ser detectadas por el inspector comisionado agotaron sus efectos dañosos y, por consiguiente, ya no es posible remediar el perjuicio producido – o evitar el que se pudiera producir<sup>1</sup>. Tal calificación, es notificada al sujeto inspeccionado y se confirma así en el acta de infracción, que da paso a la fase instructora del procedimiento administrativo sancionador, en donde a pesar de otorgarle la oportunidad al sujeto inspeccionado de realizar sus descargos, estos no tienen mayor incidencia en el resultado de la sanción final que es materializada en grandes multas pecuniarias; pues el carácter de insubsanabilidad de la infracción a la labor inspectiva, se confirma en el informe final de la fase sancionadora, y de ser el caso en la resolución que resuelve el recurso de apelación y hasta en la propia resolución del Tribunal de Fiscalización Laboral de Sunafil, cuando se acude en recurso de revisión, precisando ligeramente la aplicación de la Directiva 001-2020-SUNAFIL/INII, y la interpretación *contrario sensu* del artículo 49 del RLGIT; causando de esta manera grave perjuicio al sujeto inspeccionado, tanto económico como jurídico, puesto que

---

<sup>1</sup> Numeral 7.15.8 de la Versión 2 de la Directiva 001-2020-SUNAFIL/INII, Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva, aprobada mediante Resolución de Superintendencia 216-2021-SUNAFIL: En caso se verifiquen infracciones insubsanables no se emite medida inspectiva de requerimiento, debiendo dejar constancia del carácter insubsanable de la infracción en la respectiva constancia de actuaciones inspectivas y anexos, ello sin perjuicio de que, adicionalmente, se haya podido identificar infracciones de naturaleza subsanable, respecto de las cuales sí corresponda emitir tal medida. La calificación de un incumplimiento como insubsanable debe ser notificado al sujeto inspeccionado conforme a lo previsto por el Decreto Supremo 003- 2020-TR, en el caso de la SUNAFIL, y el TUO de la LPAG, en el caso de los demás órganos del SIT, teniendo que estar debidamente motivado y sustentado en el hecho que son conductas infractoras que, antes de ser detectadas por el inspector comisionado, agotaron sus efectos dañosos y, por consiguiente, ya no es posible remediar el perjuicio producido – o evitar el que se pudiera producir – al trabajador por medio de la adopción de una medida inspectiva de requerimiento, sustento que también debe ser consignado en el Acta de Infracción.

se le impone una multa sin reparo de las garantías procesales como el debido procedimiento.

Esta realidad problemática, se puede verificar en la Resolución 644-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala del Tribunal de Fiscalización laboral, que confirma la resolución recurrida en recurso de revisión, que a su vez confirma la resolución que multó a la Municipalidad Distrital De Pillco Marca en calidad de sujeto inspeccionado, por la suma de S/ 69,344.00, por haber incurrido en la comisión de 2 infracciones: 1) una infracción muy grave a la labor inspectiva, por no remitir la información y documentación requerida para el día 16 de abril del 2021, tipificada en el numeral 463 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 34,672.00; y, 2) una infracción muy grave a la labor inspectiva, por no remitir la información y documentación requerida para el día 23 de abril del 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 34,672.00. Del mismo modo se ha resuelto en la Resolución de Sub Intendencia 145-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE; Resolución de Intendencia 048-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ, contra la Municipalidad del Centro Poblado de los Ángeles; Resolución 470-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral, contra Agro Frut S.A.; Resolución 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral, contra la Municipalidad Provincial de Maynas; Resolución de Intendencia 002-2022-SUNAFIL/IRE-HVCA, contra la Municipalidad Provincial Acobamba.

## **1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Cuáles son los fundamentos jurídicos que sustentan que, considerar insubsanable la infracción de negativa a facilitar información en una actuación inspectiva de SUNAFIL, afectan el debido procedimiento?

### 1.3. JUSTIFICACIÓN

La presente tesis alcanza su importancia en la medida que se debe prestar cuidado a las actuaciones desplegadas por nuestras autoridades fiscalizadores, mismas que no deben ser arbitrarias, irregulares, ni irracionales. De esta manera, es necesario que todos los miembros del Estado conozcan la forma como vienen sancionando los inspectores de SUNAFIL, cuando despliegan acciones inspectivas en el ejercicio de la verificación del cumplimiento de las normas sociolaborales por partes de los empleadores. En concreto, es necesario el alcance del presente trabajo, a aquellos sujetos que realizan actividad comercial o empresarial, como las propias entidades del Estado, puesto que estos sujetos empresariales se encontrarán inmersos en alguna oportunidad, en un procedimiento de fiscalización por parte del órgano competente, procurando el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, que tiene por finalidad velar por las condiciones óptimas de los trabajadores en su centro laboral, teniendo esto como base su dignidad humana.

En ese escenario, tanto los sujetos empresariales como los funcionarios públicos que representen a las entidades del Estado, deben conocer que en todo procedimiento de actuaciones inspectivas se debe respetar las garantías mínimas del sujeto procesal (inspeccionado); partiendo por la observancia a sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y las leyes.

En ese orden, el debido proceso como su propio contenido constitucionalmente protegido, es uno de los derechos constitucionales de primer orden que se debe velar en un procedimiento de tal naturaleza, pues este derecho como valor constitucional se encuentra desarrollado no solamente en la misma Constitución, sino en las leyes especiales; tal es el caso del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que reconoce como un principio del procedimiento administrativo, véase como directriz o parámetro fundamental, el respeto por el debido

procedimiento de los sujetos administrados; así también, la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, como su Reglamento, apartados normativos que regulan el procedimiento de actuaciones inspectivas, así como las directivas aplicables, deberán seguir dichas prerrogativas, no solamente en cumplimiento del debido procedimiento, sino garantizando todo el catálogo de principios y derechos que le asiste al sujeto inspeccionado; con la finalidad de evitar decisiones arbitrarias y fuera del ámbito tanto constitucional como legal.

En ese sentido, la presente tesis se justifica, toda vez que la problemática planteada, manifiesta y hace conocer una arbitrariedad y afectación a los derechos del sujeto inspeccionado, en especial el derecho al debido procedimiento administrativo, con la finalidad de aportar a su vez mecanismos de solución en aras de evitar tales iniquidades.

Sin perjuicio de lo indicado, la investigación también se justifica desde una óptica personal, ya que, además de la necesidad académica de obtener mi título profesional de abogado, tengo alto interés por la investigación y estudio del derecho administrativo y en específico del procedimiento de actuaciones inspectivas que realiza la SUNAFIL en todas su etapas; pues considero que tal mecanismo procedimental deberá estar revestido por el respeto a los derechos fundamentales de todos los sujetos inmersos en dicho procedimiento, sin sufrir calificaciones arbitrarias a su conducta, que traen consigo irreparables sanciones pecuniarias.

Asimismo, como justificación aplicativa del presente trabajo, debemos indicar que los derechos constitucionales que se sustentan en valores supremos como libertad, igualdad, justicia y dignidad, fundamentan la necesidad de realizar una investigación en el marco de la inspección del trabajo, la misma que se encuentra revestida de originalidad y extiende el estudio del derecho a ámbitos poco conocidos, pero no menos importantes, como es el sistema de inspección laboral; así, como aporte a solucionar el

problema se alcanzará una propuesta legislativa, la que al ser viabilizada permitirá solucionar las dificultades que tienen los sujetos empleadores inmersos en un procedimiento inspectivo laboral, haciéndolo más equitativo, menos arbitrario y con respeto de las garantías mínimas.

En tanto, la presente tesis tiene una justificación institucional para la SUNAFIL, ya que al tener como misión la fiscalización del cumplimiento de las normas sociolaborales y otras en beneficio de los trabajadores, también deben procurar en realizar procedimientos administrativos regulares, con respeto del derecho al debido procedimiento de los sujetos inspeccionados, sin adoptar medidas o calificaciones arbitrarias que no se encuentran amparadas en la ley.

#### **1.4. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

El presente trabajo, alcanza el siguiente ámbito de investigación:

##### **1.4.1. Teórica**

Puesto que, la investigación ocupará el campo del Derecho Administrativo, el Derecho Constitucional y también parte del Derecho Laboral, pues se analizarán fundamentos jurídicos que regulan el procedimiento de actuación inspectiva, el respeto de los derechos fundamentales como el debido proceso en el marco de dicho procedimiento y bases teóricas del Derecho Laboral, puesto que es el punto de partida y el origen de nuestra realidad problemática planteada.

##### **1.4.2. Espacial**

Respecto al ámbito espacial de la investigación, este tiene un alcance nacional, en la medida que se examinarán las razones jurídicas que sustentan que catalogar de insubsanables las infracciones a la labor inspectiva, afectan directamente el debido procedimiento

administrativo del sujeto inspeccionado, lo que trae como consecuencia, estudiar el ordenamiento jurídico nacional vigente.

#### **1.4.3. Temporal**

Dada la naturaleza espacial del ámbito de investigación, la misma que ha sido determinada dentro de nuestro territorio nacional, la delimitación se encuentra establecida por la normativa vigente, partiendo por nuestra Constitución Política y en específico la aplicación de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT), aprobado mediante Decreto Supremo 019-2006-TR.

### **1.5. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Se procedió a realizar una búsqueda en el Registro Nacional de Títulos (RENATI - SUNEDU), en los niveles de pregrado y posgrado; en la cual encontramos los siguientes trabajos de investigación

- 1.5.1.** “Las garantías del debido procedimiento en las inspecciones laborales”, trabajado por el alumno Danny Grimaldo Gonzales Melquiades, tesis con la finalidad de optar el grado académico de Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, presentado en la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, año 2021; que arriba a la conclusión siguiente: tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen que el derecho al debido procedimiento -como reflejo en la vía administrativa del derecho fundamental al debido proceso- debe ser observado por la Administración Pública en cada una de sus actuaciones.
- 1.5.2.** “El derecho a la defensa como garantía en las actuaciones de la inspección del trabajo en el Perú”, elaborado por Petitt Yolanda Meza Ostos en calidad de tesis para optar el grado académico de Maestra

en Derecho al Trabajo por la Universidad de San Martín de Porres, año 2017; concluyendo que, se evidencia que el inspector de trabajo en el inicio de sus actuaciones inspectivas, no informa al sujeto inspeccionado cuál es la materia a inspeccionar, lo cual se constituye en una clara afectación al derecho de defensa.

- 1.5.3.** “El debido procedimiento como garantía constitucional y la inspección de trabajo en la intendencia regional La Libertad - SUNAFIL, periodo 2018 - 2019”, presentado por Brenda Lesly Bazán Moya, en categoría de tesis para optar el grado académico profesional de abogada, por la Universidad Privada del Norte, sede Trujillo, en el año 2020. Dicha investigación concluye entre otros aspectos que, el desarrollo de la inspección de trabajo incide en el debido procedimiento, afectando directamente el derecho de defensa del sujeto inspeccionado al no permitir su adecuado ejercicio durante esta etapa; puesto que, desde el inicio existen acciones por parte de los inspectores que limitan los derechos de los sujetos inspeccionados.
- 1.5.4.** “El reconocimiento de la responsabilidad por parte del empleador como causal atenuante de sanción en el procedimiento administrativo sancionador del sistema de inspección de trabajo (Huacho, 2017-2018)”, tesis de pregrado para obtener el título profesional de abogado, realizado por el Bachiller Erik Robinson David Arellano Rojas, en la Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión, Huacho 2019; que ha arribado a determinar entre otros aspectos que, las sanciones que se aplican a los infractores ante la comisión de una infracción administrativa laboral, incluso ante un reconocimiento de responsabilidad, debe encontrarse acorde a los criterios de proporcionalidad que implica el principio de razonabilidad.
- 1.5.5.** “Ausencia de garantías en perjuicio de los derechos de los administrados fiscalizados: propuesta de mejora en la aplicación del principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos

sancionadores llevados a cabo por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)”, trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo por la Pontificia Universidad Católica del Perú, ejecutado por Carlos Ignacio Valencia Mesías en el año 2019; quien concluye que, el principio de dosimetría sancionadora permite garantizar de mejor manera: (i) una correcta aplicación de la discrecionalidad administrativa por parte de las entidades de la Administración Pública; y (ii) la protección de los derechos fundamentales e intereses de los administrados fiscalizados.

## **1.6. TIPO DE INVESTIGACIÓN**

De conformidad con cada criterio estipulado, nuestro trabajo de investigación se desarrolla de la siguiente manera:

### **1.6.1. De acuerdo al fin que persigue**

#### **Básica**

Se entiende a una investigación de tipo básica, cuando su objetivo es afianzar el conocimiento tanto doctrinario, dogmático y jurídico sobre un tema en concreto. De esta manera, el presente trabajo perseguirá dicho fin, en la medida que, se estudiarán los fundamentos jurídicos de carácter teórico básico, que sustentan que calificar como insubsanables las infracciones a la labor inspectiva, vulneran el derecho al debido proceso del sujeto inspeccionado; no siendo necesario alcanzar un campo aplicativo.

### **1.6.2. De acuerdo al diseño de investigación**

Conforme a este criterio, nuestro trabajo es descriptivo y propositivo.

### **A. Investigación descriptiva**

Una investigación es de tipo descriptiva, cuando se identifica el problema, y al intentar solucionarlo, se delimita sus elementos constitutivos, se interrelaciona y se agrega características jurídicas; así, la descripción que se hace, son de las propias normas aplicables, de su eficacia, validez o lagunas en el ordenamiento jurídico. En ese sentido, nuestra investigación alcanza el nivel descriptivo, dado que, al desarrollar el marco teórico, se estudiará en esencia el procedimiento de actuación inspectiva de trabajo, y los derechos fundamentales aplicables a dicho procedimiento.

### **B. Propositiva**

Por su parte una investigación es catalogada como propositiva, al verificar que entre los objetivos definidos se pretende elaborar una propuesta doctrinal, argumentativa o un modelo legislativo que se ocupe en modificar una ley; siendo ello así, también nos ocuparemos en proponer un proyecto de ley que garantice el derecho al debido proceso del sujeto inspeccionado, evitando calificar sin justificación alguna, de insubsanables las infracciones a la labor inspectiva como la de negativa de facilitar información.

#### **1.6.3. De acuerdo a los métodos y procedimientos que se utilizan**

##### **Investigación Cualitativa**

Cuando nos referimos a una investigación cualitativa, hacemos referencia a aquella en donde tanto el problema y la solución al mismo, encuentran fundamento en la argumentación e interpretación jurídica; así pues, nuestro trabajo es también cualitativo, ya que se examinan datos obtenidos desde un alcance teórico conceptual, así, la determinación del problema y su consecuente solución (hipótesis) se sustentan en una investigación dogmática – jurídica.

## **1.7. HIPÓTESIS**

Los fundamentos jurídicos que sustentan que, considerar insubsanable la infracción de negativa a facilitar información en una actuación inspectiva de la SUNAFIL, afectan el debido procedimiento, son:

- A.** La inobservancia del derecho constitucional a la defensa del sujeto inspeccionado.
- B.** El incumplimiento del derecho constitucional a ofrecer y a producir pruebas del sujeto inspeccionado.
- C.** La vulneración del derecho constitucional a obtener una decisión motivada, fundada en derecho del sujeto inspeccionado.
- D.** La infracción al principio de tipicidad, en relación a la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento.

## **1.8. OBJETIVOS**

### **1.8.1. Objetivo General**

Determinar los fundamentos jurídicos que sustentan que, considerar insubsanable la infracción de negativa a facilitar información en una actuación inspectiva de la SUNAFIL, afectan el debido procedimiento.

### **1.8.2. Objetivos Específicos**

- A.** Analizar el ámbito de protección del derecho a la defensa del sujeto inspeccionado, dentro de un procedimiento de actuación inspectiva por la presunta comisión de la infracción de negativa de facilitar información.

- B. Determinar el grado de afectación del derecho a ofrecer y a producir pruebas, en relación a la calificación de insubsanable de la infracción a la negativa de facilitar información.
- C. Analizar el nivel de vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones, al catalogar de insubsanables la infracción a la negativa de facilitar información.
- D. Examinar el nivel de afectación del principio de tipicidad, al calificar a la infracción de negativa de facilitar información como insubsanable.
- E. Elaborar una propuesta legislativa que modifique el artículo 46.3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, donde se precise la forma de la comisión de dicha infracción para ser considerada insubsanable.

## **1.9. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN**

### **1.9.1. Genéricos**

Nuestra investigación se dedicará a utilizar los siguientes métodos:

#### **A. Método Inductivo-deductivo**

El método inductivo – deductivo debe ser aplicado en nuestro trabajo, toda vez que importa su utilización, en primer lugar, para arribar de premisas y teorías generales sobre el sistema de inspección del trabajo a establecer y deducir hipótesis producto de tales generalizaciones. Del mismo modo, partiendo de premisas particulares o específicas en torno al carácter insubsanable de la infracción de negativa a facilitar información, se arribarán a conclusiones generales como por ejemplo verificar si de manera general se afecta el derecho al debido procedimiento administrativo.

## **B. Método analítico-sintético**

El método analítico-sintético también será de gran utilidad en el presente trabajo, ya que debemos analizar todas las bases teóricas relacionadas a nuestro tema problemático, iniciando por entender el procedimiento inspectivo laboral, sus características, principios aplicados y etapas; así como determinar aquellos fundamentos jurídicos por los cuales se establece que catalogar a las infracciones a la labor inspectiva como insubsanables, vulnera el derecho al debido procedimiento administrativo, en sus diferentes dimensiones; en ese sentido, se justifica la utilización del método analítico sintético, puesto que nos llevará a explicar de forma detallada las figuras e instituciones jurídicas materia de la presente investigación.

### **1.9.2. Propios de Derecho**

Por la propia naturaleza que caracteriza a una tesis de investigación en la rama del derecho, nos vemos en la imperiosa necesidad de utilizar los métodos propios del derecho, así tenemos:

#### **A. Método dogmático – jurídico**

En el ámbito del derecho se aplica este método, cuando argumentamos e interpretamos las figuras jurídicas y su aplicación de las mismas; así nos ocuparemos de utilizar este método propio del derecho ya que vamos a identificar razones y fundamentos por los cuales se deben considerar que declarar insubsanable las infracciones a la labor inspectiva, afectan en gran medida el derecho del debido proceso de los sujetos inspeccionados.

#### **B. Método Hermenéutico**

Los operadores del derecho tienen la obligación de interpretar las normas jurídicas, de esta manera es importante la aplicación de

la hermenéutica jurídica, puesto que nos lleva a interpretar la razón de ser de las normas, los derechos fundamentales reconocidos y los principios que regulan el procedimiento de inspección del trabajo, con la finalidad de verificar si caracterizar como insubsanables las infracciones a la labor inspectiva afecta o no el derecho al debido procedimiento administrativo.

### **C. Método argumentativo**

En nuestro trabajo de investigación, el uso de la argumentación será de gran necesidad, ya que, para sustentar y analizar los fundamentos jurídicos que consideran que catalogar como insubsanable a la infracción de negativa a facilitar información, vulnera el debido procedimiento, debemos realizarlo mediante argumentos y razones jurídicas.

## **1.10. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

Las técnicas e instrumentos cumplen un rol fundamental en un trabajo de tal magnitud, su utilización ayuda a operativizar y concretizar los métodos de investigación, en el presente trabajo, utilizaremos:

### **1.10.1. Técnica de procesamiento de datos**

Que ha sido utilizada para recopilar información de fuentes escritas, mismas que desarrollan aspectos teóricos relacionados al procedimiento de actuación inspectiva y el debido procedimiento y su contenido, para que sean ordenados y analizados.

### **1.10.2. Técnica de recopilación y análisis documental**

La recopilación de información y el análisis documental, nos permiten seleccionar la información de documentos, revistas, libros, videos, etc., para posteriormente disgregarlos y estudiarlos en base a cada componente de la hipótesis planteada; en ese

sentido, importan la búsqueda de contenido normativo, doctrinario y jurisprudencial del proceso inspectivo laboral, de los principios que lo rigen, de los derechos y garantías mínimas que se deben reconocer, con el objeto de ampliar y analizar a profundidad el problema planteado, así como su solución.

### **1.10.3. Instrumentos**

Para materializar dicha recolección de información se utilizará las fichas bibliográficas, en donde se recogerá las principales ideas, conceptos y teorías de libros y otras fuentes bibliográficas; también se usarán las fichas hemerográficas, que en estricto, son anotaciones documentales de información relevante de periódicos o revistas que han desarrollado los temas materia de investigación; por consiguiente, nuestra tesis utilizará la ficha hemerográfica, para extraer y registrar información de las principales revistas de derecho que existe en nuestro país, en dónde se pronuncien sobre los aspectos que involucran a nuestro trabajo.

### **1.11. UNIDADES DE ANÁLISIS**

Como unidad de análisis, nos ocuparemos del ordenamiento jurídico peruano, partiendo por la Constitución Política del Perú, el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Procedimiento Administrativo General, la Ley General de Inspección de Trabajo, Ley 28806, así como su Reglamento; asimismo, veremos Resoluciones emitidas por el Tribunal de Sunafil y otras instancias de esta entidad como: Resolución 644-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral, Resolución de Sub Intendencia 145-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, Resolución de Intendencia 048-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ, Resolución 470-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral, Resolución 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral y Resolución de Intendencia 002-2022-SUNAFIL/IRE-HVCA.

## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

### 2.1. EL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO LABORAL

#### 2.1.1. Aspectos generales

En el ámbito laboral, la función de fiscalización se ejerce por intermedio de la SUNAFIL, la cual es el órgano principal del sistema inspectivo en el campo indicado. En ese sentido:

El Sistema de Inspección del Trabajo está integrado por un conjunto de normas, órganos, medios y servidores públicos orientados a prevenir y verificar el adecuado cumplimiento de la normativa laboral. Para tal efecto, una de las funciones del proceso inspectivo es su actuación preventiva y tiene como finalidad prevenir y/o sancionar el incumplimiento de la normativa laboral. No obstante, esta actuación –que se configura mediante las órdenes de orientación y fiscalización– no tiene el nivel de cobertura que se desearía, por lo que hay concentración de las fiscalizaciones en sectores urbanos y de mediana a gran empresa (Toyama, 2021, p. 186).

Ahora bien, en cuanto a la actuación de las entidades públicas, así como de las empresas privadas en el desarrollo de sus actividades; es el Estado quien debe adoptar medidas de control y prevención que impidan o reduzcan la generación de perjuicios a trabajadores y a la misma sociedad. Así pues, en caso de producirse algún evento dañoso, la responsabilidad se direcciona a quien produjo dicho perjuicio, siendo también plausible el mismo Estado de tener un grado de responsabilidad en la medida que omitió aplicar políticas preventivas o de fiscalización de los hechos dañosos.

En la misma línea de ideas, debemos hacer incapié que cuando se produce la vulneración de derechos fundamentales de los trabajadores, estos tienen tres mecanismos jurídicos para acudir en vía

de tutela a solicitar la protección de sus derechos vulnerados, ya sea para resarcirlos o para que se regrese al estado anterior del hecho dañoso; así el trabajador podrá acudir a solicitar tutela jurisdiccional a los juzgados de paz letrado o a los juzgados especializados laborales del Poder Judicial bajo los alcances de la Nueva Ley Procesal del Trabajo; también podrá acudir a solicitar una inspección laboral; y por último está facultado para iniciar procesos de amparo, bajo los supuestos establecidos por las normas y el Tribunal Constitucional (Toyama, 2021).

A decir verdad, es el Estado a través de sus órganos correspondientes, quien “en virtud de la potestad sancionadora, la administración pública se encuentra facultada para sancionar a los administrados que incurren en infracciones establecidas por el ordenamiento jurídico” (Guzmán, 2014, p. 58).

En nuestro país, la fiscalización de inspección laboral se encuentra regulado por la Ley 28806, Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento, esta debe regirse por los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, equidad, entre otros<sup>2</sup>. Del mismo modo, las inspecciones de trabajo, según lo establece nuestra normatividad, tiene por finalidad la vigilancia y la exigencia del cumplimiento de las

---

<sup>2</sup> Artículo 2 de la Ley General de Inspección de Trabajo: Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo: 1. Legalidad, con sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes. (...). 3. Imparcialidad y objetividad, sin que medie ningún tipo de interés directo o indirecto, personal o de terceros que pueda perjudicar a cualquiera de las partes involucradas en el conflicto o actividad inspectora. 4. Equidad, debiendo dar igual tratamiento a las partes, sin conceder a ninguna de ellas ningún privilegio, aplicando las normas establecidas con equidad.

normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral; así también tiene por finalidad la orientación y la asistencia técnica y del mismo modo la de conciliación administrativa.

Para un alcance más preciso, en cuanto a la inspección laboral, se ha manifestado lo siguiente:

La credibilidad de la inspección depende, en parte, de su capacidad de asesorar a los empleadores, los trabajadores, y a sus respectivas organizaciones, sobre los medios que resultan más eficaces para cumplir con la legislación laboral. Sin embargo, depende también de la existencia y aplicación de un mecanismo de control del cumplimiento suficientemente persuasivo, con independencia de si el país cuenta o no con un sistema general o particular de inspección del trabajo. Para cualquier inspección del trabajo, las funciones de aplicación y asesoramiento son complementarias. Aunque no sea el único, ni el más importante instrumento con el que cuentan los inspectores, las sanciones complementan otros medios de acción, como son las medidas preventivas y las de sensibilización. El sistema de inspección del trabajo tiene un doble papel. Por una parte, supervisa la aplicación de las disposiciones legales (condiciones de trabajo, las disposiciones sobre las relaciones de empleo y las normas sobre seguridad y salud), y por otro proporciona información y servicios de formación y asesoramiento a los empleadores, los trabajadores y a sus respectivos representantes. Dentro de este marco, las sanciones que se adaptan al sistema legislativo y económico de cada país, complementan el objetivo principal de las mismas de promover el cumplimiento de la legislación laboral. En este sentido, las sanciones constituyen únicamente un medio de acción del que disponen los inspectores laborales para promover, o en este caso, controlar el cumplimiento de la legislación laboral (Vega y Robert, 2013, p. 3).

### **2.1.2. Funciones del sistema inspectivo**

De manera general, debemos indicar que el sistema de inspección del trabajo, es aquel que se encuentra conformado por un conjunto de normas, órganos, medios y servidores públicos, los mismos que están

encaminados a prevenir y verificar el correcto funcionamiento y desempeño de toda la normativa laboral en sus diferentes aspectos. En ese sentido, entre las funciones que tiene el sistema inspectivo laboral, se identifica, desde una primera óptica a la preventiva, la fiscalizadora y la sancionadora; la primera tiene como finalidad primaria prevenir las acciones de incumplimiento de la normatividad de naturaleza laboral y se manifiesta mediante órdenes de orientación y fiscalización (Toyama, 2013).

Asimismo, también se reconoce que el sistema de inspección del trabajo tiene como funciones, la vigilancia y la exigencia del cumplimiento de las normas sociolaborales y la orientación y asistencia técnica en materia sociolaboral. Así, debe entenderse a la función de vigilancia como aquella destinada a velar y exigir el cumplimiento no solamente de las normas laborales con rango de ley, sino también de las normas de carácter reglamentario, normas convencionales y las condiciones derivadas de aspectos contractuales; en cambio la función de orientación y asistencia técnica está destinada a colaborar con el cumplimiento del ordenamiento legal, toda vez que, al poner en conocimiento a los sujetos involucrados, de sus obligaciones y derechos sociolaborales, es más plausible y eficiente el cumplimiento de tales derechos y deberes; puesto que en base a esta última función, especialmente los empleadores tienen la oportunidad de solicitar la realización de actividades para informarse y asesorarse técnica y legalmente sobre el efectivo cumplimiento de las normas sociolaborales y así evitar posibles sanciones futuras.

De la función general de vigilancia y cumplimiento de las normas sociolaborales, se pueden desprender las siguientes funciones especiales, las mismas que se identifican de la siguiente manera:

La ordenación del trabajo y las relaciones sindicales, lo cual incluye: los derechos fundamentales en el trabajo, las normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas, las normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores en las empresas. b. La vigilancia y el cumplimiento de las normas en materia de prevención de riesgos laborales y las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia. c. La fiscalización y exigencia del cumplimiento de las normas sobre colocación y empleo, las normas relativas a las migraciones laborales y el trabajo de extranjeros y, finalmente, las normas sobre empresas de intermediación laboral. d. La comprobación del cumplimiento de las normas relativas al empleo y la formación para el trabajo. e. Fiscalización sobre el trabajo infantil, el cual comprende el cumplimiento de las normas sobre trabajo de niños o niñas y adolescentes. f. Vigilar el cumplimiento de las prestaciones de salud y del sistema previsional, lo cual implica la observación de las normas referidas al Sistema Nacional de Pensiones, al sistema privado de pensiones y al régimen de prestaciones de salud. g. La fiscalización sobre el trabajo de personas con discapacidad, que implica el cumplimiento de las normas referidas a la promoción e incentivos para el empleo de personas con discapacidad, así como la formación laboral de personas con discapacidad y al cumplimiento de las cuotas de empleo público que la ley reserva para ellas. h. Vigilar el cumplimiento de cualquier otra norma encomendada (Toyama y Rodríguez, 2014, pp. 67 y 68).

Del mismo modo, la función general de orientación y asistencia técnica, permite identificar funciones específicas en el sistema inspectivo de trabajo, entre las cuales tenemos:

A) Informar y orientar a las empresas y a los trabajadores sobre el mejor cumplimiento de las normas laborales, a fin de promover su cumplimiento, de preferencia en el sector de las micro y pequeñas empresas, así como en la economía informal o no estructurada. B. Informar a las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de los gobiernos regionales sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ocurridas. C. Informar, orientar y colaborar con otros órganos del Sector Público respecto a la aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral. D. Emitir los informes que soliciten los órganos judiciales competentes en el ámbito de las funciones y competencias de la inspección de trabajo. E. Colaboración institucional, de conformidad con los términos establecidos

por los convenios que sean suscritos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con otras instituciones (Toyama y Rodríguez, 2014, p. 69).

### **2.1.3. Aspectos normativos**

Partiendo desde los instrumentos internacionales, el sistema de inspección de trabajo ha sido materia de pronunciamiento en el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Perú en 1960, mediante el cual nuestro país se obliga a tener un sistema de inspección del trabajo, de tal manera que se pueda velar por la protección de las condiciones de trabajo, brindar asesoramiento técnico a los empleadores y trabajadores, poner de conocimiento a la autoridad competente de los incumplimientos y abuso, entre otros<sup>3</sup>.

A nivel constitucional, de lo expresado por los artículos 22 y 58 de nuestra carta política, se tiene que permite al Estado la participación en la promoción del empleo, esto es, para cuidar por su cumplimiento de acceso a este, así como vigilar el cumplimiento de los derechos laborales que al trabajador le corresponde.

De manera más especial, dentro de nuestra normativa nacional, encontramos a la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), la misma que tiene por finalidad, regular entre otras, la composición, estructura, facultades y competencias, del sistema de inspección del trabajo, dichas prerrogativas en concordancia con lo enmarcado por el ya acotado Convenio 81 de la OIT<sup>4</sup>. Adicional a ello, tenemos el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (RLGIT), aprobado mediante Decreto Supremo 019-2006-TR, que

---

<sup>3</sup> Convenio OIT 81, Artículo 4.

<sup>4</sup> Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), artículo 1.

desarrolla las disposiciones establecidas en la Ley General de Inspección del trabajo, específicamente los Títulos I, II y IV.

Como reflexión a la regulación normativa del sistema inspectivo en nuestro país, resulta acertada la siguiente aseveración, al decir que:

En esta línea de pensamiento, queda claro que las normas legales y reglamentarias - lo que incluye las normas que regulan el Sistema de Inspección de Trabajo - no son una finalidad en sí mismas; solamente son instrumentos y medios que buscan facilitar un complejo sistema diseñado para mejor organizar las relaciones dinámicas en la producción de bienes o servicios, cuyo objetivo final es una adecuada convivencia de las personas en la sociedad, es decir, la persona humana. De manera que más útil que el cumplimiento de las normas a pie juntillas sin una visión trascendente de su utilidad social, resulta entender que deben cumplirse porque su cumplimiento permite facilitar que el Estado y la Sociedad sirvan mejor a la realización de la persona humana, su fin supremo; y en esa perspectiva, nuestro sistema normativo no puede entenderse rígido e inflexible sino todo lo contrario, razonablemente adecuado a cada circunstancia en particular y muchas veces –pero desde luego no siempre– flexible en la medida y solamente en la medida en que su flexibilización facilite la adecuada convivencia de las personas en sociedad (Dueñas, 2021, p. 626).

#### **2.1.4. Principios**

De manera general debemos indicar que los principios en el derecho, están orientados a ser directrices de actuación en cualquier acto o procedimiento; así, dentro del procedimiento de inspección laboral, los principios son ordenadores del funcionamiento y la actuación de este y se identifican a los siguientes: “principios de legalidad, primacía de la realidad, imparcialidad y objetividad, eficacia, celeridad, equidad, autonomía técnica y funcional, jerarquía, unidad de función y de actuación, confidencialidad, lealtad, probidad, sigilo profesional y honestidad” (Toyama y Rodríguez, 2014, p. 52).

## A. Principio de legalidad

Dentro del procedimiento de inspección laboral, el principio de legalidad indica que toda orden, acto o facultad realizada por el inspector laboral debe ser hecha siguiendo los parámetros establecidos tanto en la Constitución, las leyes, los reglamentos y otros (Toyama y Rodríguez, 2014).

Así, los inspectores de trabajo deberán limitar su actuación a las disposiciones de la normativa laboral vigente, no pudiendo exigir el cumplimiento de obligaciones laborales sobre la base de normas derogadas o procedimientos inexistentes, ni tampoco imponer sanciones sin que existan normas que dispongan la correspondiente obligación del empleador. Por ello, cuando un inspector de trabajo manifieste haber detectado la comisión de alguna infracción, es recomendable que los empleadores o sus representantes soliciten la base o sustento legal correspondiente a efectos de verificar la debida aplicación de este principio, sin perjuicio de que este cumpla con consignar la norma infringida en la medida inspectiva de requerimiento notificada al empleador en donde se le otorga un plazo para la subsanación de la infracción incurrida (Toyama y Rodríguez, 2014, p.54).

Este principio rector del derecho administrativo en general, se recoge de manera expresa en la propia Constitución Política, artículo 2, inciso 24, literal c, así como de manera especial se desarrolla en la Ley del Procedimiento Administrativo General y en la Ley General de Inspección del Trabajo, sobre el particular, se menciona que:

Debe observarse que la definición de la norma apela a una dimensión formal, en tanto que refiere a las fuentes normativas, desde la más elevada (la Constitución) hasta la ley y las normas de inferior rango. Sin embargo, también se informa una dimensión sustantiva, cuando se hace referencia a los “fines de las facultades legalmente atribuidas”. En ese sentido, no debe olvidarse que según el artículo 3.1 de la LGIT, corresponde a la Inspección del Trabajo la vigilancia y exigencia de cumplimiento de las normas legales. La aplicación del Principio de Legalidad dentro del procedimiento inspectivo y sancionador es una cuestión que no ofrece espacio a la duda. Es así como el

Legislador ha regulado este principio también en la LGIT, vinculando especialmente a los inspectores de trabajo como servidores públicos encargados de ejecutar las actuaciones fiscalizadoras correspondientes. De otro lado, su aplicación dentro de los procedimientos administrativos sancionadores ha quedado establecida también dentro de la LPAG, al reconocerse su importancia dentro del ejercicio de la potestad sancionadora: “Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: 1. Legalidad: Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.(...)” (Zavala y Mendoza, 2019, p. 15).

En el mismo sentido, Morón (2017), haciendo un comentario al artículo II del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, refiere:

Conforme al artículo II del Título Preliminar de la LPAG, los procedimientos especiales para poder diferenciarse de lo dispuesto por esa norma, deben tener un reconocimiento de aquello que haga la diferencia (plazos, sistema recursal, instancias de resolución, formas de notificación, etc.) en una norma de rango legal. En tal sentido, será contrario a esta disposición que la autoridad administrativa unilateralmente, por vía reglamentaria o infralegal, sin reconocimiento o autorización legal, pretenda separarse de las disposiciones contenidas en la ley general y común. Por ejemplo, si la ley del procedimiento especial no dice nada respecto de un principio sancionador, la norma de desarrollo no puede limitarlo, exceptuarlo o inaplicarlo (p. 61).

Asimismo, se conoce dentro de la doctrina, a la reserva legal para habilitar sanciones aplicables por la administración, la misma que permite inferir y determinar que ninguna autoridad administrativa puede aplicar sanciones creadas por ella misma, bajo ninguna modalidad, ni mediante reglamento o modo general, ni mediante acto administrativo, es decir aquellas sanciones que se pretende

aplicar para el caso en específico. En concreto, en cuanto a las investigaciones realizadas dentro de un procedimiento inspectivo, estos conceptos señalados, de alcance para el principio de legalidad, permiten limitar las facultades y actuaciones de los inspectores o fiscalizadores de trabajo, en torno a los procedimientos sancionadores instaurados (Zavala y Mendoza, 2019).

## **B. Principio de imparcialidad y objetividad**

Por este principio, se entiende que el procedimiento de inspección laboral, debe encaminarse dentro de un ámbito donde no exista intereses de por medio ya sea directos o indirectos, personales o de terceros, que puedan afectar el resultado o el propio desarrollo del proceso a las partes que participan en este. Así pues, esta directriz asegura que el empleador inspeccionado, obtenga una decisión razonable, objetiva y por su puesto justa; siendo así, se cumple con este principio, cuando los inspectores de trabajo, no tiene parentesco o algún vínculo con los sujetos inspeccionados, ya que, de esta manera, se impide decisiones en favor de los sujetos involucrados en un procedimiento inspectivo (Toyama y Rodríguez, 2014).

No obstante, ser imparcial y objetivo, no solamente implica no tener vínculo o parentesco con el sujeto fiscalizado; sino también este principio alcanza a que dentro de un procedimiento se actúe con probidad, no teniendo decisiones adelantadas, antes de evaluar a detalle y de manera motivada cada aspecto sustancial del procedimiento; ni realizar interpretaciones antojadizas o caprichosas a las leyes que dan cabida al procedimiento inspectivo; máxime si por el principio de tipicidad, no se advierte tal fundamento de interpretación.

### **C. Principio de autonomía técnica y funcional**

Por medio de este principio, se establece que el procedimiento de inspección laboral debe desarrollarse y enmarcarse de una manera tal que, los funcionarios o servidores que tienen la tarea de realizar las acciones inspectivas, no deben ser influenciados o contaminados de manera indebida por factores externos como empresas, prensa de cualquier tipo, sindicatos, otros funcionarios, opiniones externas prejuiciosas, etc., en tal sentido, la actuación de los inspectores, así como sus decisiones, debe ser plenamente independiente o autónoma (Toyama y Rodríguez, 2014).

### **D. Principio de eficacia**

Sobre este valor jurídico, se merece indicar lo que establecen Toyama y Rodríguez (2014):

Ahora bien, a efectos de comprender la finalidad de este principio, desarrollaremos la definición que realiza el Diccionario de la Lengua Española del término “eficacia”: “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”. Al respecto, y en condiciones ordinarias, se propende a la optimización, lo que implica eficiencia y en condiciones extraordinarias se debe cumplir la misión aun a costa de los medios. Es importante entender que la eficacia depende de seguir estrictamente los lineamientos de la planificación, pero es conocido que la planificación debe ser flexible, especialmente las del entorno que producen cambios que de no poderse actuar en ellos podrían producir el fracaso; es en estas contingencias donde la eficacia se impone (p. 60).

De esta manera, la eficacia en el procedimiento inspectivo laboral se entiende a que este debe ser operado de manera conjunta y en equipo, optimizando todos los recursos para obtener un resultado favorable, manifestado en decisiones fundadas en derecho y en base a medios probatorios suficientes que motiven la toma de decisiones al momento de imponer sanciones; la eficacia en el procedimiento fiscalizador deberá operar también con la finalidad

de evitar el atentado a derechos fundamentales que se debe garantizar en todo procedimiento de esta naturaleza.

### **E. Principio de lealtad**

Este principio rector del sistema inspectivo de trabajo, guarda estrecha relación con el de legalidad, no obstante, el principio de lealtad permite realizar una función orientadora, en la medida que se adecuen las actuaciones del sistema inspectivo, al respeto de los fines y objetivos de las políticas sociolaborales. Asimismo, coadyuva, juntamente con el de legalidad, a poner límites a las actuaciones de los sujetos fiscalizadores, las mismas que deben estar acorde con la Constitución, la ley, los reglamentos, las resoluciones y en estricto, en el ámbito de la materia, al cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Inspección del trabajo y su reglamento (Toyama y Rodríguez, 2014).

#### **2.1.5. Finalidad de la inspección laboral**

La inspección laboral, es parte medular del sistema de inspección de trabajo, a la que se le reconoce dos finalidades esenciales; la primera es que busca otorgar orientación y asistencia técnica a los sujetos de la inspección de trabajo (empleadores y trabajadores), sobre el cumplimiento de toda la normativa laboral; asimismo, también se encarga de sancionar a los sujetos que no cumplen con la normatividad laboral, las mismas que recaen en multas taxativamente tipificadas en la ley, en cumplimiento irrestricto del principio de legalidad (Gaceta Jurídica S.A., 2015).

A decir de Ortiz (2010):

La función inspectiva tiene por objeto velar por el cumplimiento de las disposiciones legales de trabajo y de las normas básicas de higiene y seguridad ocupacional, así como por la seguridad en el centro de trabajo, teniendo como

finalidad la prevención de los conflictos laborales que se cumple a través de las siguientes acciones: - Supervisión del cumplimiento de las normas legales y convencionales en materia de trabajo y de las normas básicas de higiene y seguridad ocupacional; - Orientación sobre los derechos y deberes que corresponden a trabajadores y empleadores del régimen laboral de la actividad privada; - Obtención de información acerca de los vacíos legales que surjan en la legislación laboral vigente (p. 7).

#### **2.1.6. La actuación inspectiva**

La actuación inspectiva viene a ser aquella diligencia que se sigue de oficio en la inspección del trabajo, de manera anticipada a la instauración de procedimiento administrativo sancionador; dicha diligencia se programa y ordena con la finalidad de verificar el cumplimiento de las normas sociolaborales, a partir de la cual se podrá adoptar medidas inspectivas con la finalidad de garantizar el cumplimiento de dicha normatividad. Si bien la actuación inspectiva se inicia de oficio, esta puede originarse por orden de una autoridad superior, por solicitud de órganos jurisdiccionales u otros, o por una decisión interna; siendo que la más frecuente para el inicio de una actuación inspectiva es la denuncia presentada por una persona natural o jurídica o por algún grupo determinado. No obstante, cabe indicar que, las actuaciones destinadas a realizar consulta o recibir asesoramiento técnico, se pueden originar de la solicitud de los empleadores o trabajadores, organizaciones sindicales y empresariales (Toyama y Rodríguez, 2014).

#### **2.1.7. La orden de inspección**

La orden de inspección, tiene entre sus finalidades las siguientes:

Designar al inspector o a los inspectores encargados de efectuar una determinada diligencia inspectiva. Señalar las materias que deben verificarse. Indicar el tiempo que se tiene el inspector para poder realizar las actuaciones inspectivas no pudiendo superar los treinta días hábiles salvo que se autorice la prórroga respectiva. Indicar la persona natural o jurídica

que va hacer materia de inspección. Debe indicarse que el error en la denominación del empleador a inspeccionar no invalida las actuaciones inspectivas a realizarse (Toyama y Rodríguez, 2009, p. 80).

Así también, se debe precisar que la orden de inspección debe constar por escrito y deberá ser registrada de manera individual mediante secuencia numérica, de tal forma que se pueda conocer el expediente; indica el inicio de la actuación inspectiva, así como el inspector a cargo de la misma, nombre del supervisor, nombre del sujeto inspeccionado, así como su domicilio y el objeto de la inspección a realizarse. Si el inspector a cargo advierte errores en la identificación del sujeto inspeccionado, en su domicilio u otro error, deberá informar al directivo que emitió la orden de inspección (Toyama y Rodríguez, 2009).

Dentro de la actuación inspectiva, la orden de inspección puede ser concreta o genérica; es concreta cuando se dirige a un sujeto determinado, individualizándolo mediante su nombre, domicilio, etc. Por su parte, la orden de inspección genérica, es aquella que se dirige a realizar una actuación inspectiva a varios sujetos, determinados genéricamente por área geográfica, actividad empresarial u otros criterios, al no identificar de manera expresa a los sujetos a inspeccionar, es válido solamente señalar el distrito, o zona que va ser materia de inspección; cabe indicar que, de las órdenes genéricas de inspección, se originan las órdenes concretas (Toyama y Rodríguez, 2009).

#### **2.1.8. Sujetos de la inspección laboral**

Los sujetos de la inspección laboral son aquellas partes que participan en un procedimiento de actuación inspectiva y consecuentemente, de ser el caso, en el subsiguiente procedimiento administrativo sancionador. Así, son sujetos o partes del procedimiento inspectivo la

entidad empleadora, los trabajadores u organizaciones sindicales y los inspectores de trabajo, de los cuales debemos determinar el grado de participación de cada uno de ello.

### **A. La entidad empleadora**

En el marco del sistema de inspección del trabajo, las entidades empleadoras son aquellas encargadas, responsables y obligadas a dar cumplimiento a las normas en materia laboral; estas pueden ser personas naturales y jurídicas, con y sin fines de lucro, así como públicas y privadas, debiendo precisar que respecto a las entidades del sector público, en cuanto a la competencia, solamente es aplicable la inspección laboral, respecto de aquellos trabajadores que estén en el régimen laboral de la actividad privada, regulado por el Decreto Legislativo 728 (Toyama y Rodríguez, 2014).

Las entidades empleadoras que serán sujetos de una actuación inspectiva del trabajo, deberán actuar a través de las personas naturales quienes ejercerán su representación, la misma que deberá ser acreditada y verificada con la finalidad de que la actuación inspectiva sea válida (Toyama y Rodríguez, 2014).

Si existe deficiencias o ausencia de representación, se ha precisado lo siguiente:

Ahora bien, es importante señalar que la ausencia de representación o la representación defectuosa no perjudicará la validez de una visita inspectiva toda vez que para tal efecto no se exige la audiencia de partes, pudiendo recibir y firmar la citación de comparecencia, así como la constancia de actuación el encargado del centro laboral en ese momento. Debe resaltarse que el empleador no puede alegar ante la autoridad administrativa de trabajo, a fin de justificar la inasistencia a la citación de comparecencia, que dicha citación fue recibida por una persona sin representatividad, debiendo el empleador instruir al personal a fin de que le entregue los documentos por el

inspector de trabajo de forma inmediata, para evitar así sanciones económicas posteriores. Sin embargo, en las diligencias de comparecencia sí deviene en necesaria y obligatoria la presencia del representante –debidamente acreditado– ante la autoridad administrativa de trabajo, teniendo la opción, en caso de no poder asistir, de delegar su representatividad mediante carta poder simple (Toyama y Rodríguez, 2014, p.109).

Una vez instaurada y notificada la realización de la actuación inspectiva, las entidades empleadoras, a través de sus representantes, deberán cumplir fielmente con el deber de colaboración, deber que comprende realizar los siguientes actos:

A) Permitir el ingreso de los inspectores de trabajo en un plazo que no exceda de diez minutos desde que estos notifican su presencia. Vencido este plazo, sin que se produzca el ingreso de los inspectores se sancionará al sujeto inspeccionado por la infracción muy grave contemplada en el numeral 46.1 del artículo 46 del Decreto Supremo 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, de “negativa injustificada o el impedimento de entrada o permanencia en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo, los inspectores auxiliares, o peritos y técnicos designados oficialmente, para que se realice una inspección”. b) Acreditar su identidad y la de aquellos que se encuentren en el centro o lugar de trabajo, así como su condición de representante. c) Atender debidamente a los inspectores, prestándoles las facilidades para el cumplimiento de su labor. d) Colaborar con los inspectores no solo en las visitas que realicen sino también en las demás actuaciones que efectúen. e) Declarar sobre cuestiones que tengan relación con las comprobaciones que vayan a ser efectuadas. En ese sentido, el representante no podrá eludir la declaración sobre hechos o circunstancias con relevancia inspectiva que deban ser conocidos por el representado. f) Facilitar a los inspectores toda la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus funciones, siempre que se deduzcan de sus relaciones con los sujetos sometidos a la acción inspectiva y sea requerida para ello de manera formal (Toyama y Rodríguez, 2014, pp.111 a 112).

## **B. Los trabajadores u organizaciones sindicales**

Un trabajador de una entidad empleadora, ya sea pública o privada, es aquella persona natural que presta servicios de manera personal para dicha entidad empleadora, por su parte esta última debe pagar en contraprestación una remuneración fija y mensual, haciendo hincapié que tales servicios prestados serán bajo subordinación del propio representante de la empleadora o de un jefe inmediato designado por este, con plenas facultades de dirección, supervisión y sanción disciplinaria ante cualquier infracción que implique el incumplimiento de sus obligaciones dentro de la relación laboral. Estas personas en calidad de trabajadores, tienen el deber de colaboración y participación en una actuación inspectiva realizada en las instalaciones o centro de trabajo donde laboren, debiendo brindar la información necesaria requerida por los inspectores de trabajo. Dicha intervención se puede realizar de manera individual, con su debida identificación frente al inspector laboral y, colectiva, mediante la actuación de un representante gremial elegido por un conjunto de trabajadores; en ambos casos, tanto el que participa de manera individual como el que lo hace en representación colectiva, tiene el deber de colaboración y deberá facilitar la información necesaria al inspector del trabajo (Toyama y Rodríguez, 2009).

Entre sus obligaciones como parte del procedimiento de inspección laboral, se tiene que los trabajadores deben:

A) Identificarse frente a los inspectores de trabajo y, en caso de ser representante, acreditar tal condición. B) Brindar a los inspectores las facilidades para el acceso a la información que requieran. C) Declarar sobre las cuestiones que tengan que ver con la prestación de servicios que brindan al empleador y, en el caso del delegado o del representante sindical, indicar el nivel de negociación que sostienen con el empleador a efectos de atender las inquietudes de los trabajadores (Toyama y Rodríguez, 2009, p. 60).

### **C. Los inspectores de trabajo**

Como inspectores de trabajo debemos entender a aquellos servidores públicos, que se encuentran investidos de autoridad para cumplir y hacer cumplir la actuación inspectiva, su actuación dentro de su competencia, se encuentra revestido por dar fe, teniendo plena autonomía e independencia (Toyama y Rodríguez, 2014).

En el sistema de inspección, podemos identificar tres tipos de inspectores, los mismos que se clasifican en supervisores inspectores, inspectores de trabajo e inspectores auxiliares y cuyas funciones se clasifican de la siguiente manera:

Así, mientras que los supervisores inspectores—en su condición de directivos—tienen la facultad de emitir órdenes de inspección y asignar al inspector o al equipo de inspección encargado de realizar las diligencias respectivas (monitoreando su labor), los inspectores de trabajo se encuentran facultados para desempeñar en su integridad todas las funciones propias de la inspección del trabajo con sujeción a los principios y disposiciones que rigen el sistema. A su turno, los inspectores auxiliares se encuentran facultados únicamente para ejercer ciertas funciones según el número de trabajadores de las entidades fiscalizadas y el tipo de diligencia que se ordene realizar. Sin perjuicio de lo expresado, los supervisores pueden participar dentro de una orden de inspección y realizar las actuaciones inspectivas pertinentes (Toyama y Rodríguez, 2014, pp. 115 a 116).

Los inspectores de trabajo propiamente dichos, a través de la autoridad de la que están investidos, tiene la facultad de ingresar de manera libre a todo centro de trabajo o lugar objeto de inspección, asimismo, tienen la facultad de permanecer en dichos establecimientos durante todo el tiempo en que se lleve a cabo la diligencia de inspección; para su ingreso no se requiere mayor formalidad que la de presentar su respectiva acreditación o credencial (Toyama y Rodríguez, 2014).

Ahora bien, cuando los inspectores inician una diligencia deberán comunicar su presencia al sujeto inspeccionado o a su representante, así como a los trabajadores o a sus representantes –o de la organización sindical–, a menos de que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar la eficacia de sus funciones. En caso de que el representante de la empresa no se encuentre en el momento de la inspección, ello no enerva la obligación por parte del encargado del centro laboral en ese momento de brindar las facilidades del caso al inspector actuante y permitir el ingreso, así como el recorrido al centro laboral (Toyama y Rodríguez, 2014, p.118).

Entre las facultades principales que tiene un inspector de trabajo, es la de requerir al sujeto inspeccionado o a su personal, toda la información necesaria que esté directamente relacionada con la aplicación de las disposiciones legales, las mismas que son objeto de inspección; no obstante, dicha información deberá estar relacionada directamente con el tema o la materia que motivó la realización de la inspección (Toyama y Rodríguez, 2014).

Por su parte, el inspector de trabajo, así como está revestido de facultades, también tiene obligaciones que cumplir, como por ejemplo la de brindar la debida atención a todas las observaciones que el haga el sujeto inspeccionado y los trabajadores; y también la de efectuar la diligencia de inspección con probidad, imparcialidad y confidencialidad (Toyama y Rodríguez, 2014).

#### **2.1.9. Tipos de actuaciones inspectivas**

Entre el sistema inspectivo laboral nacional, se puede identificar dos tipos de actuaciones inspectivas referidas a: las actuaciones de investigación o comprobación y las actuaciones de consulta o asesoramiento técnico, estas se determinan por lo siguiente:

Las actuaciones de investigación o comprobatorias se desarrollan mediante visitas de inspección a los centros o lugares de trabajo, mediante requerimiento de

comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las declaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el Sector Público. Las actuaciones de consulta o asesoramiento técnico se desarrollarán mediante visita al centro de trabajo o en la forma que determine la autoridad inspectiva en cada caso (Toyama y Rodríguez, 2009, p. 71).

#### **A. Actuación de investigación o comprobatoria**

Como ya se adelantó, la actuación de investigación o comprobatoria es aquella mediante la cual la autoridad lo realiza de oficio, con el objeto de verificar el cumplimiento de las normas sociolaborales, mediante la revisión de la documentación relacionado a planillas, intermediación laboral, seguridad y salud en el trabajo entre otros de carácter laboral, a fin de adoptar medidas para el cumplimiento de las normas antes mencionadas. En ese escenario, las actuaciones inspectivas de esta naturaleza se pueden realizar mediante comparecencia, visita de inspección o comprobación de datos; por la comparecencia se entiende a aquel requerimiento que la autoridad inspectiva realiza al empleador para que se apersona o acuda a las oficinas de la autoridad administrativa con la finalidad de presentar la documentación pertinente que demuestre el cumplimiento de las normas sociolaborales; caso contrario, de no asistir o de hacerlo sin presentar la documentación solicitada, será pasible de una sanción económica que se manifiesta a través del procedimiento sancionador. La visita de inspección como otra modalidad de realizar la actuación inspectiva, es aquella diligencia que la autoridad realiza acudiendo al centro o lugar de trabajo, con el mismo objeto de verificar en el mismo establecimiento del empleador, el cumplimiento de las normas sociolaborales. La comprobación de datos, es en esencia la corroboración de la información que obran en registros de otras entidades del sector público, esta se realiza a fin de verificar que no haya incongruencia en alguna información declarada por parte de los empleadores

ayudando en mayor medida a tener mayor información para resolver y adoptar las medidas correspondientes como parte de la fiscalización laboral (Toyama y Rodríguez, 2009).

El desarrollo de la actuación de investigación o comprobación sigue los siguientes pasos: en primer lugar, originado por alguna denuncia de carácter externo o alguna decisión interna con la finalidad de realizar un operativo inopinado respecto a una materia o tema en específico, se emite la orden de inspección, la que es entregada al inspector de trabajo, quien con su equipo elige la modalidad a realizar (comparecencia, visita o comprobación de datos), si decide realizar una visita de inspección, en el acto también puede dejar un requerimiento de comparecencia al empleador, solicitando información pertinente y necesaria respecto a los temas materia de la respectiva inspección, de creerlo conveniente, puede regresar al centro de trabajo a realizar otra visita, así como otra vez citar a comparecencia al representante del empleador; si detecta algún incumplimiento o infracción, deberá adoptar una medida inspectiva de advertencia o requerimiento, pudiendo otorgar un plazo razonable, de ser el caso, para que la entidad empleadora cumpla con subsanar la infracción o incumplimiento identificado, de no ser así, el inspector de trabajo emitirá la correspondiente acta de infracción, que dará lugar al respectivo procedimiento administrativo sancionador (Toyama y Rodríguez, 2009).

#### **B. Actuación de consulta o asesoramiento técnico**

Cuando de oficio, a pedido del empleador, de los trabajadores o de las organizaciones sindicales, se requiere a la autoridad administrativa orientación y asesoramiento con la finalidad de realizar un mejor y eficiente cumplimiento de las normas en materia laboral, estamos ante una actuación de consulta o de

asesoramiento técnico. Este tipo de actuación se desarrolla a través de una visita por parte de los inspectores de trabajo al centro laboral o también mediante la comparecencia, solicitando que el personal que va a recibir la orientación y asesoramiento, acuda a un lugar público que la propia autoridad administrativa lo determina. Cabe mencionar que, por la naturaleza que tiene la actuación inspectiva de asesoramiento y orientación, la modalidad de comprobación de datos, no coadyuva a cumplir el objetivo de orientar o asesorar respecto del cumplimiento de las normas sociolaborales a los empleadores o trabajadores (Toyama y Rodríguez, 2009).

#### **2.1.10. Desarrollo del procedimiento inspectivo**

Siguiendo con la línea explicativa, una inspección de trabajo se materializa en un procedimiento de inspección, que se inicia con la emisión de una orden por parte de la autoridad competente, la misma que puede ser a pedido de parte o de oficio; aunque a decir verdad, para que se cumpla el fin preventivo que tiene este proceso, en la mayoría de los casos se originan por las denuncias que hacen los trabajadores que sufren la transgresión de sus derechos fundamentales, como también los sindicatos que los representan (Toyama, 2021).

#### **A. Fase de investigación**

##### **a. Inicio**

De manera general, es importante iniciar mencionado que se reconoce dos principios administrativos fundamentales que identifican a la fase de instrucción, conocidos como la oficialidad y la verdad material; asimismo, los actos de instrucción, comprenden netamente también dos tipos de actuaciones procedimentales distintas: una diseñada a aportar

datos al expediente y otras que constituyen actividad probatoria (Ospina, Bautista, Sánchez y Polanco, 2021).

En ese orden, la primera etapa del proceso inspectivo, sin perjuicio de ser iniciado a pedido de parte o de oficio, son las diligencias de investigación inspectiva, que se deberán desarrollar dentro de un plazo máximo de treinta días; durante esta etapa, los inspectores encargados del procedimiento quienes actúan en representación de la administración pública, requieren a los sujetos inspeccionados la información pertinente que ayude a resolver el hecho materia de fiscalización; así como realizan visitas al centro de labores. En concreto, el inspector a cargo de la investigación, requiere y protege documentos, obtiene las pruebas pertinentes y necesarias que le llevarán a concluir si se cometió o no la infracción materia del procedimiento inspectivo; de esta manera, esta etapa inicial reviste una crucial importancia ya que su eficaz desarrollo marcará el paso a seguir y en tanto el éxito en el resultado final (Toyama, 2013).

En cuanto a las competencias o facultades de quienes puede realizar la inspección de trabajo, se debe indicar lo siguiente:

Hasta el mes de marzo de 2014, el sistema inspectivo estaba a cargo del MTPE y de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo. Desde el mes de abril de 2014, se viene implementado el funcionamiento de la Sunafil, razón por la cual se inició el proceso de transferencia de competencias. Después de realizado el proceso de transferencia, el ente encargado de la inspección laboral será la Sunafil; no obstante, mientras ello no ocurra las inspecciones laborales seguirán a cargo de las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo (Gaceta Jurídica S.A., 2015, p. 22).

## **b. Medidas**

La adopción de medidas, forma parte de las facultades que tienen los inspectores de trabajo, dichas medidas puede ser de la siguiente manera:

I) Recomendaciones: Se adopta esta medida para promover el mejor y más adecuado cumplimiento de las normas laborales. ii) Advertencia: En lugar de proponer una sanción por las infracciones detectadas, puede extender una advertencia. iii) Requerimiento: En este caso, se exige al sujeto responsable que corrija o subsane la conducta que infringe la normativa laboral. iv) Paralización o prohibición de labores: Ante situaciones de grave e inminente riesgo a la seguridad y salud de los trabajadores. Esta medida se aplica inmediatamente, sin afectar la remuneración y los beneficios de los trabajadores. Sin perjuicio de acatar la medida, el empleador puede impugnarla dentro del plazo de 3 días hábiles, lo que será resuelto en el plazo de 2 días hábiles siguientes. Por otro lado, subsanada la situación, el empleador puede solicitar la reanudación de las labores del trabajador. De las medidas mencionadas, el Requerimiento es la más utilizada por los inspectores de trabajo, para exigir que el empleador subsane su conducta respecto a las infracciones que han sido detectadas. Así, el inspector de trabajo puede requerir que un prestador de servicios, contratado formalmente como independiente, sea reconocido como trabajador e incorporado en la planilla del empleador real; ordenar el pago de la remuneración o beneficios sociales que no fueron abonados total o parcialmente; o, que se reconozca la relación a plazo indeterminado de un trabajador contratado a plazo fijo pero de forma fraudulenta. En el caso en el que no se haya atendido la medida de Requerimiento se extenderá el Acta de Infracción, que contiene una propuesta de sanción respecto a las infracciones detectadas, con la cual se iniciará el procedimiento sancionador (Gaceta Jurídica S.A., 2015, p. 23).

Sobre la finalidad de estas medidas de inspección de trabajo, a decir de Toyama y Eguiguren (2012), implican lo siguiente:

De cara al trabajador, la más importante medida es, sin duda, la subsanación de la irregularidad y el

cumplimiento de las obligaciones laborales. En relación al proceso inspectivo en sentido general, lo más relevante es la facultad de iniciar el proceso sancionador (toda una novedad dentro del proceso inspectivo en general) pero el proceso inspectivo no debe culminar u orientarse en la sanción al empleador sino al cumplimiento de las obligaciones laborales, brindando una oportunidad para que el empleador pueda, ante el requerimiento o llamada de atención de los inspectores de trabajo, subsanar cualquier incumplimiento. En esta línea, Loaiza y Espinoza indican que “la principal función que deberían cumplir las medidas inspectivas, es la de otorgar una oportunidad a los sujetos inspeccionados para que puedan dar cumplimiento a las infracciones detectadas, en lugar de que sean sancionados” (p. 15).

### **c. Prohibiciones del inspector de trabajo**

Las actuaciones de los inspectores de trabajo, se encuentran limitadas, de esta manera también tienen prohibiciones que deberán observar de manera obligatoria cuando realicen una actuación inspectiva; así se tiene que dentro de las prohibiciones del inspector de trabajo, podemos reconocer a las siguientes:

- I) Si el centro de trabajo coincide con el domicilio del sujeto inspeccionado (por ejemplo, trabajadores del hogar), el inspector deberá tener el consentimiento expreso del titular o presentar una autorización judicial.
- ii) Si el inspector desea tomar muestras, realizar mediciones, obtener mediciones, videos, grabaciones de imágenes, levantar croquis y planos, en el centro de trabajo, deberá notificar al sujeto inspeccionado.
- iii) El inspector solo podrá realizar sus actuaciones inspectivas en el plazo señalado en la Orden de Inspección, que es el documento que formaliza el encargo de la inspección laboral, así como los datos del sujeto inspeccionado y las materias que deberán ser fiscalizadas. El plazo inicial no debe exceder de los 30 días útiles, pudiendo ser menor o prorrogarse dependiendo de la complejidad del caso. No obstante, en caso se traten de materias sobre seguridad y salud en el trabajo, el plazo máximo es de 30 días útiles.
- iv) El inspector no podrá solicitar información y/o documentación que no se encuentre estrictamente

relacionada al tema de la inspección (Gaceta Jurídica S.A., 2015, p. 26).

#### **d. Conclusión**

Una vez terminada la primera fase de investigación, el inspector de trabajo debe determinar que si de la realización de la actuación inspectiva, ha encontrado la comisión de alguna infracción, alcanza una propuesta de multa para cada una de las infracciones detectadas y deberá iniciar el procedimiento sancionador, el mismo que concluye con un pronunciamiento de sanción por parte de la administración; siendo que con dicho acto se habilita al empleador, en caso de encontrarse disconforme con la sanción impuesta, para que active a los órganos jurisdiccionales y en ejercicio de la tutela jurisdiccional efectiva, pueda cuestionar la decisión administrativa a través del proceso contencioso administrativo (Toyama, 2013).

#### **B. Procedimiento de sanción laboral**

Así pues, una vez terminada la primera etapa conocida como de investigación, el inspector si identifica la comisión de una infracción, a continuación inicia el procedimiento administrativo sancionador, el mismo que termina en un pronunciamiento de la administración pública. Cabe precisar que, una vez concluido el procedimiento administrativo sancionador, y dando por finalizado la vía administrativa; el empleador en calidad de sujeto inspeccionado, si de lo resuelto por la administración resulta perjudicado y se encuentra en desacuerdo con el mismo, tiene la oportunidad de activar el aparato jurisdiccional, pudiendo acudir solicitando tutela, a cuestionarlo en la vía judicial mediante un proceso contencioso administrativo (Toyama, 2021).

Sobre la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador en relación con la actuación inspectiva, se debe precisar que:

El procedimiento inspectivo de trabajo es bilateral: solo son partes del procedimiento el Estado y la empresa fiscalizada, por lo que el único que puede impugnar las resoluciones administrativas o concurrir a la vía judicial es el empleador. Bajo el otro escenario, si el procedimiento inspectivo se calificara como trilateral, la parte denunciante podría también participar en el proceso inspectivo como parte o presentarse en el procedimiento administrativo, actuar pruebas e inclusive demandar judicialmente en la vía contenciosa administrativa si se ve directamente afectada (legítimo interés). Hubo algunos casos donde la autoridad administrativa, especialmente en regiones, admitió recursos impugnativos de los denunciantes que, luego de la evaluación respectiva, fue anulada adecuadamente en segunda instancia por la propia administración (Toyama, 2013, p. 188).

En ese sentido, el procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio, con posterioridad a que la autoridad administrativa ha dado por terminado la inspección laboral, emitiendo el acta de infracción correspondiente, así como la propuesta de sanción en relación a las infracciones identificadas. Cabe indicar que el procedimiento sancionador está a cargo de las subintendencias e Intendencias de fiscalización laboral, así como las subdirecciones y direcciones de inspección laboral; quienes tienen el deber de evaluar si la inspección laboral se ha realizado acorde a ley y consecuentemente, verificar si corresponde aplicar la sanción propuesta por los inspectores de trabajo (Gaceta Jurídica, 2015).

#### **a. Etapas y desarrollo**

El procedimiento administrativo sancionador, consta en específico de dos etapas: fase instructora y fase sancionadora; la fase instructora se inicia en mérito del acta de infracción, se notifica al sujeto responsable la imputación de cargos en la que consten los hechos que se les imputen a título de cargo, la

calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir, la expresión de las sanciones que se les pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuye tal competencia, luego de notificada la imputación de cargos, el sujeto responsable, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, presentan los descargos pertinentes, vencido el plazo, y con el respectivo descargo o sin él, el instructor, si lo considera pertinente, realiza de oficio todas las actuaciones que resulten necesarias para el examen de los hechos, concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora formula un informe final de instrucción en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para la presentación del descargo. En este informe se declara la inexistencia de infracción o, de corresponder, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción y la sanción propuesta.

En la fase sancionadora, recibido el informe final de instrucción, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción notifica al sujeto responsable el informe final de instrucción, para que nuevamente en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados desde la referida notificación, presenten los descargos que estimen pertinentes; vencido el plazo y con el respectivo descargo o sin él, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. Concluido el trámite precedente, se dicta la resolución correspondiente, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para presentar los descargos; si es que la resolución de primera instancia emite una sanción contra

la entidad empleadora, esta tiene el derecho de activar la doble instancia e impugnar dicha resolución mediante el recurso de apelación en el plazo de tres días hábiles de notificada la resolución de sanción; este recurso impugnatorio, deberá ser resuelto por el superior jerárquico, dentro de los 30 días hábiles de presentado dicho recurso y resolverá desestimando la multa o confirmando total o parcialmente la misma; posteriormente y ya finalizando el procedimiento sancionador, en caso de que la multa sea confirmada total o parcialmente, dentro de los 5 días hábiles y de manera excepcional, el sujeto inspeccionado puede interponer un recurso de revisión; siendo que al resolver la misma, se tiene por agotada la vía administrativa y se activa la posibilidad de acudir a la vía judicial mediante el proceso contencioso administrativo (Gaceta Jurídica, 2015).

#### **b. Competencia**

En cuanto a la competencia para resolver el procedimiento administrativo sancionador en las diferentes instancias, se tiene que, según el artículo 78 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2022-TR, la Subintendencia de Sanción es la unidad orgánica responsable de resolver en primera instancia el procedimiento administrativo sancionador. Mientras que, en segunda instancia, según lo dispuesto por el artículo 74, literal ñ) del ROF de Sunafil, es la Intendencia Regional quien resuelve el procedimiento administrativo sancionador, conociendo los recursos impugnatorios. En tercera y última instancia administrativa, es competente para conocer el procedimiento administrativo sancionador el Tribunal de Fiscalización Laboral como órgano resolutorio de primer nivel organizacional, así lo regula el artículo 19 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la

Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2022-TR

### **c. Principios**

Entre los principios pilares que rige el procedimiento administrativo sancionador, se reconoce al de pluralidad de instancias, el de economía y celeridad procesal; y el principio de observancia del debido procedimiento, en el que posteriormente daremos mayor alcance y que establece que las partes en un procedimiento administrativo sancionador, gozan de todos los derechos y garantías; este reconocimiento permite que se ejerza el derecho a plantear argumentos de defensa, a ofrecer prueba y a obtener una decisión debidamente motivada. Del mismo modo, es necesario hacer hincapié que aparte de los principios ya mencionados, son también aplicables los principios regulados en el artículo 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, tales como el de legalidad, razonabilidad, tipicidad, entre otros (Toyama y Rodríguez, 2014, pp. 453 a 454).

#### **2.1.11. La Superintendencia de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)**

Esta entidad es la encargada de la prevención y la fiscalización en materia laboral, hace cumplir las normas sociolaborales y entre sus principales funciones, aparte de la de sancionar la comisión de infracciones, ya que esta debe ser su última medida, es que debe buscar la conciliación, la prevención y la asesoría para el fiel cumplimiento de las normas sociolaborales. Como antecedente más próximo a la Sunafil, encontramos a la Dirección General de Inspección del Trabajo, adscrito al Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo; se encargaba de brindar las pautas y directrices para una actuación inspectiva, recayendo en cada Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, en la

medida de su competencia (región), realizando las labores de prevención fiscalización y orientación, así como encargarse del desarrollo del procedimiento inspectivo de sanción que ameritaba (Toyama y Rodríguez, 2014).

Para la creación de la Sunafil, que reemplazaba a las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y promoción del Empleo, se fundamentó específicamente en que estas últimas adolecían de insuficiencia, desproporcionada, inconclusa y desviación jurídica técnica y administrativa en su capacidad de operación inspectiva; no existía un fortalecimiento de principios ordenadores; era urgente ampliar la cobertura de inspección laboral, llegando a más población; no se contaba con un sistema o seguimiento de las multas impuestas y había una falta de evaluación de resultados (Toyama y Rodríguez, 2014).

En ese sentido, mediante Ley 29981, publicada el 15 de enero del 2013, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, cuyos instrumentos normativos a la actualidad son: La Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo; El Reglamento de la Ley General de inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2006-TR; y el Reglamento de la Carrera del Inspector del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 021-2007-TR (Toyama y Rodríguez, 2014).

En cuanto al ámbito de competencia, se ha precisado que:

La Sunafil, como nueva autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo, desarrollará y ejecutará todas las funciones establecidas en el artículo 3 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. Cabe mencionar que la Sunafil será primera, segunda y tercera instancia en los procedimientos sancionadores que le

corresponda conocer, imponiendo las sanciones económicas que correspondan, de acuerdo a su ámbito de competencia. La tercera instancia estará a cargo del Tribunal de Fiscalización Laboral, a través del recurso de revisión que estará habilitado para determinadas materias, del que se hará mención más adelante en este capítulo. Para esta tarea se contará con intendencias regionales que dependerán jerárquicamente de la Superintendencia, las cuales realizarán las labores relacionadas a las actuaciones inspectivas y a los procedimientos sancionadores en su ámbito regional (Toyama y Rodríguez, 2014, p. 23)

### **A. Estructura orgánica**

De conformidad con el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), aprobado mediante Decreto Supremo 010-2022-TR, que a su vez deroga al anterior ROF aprobado mediante Decreto Supremo 07-2013-TR, la estructura orgánica de la SUNAFIL está conformada de la siguiente manera: en primer nivel organizacional está:

- a) Los Órganos de Alta Dirección, en la que se encuentra comprendido el Consejo Directivo, siendo el órgano máximo de la entidad, en esta categoría también se encuentra al La Superintendencia (antes despacho del Superintendente) y a la Gerencia General (antes la Secretaría General);
- b) Órgano resolutivo, representado por el Tribunal de Fiscalización Laboral, quien se encarga de resolver las interposiciones de los recursos de revisión de los procedimientos sancionadores en última instancia administrativa, está conformada por tres vocales elegidos mediante concurso público por un periodo de tres años, renovable por otro periodo más, asimismo se encarga de emitir precedentes de observancia obligatoria en el ámbito de su competencia;
- c) Órgano de Control Institucional; como segundo nivel organizacional encontramos a:
- d) La Administración Interna: Órganos de asesoramiento, en la cual se

encuentran la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina de Asesoría Jurídica; e) Administración Interna: Órganos de apoyo, ejercido por la Oficina General de Administración, la Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y la Oficina de Recursos Humanos; f) Órganos de línea, integrado por la Dirección de Inteligencia Inspectiva, la Dirección de Prevención y Promoción y la Dirección de Supervisión y Evaluación; y, g) Los Órganos desconcentrados, que está conformado por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales, quienes a su vez están integradas por la Subintendencia de Fiscalización e Instrucción y la Subintendencia de Sanción (Toyama y Rodríguez, 2014).

Como ya se ha señalado, entre los órganos de alta dirección se encuentra la Superintendencia, en donde el Superintendente es la máxima autoridad ejecutiva, tiene entre sus funciones, aparte de representar a la entidad, ejecutar las políticas de inspección de trabajo, designar y remover a los directivos de confianza de Sunafil y otras funciones reguladas en el artículo 13 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Sunafil. Asimismo, en otro nivel jerárquico, en los Órganos Desconcentrados encontramos a la Sub Intendencia de Fiscalización e Instrucción, quien se encarga de ejecutar las actuaciones inspectivas, emitiendo la orden de inspección y designando al inspector y al equipo encargado de la actuación inspectiva. Por su parte, la Sub Intendencia de Sanción, es la encargada del procedimiento administrativo sancionador y resuelve en primera instancia. Siguiendo con el orden, encontramos a las Intendencias Regionales, quienes se encuentran

facultados para dirigir y supervisar las actuaciones inspectivas, tanto de fiscalización como de orientación y asistencia técnica; también se encargan de supervisar los procedimientos sancionadores, resolviendo en segunda instancia los recursos de apelación, así como los recursos de queja ante la denegatoria de la apelación (Toyama y Rodríguez, 2014).

### **2.1.12. Infracciones a la labor inspectiva**

Las infracciones que se regulan y tipifican en el sistema de inspección del trabajo, se clasifican de la siguiente manera: infracciones en materia de relaciones laborales<sup>5</sup>, infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo<sup>6</sup>, infracciones en materia de seguridad social<sup>7</sup> e infracciones a la labor inspectiva.

#### **A. Las infracciones a la labor inspectiva**

Para efectos del presente trabajo de investigación, nos centraremos en las infracciones a la labor inspectiva, las mismas que, a decir de la Ley General de Inspección del Trabajo, se

---

<sup>5</sup> Artículo 33 de la Ley 28806: Son infracciones administrativas en materia de relaciones laborales los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, colocación, fomento del empleo y modalidades formativas, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables, así como el incumplimiento de los acuerdos totales o parciales adoptados en el acta de conciliación administrativa.

<sup>6</sup> Artículo 34 de la Ley 28806: Son infracciones administrativas en materia de seguridad y salud en el trabajo los incumplimientos de las disposiciones legales de carácter general aplicables a todos los centros de trabajo, así como las aplicables al sector industria, construcción, y energía y minas mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables.

<sup>7</sup> Artículo 35 de la Ley 28806: Para efectos de la presente Ley, constituyen infracciones en materia de seguridad social la omisión a la inscripción en el régimen de prestaciones de salud y en los sistemas de pensiones, sean estos públicos o privados, sin perjuicio de las demás infracciones establecidas en la normatividad específica sobre la materia.

catalogan como aquellas acciones u omisiones de los sujetos obligados (entidades empleadoras), sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, que contravienen e incumplen el deber de colaboración con la actuación inspectiva.

La propia Ley General de Inspección del Trabajo en su artículo 36, establece algunas de las infracciones a la labor inspectiva, las mismas que son: 1) La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del inspector actuante de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar las investigaciones del inspector y obstaculizar o impedir la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical; 2) El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia; y, 3) La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren.

#### **a. Infracción de negativa a facilitar información**

Aunado a ello, es el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, que tipifica infracciones más específicas relacionadas a la obstrucción u obstaculización a la labor inspectiva, clasificándolos en graves y muy graves, entre el catálogo de infracciones que regula el Reglamento,

encontramos en el artículo 46, dentro de las infracciones catalogadas como muy graves, a la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones. Esta infracción, deviene del incumplimiento del deber de colaboración que regula el artículo 9 de la Ley General de Inspección del Trabajo, que establece que tanto los empleadores, como los trabajadores y los representantes de ambos, y otros 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, entre otros deberes, facilitar la información y documentación necesarias para el desarrollo de las funciones de los inspectores de trabajo; esta disposición se aplica de conformidad con el artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, estableciendo 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.

Sobre la imputación de esta infracción, es importante traer a colación lo establecido en la Resolución de Sala Plena 001-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, que ha establecido como precedente administrativo de observancia obligatoria, entre otros, los fundamentos 15 y 16 referidos a:

En la formulación de actas de infracción y en su calificación posterior, deberá observarse que, Cuando

la fiscalización pueda proseguir desplegando sus funciones, a pesar del comportamiento del inspeccionado haya perturbado o retrasado la investigación, deberá imputarse una infracción grave prevista en el artículo 45.2 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo (RLGIT). Cuando la demora del sujeto inspeccionado frustre la fiscalización, la tipificación corresponde a una infracción muy grave prevista en el artículo 46.3 del RLGIT. Para la aplicación de este criterio, siempre será determinante el examen de la motivación que consta en el acta de infracción, que debe ser no solo puntual y concisa, sino también suficiente, para poder concluir que la conducta del administrado constituye una falta al deber de colaboración de acuerdo al artículo 45.2 del RLGIT, o al artículo 46.3 del RLGIT, según se haya acreditado en el procedimiento (Fundamentos 15 y 16).

#### **b. El carácter insubsanable de las infracciones**

Sobre esta característica que se ha considerado para algunas infracciones de la inspección del trabajo, es preciso mencionar que lo insubsanable es aquello que no puede ser subsanado, que proviene del verbo subsanar, que, a decir de la Real Academia de la Lengua Española, tiene tres acepciones, que significan, “disculpar o excusar un desacierto o delito, reparar o remediar un defecto y resarcir un daño”. En ese sentido, aplicado a las infracciones a la labor inspectiva, estas serán insubsanables, cuando no se pueda o no exista razón de ser para excusarse de la comisión de la infracción, o cuando no se logre reparar o remediar la infracción cometida, ni tampoco se alcance resarcir el daño ocasionado por la comisión de la infracción, en cualquiera de sus modalidades.

Es importante tener en claro a lo que se refiere que una infracción en materia de inspección del trabajo sea considerado subsanable o no, puesto que su determinación genera una gran consecuencia para el sujeto inspeccionado, en la medida que

de considerar a una infracción subsanable, le permite al empleador poder enmendar su error y corregir su conducta típicamente infractora y con ello evitar una multa económica o acceder o acogerse a la reducción de la misma, según lo previsto por el artículo 40 de la Ley General de Inspección del Trabajo, esto es obtener descuentos de hasta 50% y 70%; por el contrario, en caso de considerar que la infracción no es subsanable, el empleador no está en la posibilidad de corregir su conducta y por lo tanto tampoco podrá acogerse a los beneficios de descuento de la multa impuesta (Ulloa, 2021).

En esa línea de ideas, respecto al carácter subsanable o no de una infracción dentro del sistema de inspección del trabajo se tiene lo siguiente: nuestra normatividad especial en materia de inspección del trabajo, solamente regula de manera expresa que dos infracciones referidas a la prohibición del trabajo infantil y a al trabajo forzoso, tipificadas en los numerales 25.7 y 25.18 del artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Inspección del trabajo, son de carácter insubsanable, esto lo regula el numeral 48.1, literal d, del artículo 48 del mismo cuerpo normativo.

No obstante, de manera general se ha previsto en el segundo párrafo del artículo 49 del RLGIT que, los beneficios previstos en el artículo 40 de la Ley son aplicables en la medida en que la infracción sea subsanable, y adiciona, las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos.

Ahora bien, con fecha 04 de junio de 2019, a través de Resolución de Superintendencia 186-2019-SUNAFIL, se

aprueba la versión 2 de la Directiva 2-2016-SUNAFIL/ INII, la misma que establece reglas generales para la fiscalización en materia de seguridad y salud en el trabajo y, en la cual en el numeral 7.8., entre otras reglas señala que: No se emitirá requerimiento cuando el incumplimiento no puede ser objeto de subsanación porque ya se produjo durante el periodo afectado y no es susceptible de subsanación en forma retroactiva; y que el inspector debe indicar el carácter insubsanable en la constancia de actuaciones inspectivas y anexos y sustentarla en la imposibilidad de revertir los defectos, sustento que también debe figurar en el acta de infracción. Asimismo, debemos indicar que por Resolución de Superintendencia 31-2020-SUNAFIL, de fecha 3 de febrero de 2020 se aprueba la Directiva 1-2020-SUNAFIL/ INII, referido al ejercicio de la función inspectiva, y en el numeral 7.14.8, señala que, se puede calificar una infracción como insubsanable para lo cual debe motivarse debidamente y sustentarse en una conducta infractora que, antes de ser detectada por el inspector, agotó sus efectos dañosos y no es posible remediar el perjuicio producido o evitar el que se pudiera producir al trabajador, sustento que también debe figurar en el acta de infracción. Todo esto debe notificarse al inspeccionado y no se genera requerimiento.

Sobre dicha regulación normativa en cuanto al carácter subsanable o no de las infracciones en nuestro sistema inspectivo, se menciona que:

De la evolución normativa antes reseñada podemos notar que la regla sería que todo es subsanable y que las infracciones insubsanables son la excepción y, por ello, deben ser específicamente previstas en las normas, tal como se hizo hasta enero de 2018. Por tanto, lo señalado por el “comité de criterios” en el 2019 parecería redundante. O de repente han querido cambiar el orden de las cosas, interpretación que

tendría sustento en lo incluido en la directiva del 2020, en la cual se describe el poder del inspector para definir cuándo una infracción le parece insubsanable. Consideramos que esta situación es peligrosa y merecería una posición clara del Tribunal de Fiscalización Laboral próximo a ejercer funciones porque como hemos anotado anteriormente, las consecuencias son muy diferentes si estamos ante una infracción subsanable que otra que no lo sea. Y esa característica de que “no es posible remediar el perjuicio producido” en realidad se puede aplicar a todo incumplimiento, inclusive a la falta de pago de beneficios económicos pues pueda darse el caso que al no recibir mi gratificación de Navidad no pude pagar mi respectiva cuota de la hipoteca y ello me generó mayores gastos y trámites y disposición de tiempo que los reconocidos por los intereses legales. Esto es, siempre se podrá producir un daño que parecería no sería atendido si el incumplimiento se considera como subsanable. Y, en cambio, el no cumplir con realizar la elección del comité de seguridad y salud en el trabajo podría calificarse como insubsanable a pesar de no haber tenido incidente o accidente alguno y no generarle daño real a los trabajadores. Aquí es donde resulta necesaria, creemos, una claridad, razonable y coherente (Ulloa, 2021, pp. 546 a 547).

## **2.2. EL DERECHO AL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Dentro de un Estado social y democrático de derecho como el que nuestro, es indudable la prevalencia de los derechos fundamentales que tanto los instrumentos normativos internacionales, como nuestro propio ordenamiento jurídico ha reconocido. En ese orden de ideas, partiendo de dicha premisa, el presente estudio se avoca en el análisis y el desarrollo del respeto de uno de los derechos más importantes de carácter adjetivo que toda persona debe tener por el solo hecho de serlo, como es el debido proceso, así como la garantía de su contenido constitucionalmente protegido. Dicho análisis, encuentra sus bases en instrumentos internacionales, como también en

nuestra Constitución<sup>8</sup> al ser norma fundamental, y al mismo tiempo en otras fuentes del derecho como los principios y la propia jurisprudencia.

Uno de los valores supremos que se reconoce al ser humano, y que perfecciona el ejercicio de su dignidad, es el derecho al debido proceso, pues se reconoce que:

Cuando acontezcan conflictos o controversias e intereses entre las personas, resolverlos a través de la razón y con base en una serie de garantías que en la mayor medida de lo posible favorezcan la decisión justa, supondrá para la persona un grado de perfeccionamiento o realización en ese intento de que sea pleno, el cual viene exigido por la consideración como fin de la persona. Esto es lo que le corresponde a la persona por ser tal, de modo que esto es lo debido para con ella. Si es lo debido entonces entregárselo será lo justo, y si es lo justo, será Derecho. De esta manera, es posible formular desde la persona misma el derecho humano al proceso debido o proceso justo, como una exigencia de justicia que brota de la persona misma (Castillo, 2010, p.12).

Resulta inevitable reconocer el derecho al debido proceso como una garantía primordial de toda persona, en tanto para los magistrados o quien se encuentra en el otro escenario procedimental, es un deber de necesario cumplimiento sin importar si las partes lo reclaman o no. Tal garantía al ser manifestación de seguridad jurídica y al ayudar a proteger el Estado de derecho, justifica su aseguramiento, no solo en la vía judicial, sino también, y tal como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, debe respetarse en todos los ámbitos procedimentales, como los arbitrales, administrativos, notariales e incluso se habla del debido procedimiento corporativo (Guerra, 2010).

---

<sup>8</sup> Artículo 139.3 de la Constitución Política del Perú: Son principios y derechos de la función jurisdiccional: La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

### 2.2.1. El debido proceso como derecho fundamental

Solamente la persona humana se encuentra facultada para ejercer y exigir justicia, ello dado su carácter nato y especial con atributos intrínsecos. También se indica que la persona es fuente de juridicidad y es fin último de aquello que llamamos justo; por lo tanto, a través de la persona se encuentra el inicio y fin del derecho. Dada esta explicación, se justifica el derecho al debido proceso-debido procedimiento en el ámbito administrativo-, como un derecho fundamental y humano. Por consiguiente, si el debido proceso es un derecho fundamental, conviene ser factible justificar, la existencia de un bien humano esencial que responde a una exigencia o necesidad humana también esencial. De esta manera, el ser humano tiene la condición de fin y tal condición se le atribuye a ella por ser lo que es y vale como fin en sí misma. Es por ello que, dado que la justificación de su valor proviene de ella misma, la persona concebida como fin exige que se logre su perfeccionamiento o realización plena (Castillo, 2010).

Conviene en considerarse como un hecho natural que, con en base a intereses o pretensiones opuestas, se originan controversias entre las personas, cuando se desarrollan o desenvuelven en sus relaciones sociales; de ello se recalca que:

La convivencia humana se ha de entablar de modo que más favorezca la plena realización de la persona. Una convivencia así exige que las controversias sean resueltas completamente, y esto sólo se alcanzará cuando la controversia se resuelve a través de una decisión justa, la cual al dar a cada quien lo que le corresponde, dará y respetará a la persona su consideración de fin en sí misma, es decir, su consideración de ser digno. La solución injusta no favorece la convivencia humana porque no generará paz social; y es en sí misma indigna porque no dar a alguien lo que le corresponde significará dar a otro lo que no le es debido, lo que supondrá necesariamente tratar al primero como un medio al servicio del interés o pretensión (económica, política, cultural o social) del segundo. Esta es, pues, una exigencia que brota directa y fuertemente de la naturaleza humana y

que por ello ha de ser tenida como esencial, por lo que requiere ser satisfecha en la mayor medida de lo posible, y como condición para lograr el mayor grado de realización posible de la persona (Castillo, 2010, p. 4).

Una vez justificada la necesidad esencial de la persona, que se desprende de ella misma, y definido que los problemas, controversias o conflicto de intereses siempre se deben resolver de modo afectivo mediante el camino de una solución justa y equitativa, la misma que necesita de la concurrencia de al menos dos elementos: Primero, que la solución venga justificada en la razón de las cosas y no en la fuerza; puesto que la fuerza, sino en todos, en la mayoría de los casos va a conllevar a soluciones injustas, es por ello que conviene descartarla como mecanismo de solución. Como segundo elemento, que la solución sea resultado de un proceso en el cual se presenten una serie de elementos que en la mayor medida de lo posible aseguren racionalmente que la decisión a la que se llegue será justa. Así, tales elementos bien pueden ser llamados garantías, dado que se encuentran destinados a asegurar la obtención de una decisión justa (Castillo, 2010).

De esta manera, estos dos elementos forman parte del contenido del bien humano que satisface la exigencia humana de resolver a través de una solución justa las distintas controversias o conflictos que puedan protagonizar las personas. Por lo que, al ser estos dos sus elementos conformantes, bien puede ser llamado el bien humano como proceso justo y, en la medida que lo justo es lo debido, también puede ser llamado como proceso debido. En tanto, cuando se originen conflictos o controversias entre las personas, resolverlos mediante la razón y con base en un procedimiento revestido de garantías que busquen la decisión justa, implicará siempre para la persona humana un nivel de perfeccionamiento o realización. Esto es lo que le corresponde a la persona por ser tal, de modo que esto es lo debido

para con ella; si es lo debido entonces entregárselo será lo justo, y si es lo justo, será derecho. Es por esta razón una exigencia natural de justicia humana. Dadas tales apreciaciones, permite formular desde la persona misma el derecho humano al proceso debido o proceso justo, como una exigencia de justicia que brota de la persona misma (Castillo, 2010).

Sobre el particular, se recalca que el derecho al debido proceso como derecho continente, se puede entender desde dos ópticas, la primera, entendido desde un aspecto formal o adjetivo, el cual hace referencia a las garantías de un procedimiento que dotan de vigor a los derechos fundamentales de los sujetos involucrados; por su parte, la segunda acepción conocida como sustantiva o material, salvaguarda a las partes procesales, de la regulación las leyes que atentan contra las garantías mínimas y actos arbitrarios de alguna autoridad o cualquier otra persona; a esto se añade que, dicha observancia no se limita solamente a un proceso judicial, sino que su reconocimiento y protección alcanza a todo tipo de procedimiento en otras vías que la ley reconoce, no siendo ajeno de dichas prerrogativas los procedimientos administrativos, dado que se dota de tal garantía a los administrados, con la finalidad de hacer respetar sus derechos fundamentales ante cualquier acto arbitrario que pudieran sufrir por parte de la autoridad administrativa u otros (Landa, 2012).

En efecto, el propio Tribunal Constitucional, también reconoce que el derecho al debido proceso, debe garantizarse en un procedimiento administrativo; así, en el Expediente 3741-2004-AAITC, fundamento 18, advierte que:

Conforme a la jurisprudencia de este Colegiado, el derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución, no sólo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha establecido, a "( ... ) cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter

materialmente jurisdiccional, el cual tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 80 de la Convención Americana"

En el ámbito administrativo<sup>9</sup>, los administrados gozan de las garantías propias del debido procedimiento administrativo, de las que resaltan el derecho de defensa, el cual dota a los administrados de poder responder los cargos y responsabilidades que se le atribuyen, el derecho a obtener una decisión debidamente motivada y fundada en derecho, a ofrecer y producir pruebas, a conocer los cargos que se le imputan, a ser asesorados por un abogado, a ejercer la doble instancia, entre otros. Este valor fundamental como principio, viene a constituir una garantía general de todas las personas, que hace buen tiempo se ha reconocido categóricamente en el ámbito administrativo, siendo aprobado por los instrumentos internacionales, la doctrina y la jurisprudencia; en tanto su inobservancia de las normas que importan la garantía del debido proceso, no son subsanables en la misma vía administrativa, pues trae consecuencias nulificantes del acto administrativo, que puede ser materia de ejercicio de alguna acción de garantía constitucional como el del amparo (Navas, s.f.).

---

<sup>9</sup> Artículo IV, 1.2. del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, 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.

En la misma línea conceptual, se entiende al debido proceso administrativo de la siguiente manera:

El debido proceso debe darse en todo tipo de procedimientos, a diferencia de la tutela jurisdiccional que solo se da en el ámbito judicial; pero uno de los principios rectores que los integra es el derecho de defensa que constituye el derecho que tiene cada persona de hacer uso de una adecuada defensa para asegurar la efectiva realización de otros principios procesales como: la contradicción, igualdad de armas, derecho probatorio, impugnación e impedir que las limitaciones de algunas de las partes pueda derivarse en una situación de indefensión, prohibida por la ley. El derecho de defensa tiene un contenido complejo, su respeto exige un conocimiento suficiente y oportuno de lo que puede afectar a los intereses legítimos de las partes en el proceso (Navas, s.f., p. 50).

La Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, reconoce al debido procedimiento como un principio, el mismo que según Morón (2017), tiene tres niveles de aplicación, los cuales son:

Como derecho al procedimiento administrativo, (...) implica afirmar que todos los administrados tienen el derecho a la existencia de un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que les conciernan. Correlativamente, la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio, la producción de actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados. No es válido afirmar que con la recurrencia del administrado luego del acto, recién se iniciará el procedimiento, sino que —por el contrario— desde su origen mismo debe dar la oportunidad para su participación útil. Como derecho a la no desviación de los fines del procedimiento administrativo, (...) cuando aplique un procedimiento administrativo, lo haga con el objetivo de producir los resultados esperados y no otros. Por ejemplo, si la Administración en vez de iniciar un procedimiento de supervisión o inspección procediese a abrir un procedimiento sancionador directamente, sin tener los elementos de juicio suficientes, con el objetivo de abreviarse la labor y presionar al administrado para que ejerza su defensa de modo más sucinto y estrecho, como los procedimientos se establecen para una determinada finalidad, la consecuencia es que la utilización de un

procedimiento para fines distintos a los establecidos en las normas origina, no ya un vicio de poder en el resultado, es decir en el acto administrativo, sino un vicio propio de desviación del procedimiento, que afecta el acto resultante. Como derecho a las garantías del procedimiento administrativo, la dimensión más conocida del derecho al debido proceso, comprende una serie de derechos que forman parte de un estándar mínimo de garantía para los administrados, por lo general se suelen desprender los siguientes subprincipios esenciales: el contradictorio, el derecho a la defensa, el derecho a ser notificado, el acceso al expediente, el derecho de audiencia, el derecho a probar, entre otros (pp. 78 a 79).

Así, cuando el Estado en ejercicio de su potestad sancionadora, fiscaliza en el ámbito del trabajo, el cumplimiento de las disposiciones sociolaborales; no debe dejar de velar por el debido proceso administrativo que encuentra fundamento no solamente buscando la protección de los trabajadores sino también del empleador que está siendo fiscalizado; pues este tiene el derecho a reclamar su presunción de inocencia, la debida motivación de lo que resuelve la administración pública, la observancia del correcto procedimiento al órgano competente, el acceso a la información, entre otros (Toyama, 2021).

En cuanto a la aplicación del derecho al debido procedimiento en la etapa de inspección, es importante indicar que:

La cabida del principio de debido procedimiento dentro de la inspección del trabajo es, entonces amplia y, por tanto, el inspector de trabajo es responsable de dar espacio al derecho de defensa en forma proporcional y adecuada. Por ese motivo, apreciamos que ciertas prácticas pueden ser calificadas como contrarias al debido procedimiento administrativo, al evidenciar una desprotección grave respecto de la situación impuesta al sujeto inspeccionado, que se ve privado de hecho del ejercicio de su derecho de defensa dentro de la fase de la fiscalización (Zavala y Mendoza, 2019, p. 21).

### 2.2.2. El derecho de defensa

En cuanto al derecho de defensa como componente del debido proceso, este ha sido reconocido en nuestra Constitución Política<sup>10</sup>, así también el propio Tribunal Constitucional (2008) se ha pronunciado al respecto, determinando en la STC 02728-2007-PA/TC que:

El derecho de defensa establece una prohibición de estado de indefensión de la persona frente a un proceso o procedimiento que afecte un derecho o interés del mismo. Este derecho no se satisface con el mero y aparente cumplimiento de una ritualidad de noticiar a la persona sobre la existencia de un proceso, sino con el desarrollo de todas las diligencias idóneas a efectos de una comunicación válida y oportuna sobre la existencia de un proceso (f. 7).

En estricto, cuando nos referimos al derecho de defensa, como constituyente del debido proceso, lo catalogamos como un derecho nato a la condición que tiene el administrado desde la etapa de fiscalización e investigación, hasta la culminación del proceso, esto le permite que mientras perdure el mismo, el administrado puede ejercer todas las atribuciones que le permita presentar medios de prueba a su favor, de manera directa o a través de una defensa técnica o particular; caso contrario, de no permitir dichas facultades se estaría cometiendo vicios de carácter procesal, que traen como consecuencia la invalidez del procedimiento (Navas, s.f.).

El derecho de defensa en un procedimiento inspectivo y en un posterior sancionador, dentro del sistema de inspección del trabajo, permite al administrado que pueda presentar todas las pruebas o documentos necesarios, que le ayuden a dar respaldo a sus

---

<sup>10</sup> Artículo 139, inciso 14 de la Constitución Política del Perú: El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad.

argumentos de defensa, que también por este derecho, tiene la facultad de presentarlo. Los inspectores de trabajo están en la obligación de conceder igualdad de oportunidades a las partes, tanto a trabajadores y a empleadores involucrados con un proceso inspectivo, tanto para audiencias, plazos y tiempo para ejercer su defensa, intermediación, contradicción, etc.; así, las partes sujetas a un procedimiento originado por una actuación inspectiva, pueden exigir que estas estén ajustadas a la realidad constatada, equilibrada y justa, ya que solo de esta manera se hará efectivo el cumplimiento de la garantía del derecho de defensa; caso contrario todo los actos que no cumplen con tales prerrogativas serán evidentemente nulos (Toyama, 2008).

En efecto, en cuanto a la oportunidad de ejercer el derecho de defensa, en nuestro sistema de inspección de trabajo, se debe establecer que no necesariamente tiene que realizarse en una comparecencia o en un acto administrativo limitado; sino que su ejercicio puede ser realizado en cualquier momento, en la cual se pueda presentar cualquier tipo de documentación o información pertinente con el caso materia de inspección laboral; siendo ello así, el derecho de defensa se puede ejercer, tanto en el procedimiento administrativo sancionador, como durante las actuaciones investigadoras y comprobatorias, es decir en el proceso de investigación (Toyama y Neyra, 2011).

### **2.2.3. El derecho a producir y ofrecer pruebas**

Por su parte, el derecho a probar como otra dimensión del debido proceso, y como sucede con la comunidad de derechos de carácter procesal, tiene una naturaleza compleja, puesto que engloba a otros componentes más concretos que se relacionan entre si; de tal manera que el derecho a probar importa el reconocimiento del derecho de las partes procesales a ofrecer medios probatorios idóneos para ejercer

su defensa, también a que dichos instrumentos probatorios ofrecidos sean admitidos, a que se asegure la producción o conservación de la prueba y el derecho a que los medios probatorios se valoren de manera adecuada y debidamente motivada (Reyna, 2010).

El derecho a producir y a ofrecer pruebas, concede a los administrados aquella facultad, en tanto obligatoriedad para la autoridad administrativa, a presentar material probatorio, también a exigir que la administración produzca y actúe todos los medios probatorios ofrecidos por el administrado en tiempo hábil, asimismo implica contradecir aquellos medios probatorios que ya sea otro administrado o la misma administración presente, actúe o considere importante para resolver el caso en concreto (Morón, 2017).

Siguiendo el ámbito de desarrollo del derecho a probar, también se conoce que:

El derecho a probar es una manifestación del debido proceso, inherente a todo sujeto, el cual se exterioriza mediante la presentación de aquellos medios probatorios dentro de un proceso o procedimiento, el mismo que tiene por finalidad su admisión y actuación -en virtud de los principios que le otorga el ordenamiento jurídico-, sin perjuicio del convencimiento que pueda producir en la autoridad laboral. Al respecto, el TC también se ha pronunciado en relación a este derecho, mediante su Resolución 6712-2005-HC/TC, manifestando que: “El derecho constitucional a probar, aunque no es autónomo, se encuentra directamente al derecho al debido proceso. Se constituye un derecho básico de los justiciables de producir la prueba relacionada con los hechos que configuran su pretensión o su defensa. Según este derecho, las partes o un tercero legitimado en un proceso o procedimiento, tienen el derecho a producir la prueba necesaria con la finalidad de acreditar los hechos que configuran su pretensión o defensa”. Por otro lado, el derecho a probar tiene como contenido esencial el derecho a que se admitan, actúen y valoren debidamente los medios probatorios ofrecidos (Toyama y Neyra, 2011, p. 273).

Así pues, durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas, los fiscalizadores están imperiosamente obligados a garantizar los principios que orientan a accionar la inspección de trabajo, que se aplican tanto en el proceso sancionador como en el de inspección, como son el principio de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de licitud, etc; de los cuales se puede colegir indefectiblemente que la actividad probatoria dentro del procedimiento inspectivo está a cargo de los inspectores de trabajo, los mismos que están obligados a acreditar la prueba y el derecho en que fundan sus decisiones al interior del procedimiento inspectivo (Dueñas, 2021).

De lo advertido con respecto al derecho a probar, aplicado al procedimiento inspectivo laboral, es importante determinar que el derecho a probar significa que sean admitidas todas las pruebas ofrecidas por el administrado o sujeto inspeccionado, asimismo, también faculta que se actúen los medios probatorios admitidos y por consiguiente a que se valoren de manera conjunta dichos instrumentos probatorios, referidos a alguna imputación de infracciones u otros pertinentes al tema materia de inspección; en caso que la autoridad administrativa no permita realizar tales acciones que son manifestación del derecho a producir y ofrecer pruebas, importaría una actuación que es gravemente atentatorio al derecho al debido proceso del procedimiento inspectivo (Toyama y Neyra, 2011).

#### **2.2.4. El derecho a la debida motivación**

Continuando con los componentes del derecho al debido proceso, también se destaca al derecho a la motivación, que viene a sustentar una posición jurídica de todo ciudadano que participa en un proceso o procedimiento y que es destinatario de una resolución judicial o administrativa; mediante el ejercicio de este derecho los sujetos involucrados pueden exigir al órgano judicial o administrativo una

motivación razonable y objetiva que respalde de manera coherente y con fundamentos suficientes, la decisión judicial o administrativa pública que contiene una determinada resolución (Grández, 2010).

Todos los administrados que están involucrados en un procedimiento administrativo, como sucede con el procedimiento administrativo sancionador en materia de inspección de trabajo por la presunta comisión de alguna infracción a las normas sociolaborales o a la labor inspectiva, tienen el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, la misma que quiere decir que todas las decisiones de las autoridades, que estén ventilando intereses de los administrados se realicen de manera expresa, teniendo en cuenta y estableciendo los principales argumentos tanto de hecho como de derecho, valorando debidamente los medios probatorios, como aquellas cuestiones propuestas por el administrado pertinentes para resolver el asunto. No obstante, lo vertido anteriormente, tampoco implica que la administración que resuelve el caso está obligada a considerar en sus decisiones el universo de argumentos expuestos, presentados y desarrollados por los administrados, sino que solamente deberán ser materia de pronunciamiento aquellos que guarden relación, importancia y sobre todo congruencia con el objeto materia de decisión, en otras palabras, que tengan relación de causalidad con el asunto y la decisión a emitirse (Morón, 2017).

El derecho a la debida motivación en un procedimiento administrativo, implica que la administración debe motivar y dar razones suficientes que integren la toma de sus decisiones, en ese sentido deben motivar cada instrumento que importe un acto administrativo, ya que alguno de ellos serán medios de prueba para definir una determinada decisión. Entre esos instrumentos, en el proceso de inspección del trabajo, encontramos al acta de infracción, de la que se arguye lo siguiente:

Sin duda alguna, el acta de infracción constituye el principal medio probatorio que sustenta el procedimiento administrativo sancionador, más aún cuando la legislación ha dotado a dicho documento público de una presunción respecto de los hechos señalados por el inspector, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos puedan aportar los interesados. A ello deberá agregarse que el carácter probatorio del acta de infracción sociolaboral levantada por el inspector trascenderá al proceso judicial, sirviendo también a ese nivel como medio probatorio en tanto cumpla con los requisitos y/o condiciones correspondientes. El Tribunal Constitucional ha formulado un importante dictamen jurisprudencial en el cual establece el contenido legal y constitucional esencial de un acta inspectiva para que sustente válidamente un procedimiento sancionador. Así, dicho colegiado establece que las actas de infracción de la inspección no se tratan meramente de documentos que contengan una narración o descripción de los hechos contados in situ por parte de los inspectores laborales, sino a raíz de tales hechos y de la aplicación concreta de la norma supuestamente afectada se configure la infracción y se propone la sanción. A su vez agrega que las resoluciones de las distintas instancias administrativas se sujetan a la debida motivación, así como a la ponderación de todas las pruebas aportadas. En particular, respecto a las Actas de Infracción en sí, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída sobre el Expediente 1748-2008, afirma la necesidad de que estas se encuentren motivadas, determinando que: “Las Actas de Infracción no contienen meramente una narración o descripción de los hechos constatados in situ por parte de los inspectores laborales, sino que, a raíz de tales hechos y de la aplicación concreta de la norma jurídica socio laboral que se han considerado afectadas es que califican la supuesta conducta indebida u omisiva por parte del inspeccionado y de esa manera es que proponen la sanción que corresponda; todo lo cual importa un trabajo mental de razonamiento jurídico (Toyama, 2013, pp. 203 a 204).

Sobre este derecho contenido en uno de mayor amplitud, aplicado en un procedimiento inspectivo, es preciso recalcar que la autoridad inspectiva encargada de resolver un respectivo expediente sancionador, debe cumplir con dos importantes requisitos referidos a la debida motivación; esto es 1) en caso de conocer una resolución de primera instancia o de una inferior, evaluar si en dicho expediente

el inspector de trabajo que resolvió en la instancia inferior, ha cumplido con emitir una decisión debidamente motivada, es decir debe revisar la motivación de los actos recurridos que están siendo sometidos a su competencia; y 2) cuando se presente un recurso de impugnación por parte del administrado (sujeto inspeccionado), la autoridad administrativa deberá pronunciarse resolviendo tal, en la que debe expresar los motivos de su decisión (Zavala y Mendoza, 2019).

### **2.2.5. El principio de tipicidad**

También denominado principio de legalidad, y su aplicación en el ámbito administrativo, tiene la finalidad siguiente:

Si en el Derecho privado la capacidad es la regla, y la incapacidad es la excepción, en el Derecho público la relación es precisamente a la inversa, ya que en resguardo de la libertad individual y derechos de los ciudadanos, la ley no asigna a cada sujeto de derecho, ámbito y fin predeterminado, más bien sus aptitudes se determinan por proposiciones positivas, declarativas y marginalmente limitativas. Como se puede apreciar, las competencias públicas mantienen una situación precisamente inversa, ya que debiendo su creación y subsistencia a la ley, por ende, siempre debe contar con una norma que le señale su campo atributivo, que lógicamente no puede ser ilimitado. Con acierto se señala que mientras los sujetos de Derecho privado, pueden hacer todo lo que no está prohibido, los sujetos de Derecho público solo pueden hacer aquello que le sea expresamente facultado. En otras palabras, no basta la simple relación de no contradicción. Se exige, además, una relación de subordinación. O sea, que para la legitimidad de un acto administrativo es insuficiente el hecho de no ser ofensivo a la ley. Debe ser realizado con base en alguna norma permisiva que le sirva de fundamento. La concepción según la cual el Estado podía hacer todo lo que no le estuviera prohibido, abrió un ilimitado campo de acción a su discrecionalidad que le permitía aparecer en todos los espacios francos o silenciados por la ley expresa, con lo cual se toleraba la existencia de actos administrativos sin parámetro de contraste que permita evaluar su legitimidad (Morón, 2017. pp. 73 a 74).

El principio de legalidad o tipicidad, como contenido del derecho al debido procedimiento en la rama administrativa, se extiende en tres sub contenidos esenciales: el primero haciendo referencia a una legalidad formal, que exige el sometimiento al procedimiento y a las formas; el segundo entendido como una legalidad sustantiva, relacionado al contenido de las materias que le son atribuidas, constitutivas de sus propios límites de actuación; y el tercero entendido como la legalidad teleológica, la misma que obliga a la administración al cumplimiento de los fines que el legislador estableció, de modo que que la actividad administrativa es considerada una actividad funcional (Morón, 2017).

Ahora bien, respecto al principio de tipicidad o también denominado principio de legalidad<sup>11</sup>, se puede resaltar que es uno de los principios ordenadores del sistema de inspección del trabajo y desde luego, de la potestad sancionadora administrativa; su aplicación es de obligatorio cumplimiento por parte de los funcionarios y sujetos inspeccionados cuando actúan dentro del sistema inspectivo de trabajo, los mismos que deberán regirse a lo prescrito tanto en la Constitución Política del Perú, como en las leyes especiales como la Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento, así como de las demás normas vigentes. De esta manera, también se reconoce al principio de legalidad como una vertiente más del debido proceso, que las partes ostentan como garantía propia de un procedimiento administrativo (Neyra y Toyama, 2011).

---

<sup>11</sup> Artículo 2.1 de la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley 28806: Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo: Legalidad, con sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes.

En cuanto a la aplicación del principio de tipicidad en las actuaciones inspectivas, los tratadistas Toyama y Eguiguren (2012), hacen una importante reflexión, materializándolo de la siguiente manera:

¿Se encuentran facultados los inspectores de trabajo para calificar una infracción sin señalar los hechos que la constituyen ni fundamentar sus conclusiones? La respuesta es no; porque de hacerlo la calificación derivaría de su apreciación subjetiva y no de hechos objetivos y concretos. Permitirle al inspector calificar en base a su solo criterio si se configura o no una infracción sería otorgarle una facultad discrecional que la ley no le atribuye y que sería contraria al principio de legalidad que debe regir la actuación de la inspección del trabajo (p. 20).

Resultante es también dejar en claro que el Derecho Administrativo Sancionador no permite la analogía como un método de interposición de sanciones o multas a los administrados, concretamente a los sujetos inspeccionados; ya que de ser así, se estaría destruyendo de manera fácil, toda las garantías y el bloque de legalidad que regula el principio de tipicidad. Además de ello, no se debe olvidar que la tipificación de las infracciones y la calidad de las mismas en el sistema de inspección laboral, es de interpretación restrictiva y concreta. No obstante, han existido casos en donde los inspectores de trabajo emiten sus propuestas de sanción de multa en las actas de infracción, sin minimamente observar el principio de tipicidad; lo que conlleva a ser una práctica ilegal y antijurídica, que a la par resulta ser un ejercicio de poder arbitrario por parte de la autoridad administrativa inspectiva, el mismo que, obligatoriamente deberá ser revisado, subsanado y corregido por los órganos resolutivos del procedimiento sancionador (Zavala y Mendoza, 2019).

Sobre este principio, Espinoza (s.f.), ultima que:

El mandato de tipificación se desenvuelve en dos niveles. En un nivel normativo, implica la exigencia de que una norma describa con precisión los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho, considerado en

forma abstracta, no podría ser calificado de infracción. Ya en la fase de aplicación de la norma, viene a ser la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en el tipo normativo (juicio de tipicidad). Resultan contrarias al principio de tipicidad todas aquellas normas que califiquen conductas sancionables sin proporcionar información suficiente en torno al comportamiento infractor, al igual que las tipificaciones imprecisas y ambiguas, en tanto su utilización conlleva la apertura de un enorme margen de discrecionalidad a la hora de apreciar la existencia de conductas ilícitas. El ordenamiento vigente tipifica las infracciones administrativas sociolaborales recurriendo comúnmente a las remisiones normativas y al uso de cláusulas abiertas, las cuales son técnicas admisibles en la medida de que el propio principio de tipicidad llevado al extremo haría inviable el funcionamiento del derecho administrativo sancionador (p. 389).

### **CAPÍTULO III: CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS**

En este apartado del trabajo de investigación, cabe resaltar la importante labor que se ha desarrollado con la finalidad de realizar la contrastación de la hipótesis, tentativamente planteada y respondida a la formulación del problema alcanzado, la misma que se ha relacionado directamente con el objetivo general que ha sido determinar los fundamentos jurídicos que sustentan que, considerar insubsanable la infracción de negativa a facilitar información en una actuación inspectiva de la SUNAFIL, afectan el debido procedimiento.

De esta manera, se ha planteado la siguiente hipótesis: a) la inobservancia del derecho constitucional a la defensa del sujeto inspeccionado; b) el incumplimiento del derecho constitucional a ofrecer y a producir pruebas del sujeto inspeccionado; c) la vulneración del derecho constitucional a obtener una decisión motivada, fundada en derecho del sujeto inspeccionado; y, d) La infracción al principio de tipicidad, en relación a la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento.

De tal manera que, con la finalidad de contrastar nuestra hipótesis, vamos a utilizar todas las bases teóricas, doctrinarias y jurisprudenciales que han sido materia de tratamiento en el capítulo destinado al desarrollo del marco teórico. Dichas bases serán analizadas, teniendo en cuenta la escuela iusfilosófica del neoconstitucionalismo, en la que alcanza soporte nuestro trabajo de investigación; así, el neoconstitucionalismo tiene como objeto de estudio, cambiar las bases teóricas de otras corrientes de tiempos pretéritos, en la forma de regulación y funcionamiento del Estado, el mismo que debe encaminarse en otorgar mecanismos más garantistas que aseguren la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos (Gutarra, 2018).

Del mismo modo, para dar más dinamismo a la delicada tarea de demostrar la hipótesis planteada, sin perjuicio de la investigación básica, descriptiva y cualitativa que caracteriza a nuestro trabajo, vamos a corroborar resultados y

análisis con resoluciones emitidas por los diferentes órganos de la Sunafil, en donde se analizará específicamente la calificación de insubsanable de las infracciones a la labor inspectiva, específicamente a aquellas que tipifican la conducta del sujeto inspeccionado de negativa a facilitar información en una actuación inspectiva; asimismo, en cumplimiento del carácter propositivo que le hemos dado a la presente tesis, vamos alcanzar una propuesta legislativa que va a manifestarse a través de un proyecto de ley destinado a modificar el supuesto normativo pertinente del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.

Por su parte, es igual meritorio e incuestionable que para alcanzar a cumplir los objetivos trazados, se han utilizado los métodos de la investigación, tanto a nivel genérico como propios del derecho, de modo tal que el método inductivo-deductivo nos ha permitido desarrollar y partir de premisas generales como particulares referidas el entendimiento de las figuras e instituciones del sistema inspectivo del trabajo, así como el contenido de los derechos fundamentales que se deben garantizar en el mismo, a arribar a inferencias o conclusiones generales o particulares respectivamente; a la par se ha utilizado el método analítico-sintético que nos ha permitido descomponer todas las figuras pertinentes relacionadas al sistema de inspección del trabajo, así como al carácter insubsanable de las infracciones de negativa a facilitar información en relación con el respeto del derecho al debido procedimiento en las actuaciones inspectivas y a resaltar los aspectos más importantes de dicha descomposición. En cuanto a los métodos propios del derecho, estos se han utilizado principalmente para plantear bases teorías, interpretaciones y razones argumentativas a todos los elementos que componen nuestro tema de investigación.

A continuación, desarrollaremos diferentes resoluciones que han sido emitidas tanto por el Tribunal de Fiscalización Laboral de la Sunafil, como por los órganos de inferior jerarquía de las distintas intendencias regionales, de lo que posteriormente serán materia de comentario y análisis. En las mismas se van a

plasmar los aspectos importantes de su contenido, delimitando los argumentos y el resumen realizado en torno al tema central de nuestra investigación que es el carácter de insubsanable de las infracciones de negativa a facilitar información por parte del sujeto inspeccionado, tipificada en el artículo 46.3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo; haciendo conocer los argumentos de defensa del sujeto inspeccionado a través de los recursos de impugnación o sus descargos, los argumentos de las resoluciones recurridas, de ser el caso, la parte resolutive y los considerandos que motivaron a la misma, respecto al tema central de nuestra problemática esgrimida. Asimismo, debemos indicar que el análisis de cada resolución será realizado en cada componente hipotético que va a responder y contrastar la hipótesis planteada.

Tabla 01:

<b>Resolución 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (Tribunal de Fiscalización Laboral)</b>	
<b>Infracción atribuida</b>	Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no facilitar la información solicitada en el requerimiento de información que fue notificado vía casilla electrónica en fecha 16 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 184,932.00.
<b>Recurso impugnatorio</b>	Recurso de Revisión - MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MAYNAS
<b>Argumentos de la resolución impugnada</b>	El pronunciamiento que decide sancionar a la inspeccionada por no cumplir con sus obligaciones de colaboración a la labor inspectiva, se encuentra fundamentada, pues se aprecia los hechos que motivaron la sanción, precisando las normas vulneradas y determinándose que la impugnante incurrió en responsabilidad administrativa que amerita sanción; por tanto, no se ha vulnerado el derecho del debido procedimiento administrativo.
<b>Argumentos del recurso</b>	Las personas que se describen en el cuadro 01 del Acta de infracción 24-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, del 29.03.21, si bien habrían prestado sus servicios, no se ha precisado si éstas personas realmente tiene la condición de obrero, y si es que actualmente se encuentran prestando servicios para la inspeccionada; denotándose entonces que la inspectora SUNAFIL está actuando actos administrativos, y a consecuencia de dichos actos, emitiendo sanciones de multa sin la debida corroboración y/o acreditación de la información respecto a los presuntos denunciantes.
<b>Considerandos y resolución</b>	6.19. Los hechos que se le atribuyen a la inspeccionada se tratan de dos (2) conductas contra la labor inspectiva, sancionables en forma independiente, por cuanto las infracciones a la labor inspectiva son de comisión inmediata y son insubsanables, lo que implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta. En ese sentido, el primer incumplimiento es por la negativa a proporcionar para el día 16 de febrero de 2021 al inspector comisionado la información solicitada mediante requerimiento de información notificado en casilla electrónica el 16 de febrero de 2021; mientras que la segunda infracción se configura por la negativa para el día 04 de marzo de 2021 al inspector comisionado la información solicitada mediante requerimiento de información notificado en casilla electrónica el 04 de marzo de 2021, siendo que, tales incumplimientos no ha permitido al inspector verificar el cumplimiento respecto a las materias contenidas en la Orden de Inspección 054-2021- SUNAFIL/IRE-LOR. Confirmar la Resolución de Intendencia N° 018-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, en todos sus extremos.

Tabla 02:

<b>Resolución 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (Tribunal de Fiscalización Laboral)</b>	
<b>Infracción atribuida</b>	Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva por no haber enviado la documentación solicitada, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, Imponiéndole una multa ascendente a 4.95 UIT, equivalente a S/ 21,780.00.
<b>Recurso impugnatorio</b>	Recurso de Revisión - CONSTRUCTORA MECH S.R.L.
<b>Argumentos de la resolución impugnada</b>	De acuerdo a las constancias de actuaciones inspectivas, la impugnante no cumplió con presentar en las diligencias programadas para los días 08/02/2021 y 22/02/2021, respectivamente, la información solicitada mediante requerimientos de información. Por tanto, se obstaculizó la labor inspectiva. Entonces, no corresponde la subsanación de dichas conductas infractoras, dado que los efectos del incumplimiento de dichas obligaciones no pueden ser revertidos; tampoco corresponde lo solicitado respecto a la aplicación del artículo 40 de la LGIT.
<b>Argumentos del recurso</b>	La SUNAFIL no ha capacitado el uso de la casilla electrónica, siendo que no ha habido intención de incumplir, sino desconocimiento del contenido de los requerimientos, ya que apenas se tomó conocimiento de ellos, la impugnante remitió la información y documentación del caso. La infracción es subsanable, ya que la omisión de entrega no ha causado un perjuicio a los trabajadores; asimismo la impugnante ha presentado toda la documentación y debe valorarse su conducta en atención del principio de equidad y del principio de primacía de la realidad.
<b>Considerandos y resolución</b>	6.20. Las infracciones a la labor inspectiva son de comisión inmediata y son insubsanables, cuando tienen como resultado el frustrar la actuación inspectiva. Así, estas faltas lesionan un interés público manifestado en la necesidad de determinar el cumplimiento o no. Además, su naturaleza implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta al producirse un daño tangible a la actuación fiscalizadora. Aunque se haya presentado toda la información requerida, en la etapa del procedimiento sancionador, ello no enerva los incumplimientos advertidos en el Acta de Infracción, ni la tipificación de los mismos dentro del tipo infractor 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dado que las conductas constatadas en autos frustraron una fiscalización idónea en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por lo que, no resulta necesario hacer mayor análisis de la documentación ofrecida luego del inicio del presente procedimiento con la que se pretende subsanar las infracciones a la labor inspectiva, pues no es factible su subsanación por la naturaleza de las mismas. La Sala desestima los argumentos alegados en este extremo del recurso de revisión, no siendo atendible la solicitud de reducción de multa por subsanación de infracciones a la labor inspectiva. Confirmar la Resolución de Intendencia N° 150-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, en todos sus extremos.

Tabla: 03

<b>Resolución 470-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (Tribunal de Fiscalización Laboral)</b>	
<b>Infracción atribuida</b>	Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no facilitar a los inspectores la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones en el requerimiento de información notificado el 11 de diciembre de 2020, en perjuicio de cuatro (04) trabajadores, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 11,309.00.
<b>Recurso impugnatorio</b>	Recurso de Revisión - AGRO FRUT S.A.
<b>Argumentos de la resolución impugnada</b>	El sujeto responsable aduce que cumplió con adjuntar los documentos solicitados en el requerimiento de información, al igual que el inferior en grado advierte que dicho requerimiento fue notificado el día 11 de diciembre de 2020, sin haber sido objeto de cumplimiento por parte del sujeto responsable, pese a tener pleno conocimiento que la negativa de brindar la información y documentación para el desarrollo de las funciones de los inspectores, configuraría infracción a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.
<b>Argumentos del recurso</b>	Los requerimientos como bien consta en el cuadro precedente fueron efectuados el 21 y el 30 de diciembre y ambos fueron contestados adjuntando la información solicitada y dentro del plazo señalado demostrando así el cumplimiento del deber de colaboración a la labor inspectiva. No obstante, como se desprende del mismo cuadro, los inspectores no han valorado adecuadamente los documentos presentados, lo cual se muestra al haber emitido el Acta de Infracción y la Imputación de Cargos el mismo día 15 de enero en que se reciben los documentos solicitados.
<b>Considerandos y resolución</b>	6.11. Las infracciones a la labor inspectiva, tienen naturaleza de insubsanable, conforme lo dispone el criterio 3) de la Relación de Criterios Aplicables en la Inspección del Trabajo, aprobada por la Resolución Directoral 029-2009-MTPE/2/11.4 de fecha 22 de mayo de 2009, razón por la cual corresponde ser cumplida en todos sus extremos y en el plazo que fue otorgado para dicho efecto. Confirmar la Resolución de Intendencia 062-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, en los extremos referentes a las sanciones impuestas por los incumplimientos a la labor inspectiva, tipificadas en el numeral 46.3 y 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

Tabla 04:

<b>Resolución 644-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala. (Tribunal de Fiscalización Laboral)</b>	
<b>Infracción atribuida</b>	Una infracción muy grave a la labor inspectiva, por no remitir la información requerida para el día 16 de abril del 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 34,672.00.
<b>Recurso impugnatorio</b>	Recurso de Revisión – MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PILLCO MARCA
<b>Argumentos de la resolución impugnada</b>	Respecto de haber presentado el Informe 72-2021-MDPM/GA/SGT, de fecha 23 de abril del 2021 de manera extemporánea, debido al recorte de horas por emergencia sanitaria; es preciso indicar que, es responsabilidad del sujeto inspeccionado cumplir con su deber de colaboración, más aún si se tiene en cuenta que la documentación requerida ha sido la misma en dos requerimientos, entonces ha tenido 07 días hábiles para poder cumplir con lo solicitado. El hecho de trabajar menos horas, no significa un eximente para que no cumpla con lo solicitado. Así, este tipo de infracción afecta directamente la labor inspectiva, conforme el artículo 22 del RLGIT, puesto que no es materia de cuestionamiento en el presente procedimiento sancionador la responsabilidad administrativa el incumplimiento de normas sociolaborales, sino por la inobservancia del deber de colaboración a la labor inspectiva.
<b>Argumentos del recurso</b>	Es necesario que se determine si, las presuntas conductas infractoras, devienen de un mismo pedido de información o de otro distinto al primer requerimiento, toda vez que no se pretende sancionar por una misma conducta infractora dos veces. Por lo tanto, la imposición de las multas transgrede el principio Non Bis Ídem. En ese sentido, para que sancione de manera coherente se debió, utilizar la figura de la concurrencia de infracciones, establecida en la LPAG, que es la excepción dentro de un procedimiento sancionador.
<b>Considerandos y resolución</b>	6.8. Si bien es cierto que la impugnante señala que se le habría sancionado dos veces por el mismo hecho, ya que ambos requerimientos de información solicitan la misma documentación; lo cierto es que, este tipo de infracciones poseen naturaleza insubsanable, toda vez que todo acto posterior no remediará los efectos negativos por incumplir lo solicitado dentro del plazo otorgado por la autoridad inspectiva, afectando seriamente la eficacia de la función inspectiva, puesto que sus actuaciones persiguen, precisamente, la promoción del cumplimiento estricto de las normas sociolaborales dentro del desarrollo del procedimiento de inspección. En ese sentido, la infracción a la labor inspectiva es una infracción instantánea, cuya lesión al bien jurídico protegido (colaboración con la autoridad administrativa de trabajo) se configura en un momento determinado, sin producir una situación jurídica duradera. Confirmar la Resolución de Intendencia 063-2021-Sunafil/IRE-HUA, en todos sus extremos.

Tabla 05:

<b>RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA 002-2022-SUNAFIL/IRE-HVCA</b> <b>(Intendencia Regional de Huancavelica)</b>	
<b>Infracción atribuida</b>	Una Infracción MUY GRAVE en materia de Labor Inspectiva, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de información de la normativa de orden sociolaboral, en perjuicio de un (01) trabajador; sancionado en el numeral 46.3 del artículo 46 del Decreto Supremo 019-2006-TR, modificado por el Decreto Supremo 019-2007-TR.
<b>Recurso impugnatorio</b>	Recurso de Apelación - MUNICIPALIDAD PROVINCIAL ACOBAMBA
<b>Argumentos del recurso</b>	Dicha infracción laboral carece de sustento fáctico y probatorio para acusar la comisión de dicha infracción laboral, lo cual vulnera el principio del debido procedimiento (entendiendo en la vulneración del principio de valoración de la prueba aportada), de verdad material, eficacia.
<b>Considerandos y resolución</b>	2.12. Es oportuno precisar que, las infracciones a la labor inspectiva son de comisión inmediata y son insubsanables, lo que implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta.  Confirmar la Resolución de Sub Intendencia 197-2021- SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 01 de diciembre de 2021, que impone sanción a MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ACOBAMBA, por la suma de S/ 23,144.00 (Veintitrés Mil Ciento Cuarenta y Cuatro con 00/100 Soles)

Tabla 06:

<b>RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA 048 -2021-SUNAFIL/IRE-MOQ. (Intendencia Regional de Moquegua)</b>	
<b>Infracción atribuida</b>	Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no remitir la información y/o documentación requerida mediante requerimiento de información notificado con fecha 09 de febrero de 2021, para verificar el cumplimiento de la materia objeto de inspección, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, sanción ascendente a S/ 11,572.00.
<b>Recurso impugnatorio</b>	Recurso de Apelación – Municipalidad del Centro Poblado Los Ángeles
<b>Argumentos de la resolución impugnada</b>	La inspeccionada no ha cumplido con remitir la información y/o documentación solicitada por la Autoridad Inspectiva según requerimiento de información de fecha 09 y 26 de febrero de 2021, lo que constituye una falta al deber de colaboración por parte de la inspeccionada, que implica una obstrucción a la labor inspectiva, al no poder verificar el inspector actuante el cumplimiento o no de la materia, sub materia y su sub materias contenidas en la orden de inspección 034-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ.
<b>Argumentos del recurso</b>	En observancia a los numerales 7.5.8 y 7.5.9 de la Resolución de Superintendencia 103-2020-SUNAFIL, la información solicitada por el inspector con fecha 09 y 26 de febrero de 2021, no se encuentra dentro del listado de información que se puede requerir por encontrarnos en un estado de emergencia, por lo que no estaba en la obligación de presentar. La supuesta conducta infractora no se subsume en el tipo establecido en el artículo 46.3 del RLGIT, debiendo declararse la nulidad de la resolución apelada.
<b>Considerandos y resolución</b>	4.3.9. La norma le ha otorgado especial importancia a la falta de colaboración a la labor inspectiva, al considerarla como una infracción muy grave de naturaleza insubsanable por cada hecho verificado; pues la finalidad es castigar el incumplimiento de la obligación de colaboración a la labor inspectiva en la oportunidad requerida, en garantía de la eficacia del funcionamiento de la labor inspectiva en el marco de las facultades que la Ley le confiere; por tanto, los argumentos esgrimidos por la inspeccionada con la finalidad de eximirse de la sanción impuesta, devienen en infundados. Confirmar la Resolución de Sub Intendencia 094-2021- SUNAFIL/IRE.MOQ/SIRE de fecha 28/05/2021.

Tabla 07:

<b>RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA 145-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE (Intendencia Regional de Cajamarca)</b>	
<b>Infracción atribuida</b>	Dos infracciones muy graves a la labor inspectiva, por no facilitar la información y documentación necesaria mediante requerimiento notificado el 14 y el 21 de julio de 2020, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 451,758.00.
<b>Sujeto inspeccionado</b>	Seguro Social de Salud – Cajamarca
<b>Descargos</b>	Argumenta que se vulneró nuevamente el debido proceso porque no habría tomado en cuenta el estado de emergencia sanitaria a nivel nacional y sus ampliaciones, alegando que, a la fecha del requerimiento, los plazos se encontrarían suspendidos, afirmando que no tenían la obligación de presentar dicha información, conforme a las resoluciones emitidas por la misma entidad, afirmando que, sin perjuicio de ello, habrían cumplido con remitir dicha información. Afirman que la autoridad instructora no habría tratado los puntos referidos a la vulneración de plazos, afirmando que la orden de inspección 763-2020-SUNAFIL/IRECAJ fue emitida el 13 de febrero de 2020, sin embargo conforme a la normativa invocada, las actuaciones inspectivas debieron iniciarse como máximo dentro de los diez días hábiles siguientes de recibida la orden de inspección por parte del inspector y luego de su corrección de ser el caso, afirmando que en el caso concreto, fueron iniciadas el 13 de julio de 2020, es decir, alegan que fueron iniciadas cuatro meses después de emitida la orden N° 682-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, por lo que no se habría respetado la directiva 001- 2020-SUNAFIL/INII.
<b>Considerandos y resolución</b>	28. Se tiene que el sujeto inspeccionado es plenamente responsable del incumplimiento de las normas legales infringidas, debiéndose tener en cuenta también que las infracciones imputadas son de naturaleza insubsanable conforme a lo establecido en el artículo 49° del reglamento de la ley general de inspección del trabajo el cual establece, contrario sensu, que si los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación no puedan ser revertidos, las infracciones serán insubsanables, como en el caso concreto, por tratarse de infracciones a la labor inspectiva que en el tiempo ya no podrán cumplir en el plazo establecido por la comisionada. Sancionar al sujeto inspeccionado SEGURO SOCIAL DE SALUD, con RUC N°20131257750, con una multa ascendente a la suma de S/ 451, 758.00 (Cuatrocientos cincuenta y un mil setecientos cincuenta y ocho con 00/100 Soles) estado de emergencia.

En ese sentido, a continuación, se va a desarrollar la contrastación de hipótesis, la misma que será tratada y analizada de manera independiente.

### **3.1. La inobservancia del derecho constitucional a la defensa del sujeto inspeccionado**

La protección del derecho de defensa, parte por el reconocimiento en nuestra Constitución Política, en el artículo 139, inciso 14, en donde se establece que ninguna persona puede ser privado de tal garantía en ningún estado del proceso; en palabras del Tribunal Constitucional, privar del derecho de defensa a los ciudadanos, significaría someterlos a su indefensión, lo que imperiosamente se encuentra prohibido por todo nuestro ordenamiento jurídico, tal y como sucede en un procedimiento de actuaciones inspectivas.

Así, en el ámbito administrativo y en el sistema de inspección del trabajo, tanto la Ley del Procedimiento Administrativo General como la Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento, reconocen al derecho de defensa como una garantía a los administrados que forma parte del derecho o principio del debido procedimiento administrativo. Tales garantías es obligación del Estado cumplirlas y hacerlas cumplir; por lo que es deber de los inspectores de trabajo y de todas las autoridades administrativas que forman parte del proceso de actuación inspectiva (fase de investigación y fase de sanción) velar por el cumplimiento del derecho de defensa del sujeto inspeccionado.

Ahora bien, es menester verificar el cumplimiento de todo el contenido del derecho de defensa, en el marco de considerar como insubsanable a la infracción a la labor inspectiva de no facilitar información en un procedimiento de actuación inspectiva realizado por los inspectores de la Sunafil.

La subsanación de una infracción dentro de nuestro sistema de inspección del trabajo, de manera general, permite al sujeto inspeccionado que, al hacerlo, corrija o enmiende su conducta infractora y sobre todo, pueda evitar una multa o acogerse a la reducción de la misma, de acuerdo a lo estipulado por el artículo

40 de la Ley General de Inspección del Trabajo, esto relacionado estrictamente y en cumplimiento de la finalidad preventiva de nuestro sistema de inspección del trabajo, que se resume en que, la inspección de trabajo debe encargarse de prever y velar por el cumplimiento de las normas sociolaborales, antes que sancionar, siendo esta una última medida tomada, cuando ya no es posible mediante las primeras.

En efecto, considerar insubsanable a la infracción tipificada como la negativa de facilitar información necesaria y requerida por el inspector de trabajo, afecta el derecho a la defensa del sujeto inspeccionado, puesto que además de prohibirle el acceso a ejercitar tal derecho a través de la contradicción, la explicación justificable y la presentación de argumentos por los cuales no pudo facilitar dicha información, también se le está restringiendo acceder a los beneficios de someterse a una reducción de la multa pecuniaria impuesta por la presunta comisión de la infracción, beneficios que la propia ley permite acceder a todos los administrados.

Asimismo, facilitar la información que está solicitando el inspector de trabajo de la Sunafil, puede estar inmerso en diferentes realidades o supuestos de hecho ya que todos los sujetos inspeccionados, en tanto entidades empleadoras, ya sea de carácter público o privado, no se administran de manera uniforme, en cada una de ellas habrá un sin número de circunstancias que importan más tiempo en acceder a la información requerida, motivos justificables por las cuales no cuentan con dicha información, etc., en tanto dichas circunstancias no pueden ser pasible de ser argumentadas ni explicadas en un procedimiento inspectivo, puesto que a la autoridad administrativa no le va a importar tales consideraciones ya que al declararlas insubsanables, el resultado de la sanción será siempre manifestado en la imposición de una multa, sin siquiera verificar las razones que plantee el sujeto inspeccionado.

De otro lado, qué es lo que sucede cuando la actuación inspectiva versa sobre una fiscalización de verificar el cumplimiento de los beneficios laborales a un trabajador y el inspector de trabajo encargado de la actuación inspectiva, le

requiere al sujeto inspeccionado información referida al cumplimiento de las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo, solicitándole informes de otorgamiento de equipos de protección personal a los trabajadores; queda claro que dicho requerimiento de información es totalmente ajeno al objeto central que ameritó la actuación inspectiva y en base a ello el sujeto inspeccionado, le puede referir que no está en la obligación de facilitar dicha información toda vez que la misma no se encuentra estrictamente relacionada con el tema de inspección, a lo que el inspector calificaría la conducta como infractora que obstaculiza la labor inspectiva, y al considerarla insubsanable ya que no se puede revertir en el tiempo, según se ha considerado en las resoluciones alcanzadas en el presente capítulo, el resultado será eminentemente la imposición de la multa correspondiente, que según la gravedad y afectación a cierto número de trabajadores, asciende a grandes cantidades de dinero que causan un gran perjuicio al sujeto inspeccionado, que argumentó la relación de pertinencia entre la información solicitada y el tema de inspección, pero que dichos fundamentos no fueron verificados por la autoridad administrativa; de lo que se puede desprender una grave afectación al derecho de defensa.

De la situación planteada en el párrafo anterior, es menester establecer que el ejercicio del derecho a la defensa que tienen los sujetos inspeccionados y la obligación de garantizarlo por parte de los inspectores de trabajo, no es un mero enunciado y cumplimiento de permitirle presentar sus argumentos de defensa o cumplir con la ritualidad de accederle a presentar sus descargos o sus recursos de impugnación de creerlo pertinente, limitándose solamente a otorgar un ejercicio formal al derecho de defensa. Por el contrario, el real ejercicio de este derecho, es aparte de accederle a presentar sus argumentos, en cualquier etapa del proceso de actuación inspectiva, esto es en la etapa de fiscalización como en la de sanción; también tengan el derecho a que tales argumentos presentados con las respectivas pruebas ofrecidas, deban ser evaluadas y consideradas al momento de motivar sus decisiones de imposición de multa, puesto que el derecho de defensa otorga igualdad de oportunidades a las partes, para que, en el caso del sujeto inspeccionado, pueda ejercer su defensa

mediante todos los mecanismos legales ya sea por cuenta propia o de manera más eficiente, a través de una defensa técnica.

En ese orden, el derecho de defensa es una facultad y ejercicio nato a la condición del administrado, en el caso en concreto a la condición de ser sujeto inspeccionado en un procedimiento inspectivo; se encuentra estrechamente relacionado con el principio de imparcialidad y objetividad, mediante la cual, la autoridad administrativa encargada de resolver un procedimiento inspectivo laboral, no debe tener decisiones adelantadas antes de evaluar cada caso en particular. Este extremo no es evidenciado cuando la autoridad administrativa que resuelve un procedimiento inspectivo por la presunta comisión de infracción a la labor inspectiva de negativa de facilitar información, ya que al catalogarla como insubsanable, no se va a evaluar ni valorar cada caso en concreto, sino que en base a dicha controvertible característica, todo hace indicar que la decisión a tomar, adelantada y prejuzgada, va a ser indefectiblemente la imposición de una multa, lo que resta de imparcialidad y objetividad a la actuación de la autoridad administrativa.

De acuerdo a las resoluciones alcanzadas y que son materia de análisis, según se verifica en la Tabla 01 del presente capítulo, en la Resolución 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en donde se resuelve el recurso de revisión por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral; se puede apreciar que la Municipalidad Provincial de Maynas, en calidad de sujeto inspeccionado, ha fundamentado su recurso impugnatorio teniendo como argumento de defensa que la inspectora de trabajo ha realizado actuaciones inspectivas y pretende sancionar sin haber hecho una debida acreditación de la información alcanzada por los presuntos trabajadores afectados. No obstante, el Tribunal de Fiscalización Laboral al resolver el recurso impugnatorio, fundamenta su decisión (fundamento 6.19) arguyendo que las infracciones a la labor inspectiva de negativa a facilitar información son de comisión inmediata y son insubsanables, puesto que se consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta. Así, se puede observar que se ha hecho caso omiso a los argumentos esgrimidos por

el sujeto inspeccionado en su recurso de revisión, no desde la óptica de darle la razón, sino desde el punto de vista que el Tribunal de Fiscalización Laboral de SUNAFIL, no se han pronunciado sobre tales argumentos, escudando su decisión en la calificación de insubsanable de la infracción de negativa a facilitar información; de lo cual se puede denotar una grave afectación al derecho de defensa del sujeto inspeccionado, lo que no solamente importa el mero cumplimiento de permitirle presentar sus argumentos de defensa a través de cualquier recurso impugnatorio o instrumento legal, sino de pronunciarse sobre las acciones contradictorias y el ejercicio de defensa que realiza el sujeto inspeccionado, lo que guarda estrecha relación con el principio de congruencia procesal y el derecho a la debida motivación. En otras palabras, lo que el Tribunal ha dado a entender en la Resolución materia de análisis, es que, como la infracción de negativa a facilitar información es insubsanable, no solo no es factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta, sino que tampoco es factible ejercer el derecho de defensa del sujeto inspeccionado, porque sus argumentos de contradicción, no serán admitidos, analizados ni tomados en cuenta.

Asimismo, se puede verificar en la Resolución 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (ver Tabla 02), en donde el propio Tribunal de Fiscalización Laboral, quien recién entró en funciones en el año 2021<sup>12</sup>, mediante el cual conociendo el recurso de revisión, resuelve sancionar a la empresa Constructora Mech S.R.L., por la comisión de una infracción grave a la labor inspectiva, referida a no haber enviado la documentación solicitada, que es tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, imponiéndole una multa ascendente a 4.95 UIT, equivalente a S/ 21,780.00. Entre los argumentos del recurso de revisión que presentó la empresa inspeccionada, fue que la Sunafil no ha capacitado el uso de la casilla electrónica, lo cual generó dificultad en las notificaciones y

---

<sup>12</sup> En enero del 2021 se emite la Resolución Suprema 002-2021-TR, mediante la cual se designa a los primeros vocales que van a conformar la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral, de esta manera, el Tribunal se instala y con fecha 07 de mayo de 2021, se emite la primera Resolución 001-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

requerimientos realizados, además argumentó que la infracción es subsanable, puesto que la omisión de entrega no ha causado perjuicio a los trabajadores y que a su vez, se ha presentado toda la documentación y debe valorarse dicha conducta en atención del principio de equidad y del principio de primacía de la realidad. El tribunal, por su parte resuelve y considera que no resulta necesario hacer mayor análisis de la documentación ofrecida luego del inicio del presente procedimiento con la que se pretende subsanar las infracciones a la labor inspectiva, pues no es factible su subsanación.

De lo ocurrido en dicho procedimiento inspectivo, en donde se han desarrollado varias etapas, llegando hasta la última instancia, se puede verificar que no ha importado los argumentos ofrecidos por la empresa Constructora Mech S.R.L., en calidad de sujeto inspeccionado, ya que no han sido considerados, en la medida que al ser la negativa de facilitar información una infracción de naturaleza insubsanable, el Tribunal de Fiscalización Laboral, ha creído conveniente no pronunciarse ni analizar la documentación presentada, procediendo a confirmar la resolución de multa y dejando en indefensión al sujeto inspeccionado en el procedimiento inspectivo.

De la Tabla 04, se desprende lo ocurrido en la Resolución 644-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala, emitido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, que resuelve el recurso de revisión presentado por la Municipalidad Distrital de Pillco Marca, en la cual se ha resuelto confirmar la sanción impuesta por en todos sus extremos. No obstante, en esta resolución también se confirma lo que hemos expuesto sobre el tratamiento que se le da al derecho de defensa del sujeto inspeccionado, cuando se sanciona por la comisión de negativa a facilitar información y se cataloga a esta como insubsanable: que se hace caso omiso y no se responde a los argumentos de contradicción presentados por los sujetos inspeccionados; puesto que dicha resolución establece:

Si bien es cierto que la impugnante señala que se le habría sancionado dos veces por el mismo hecho, ya que ambos requerimientos de información solicitan la misma documentación; lo cierto es que, este tipo de infracciones poseen naturaleza insubsanable, toda vez que todo acto posterior no remediará los efectos negativos por incumplir lo solicitado dentro del plazo otorgado por la autoridad inspectiva,

afectando seriamente la eficacia de la función inspectiva, puesto que sus actuaciones persiguen, precisamente, la promoción del cumplimiento estricto de las normas sociolaborales dentro del desarrollo del procedimiento de inspección. En ese sentido, la infracción a la labor inspectiva es una infracción instantánea, cuya lesión al bien jurídico protegido (colaboración con la autoridad administrativa de trabajo) se configura en un momento determinado, sin producir una situación jurídica duradera (f. 6.8).

Ante ello, queda claro que no importa la veracidad de tus argumentos que realizas con la finalidad de ejercer tu derecho de defensa en calidad de sujeto inspeccionado, pues estos no serán tomados en cuenta; lo que nos lleva a inferir con claridad, parafraseando lo que fundamenta el propio Tribunal, que por más argumentos de contradicción que se presente, estos no remediarán la presunta infracción cometida, lo que conlleva a afectar seriamente el derecho a la defensa del sujeto inspeccionado.

Por su parte, según la Tabla 06, en la Resolución de Intendencia 048 -2021-SUNAFIL/IRE-MOQ, emitido por la Intendencia Regional de Moquegua, tenemos que se decide confirmar la sanción impuesta por el órgano de primera instancia, contra la Municipalidad del Centro Poblado Los Ángeles, por lo siguiente:

La norma le ha otorgado especial importancia a la falta de colaboración a la labor inspectiva, al considerarla como una infracción muy grave de naturaleza insubsanable por cada hecho verificado; pues la finalidad es castigar el incumplimiento de la obligación de colaboración a la labor inspectiva en la oportunidad requerida, en garantía de la eficacia del funcionamiento de la labor inspectiva en el marco de las facultades que la Ley le confiere; por tanto, los argumentos esgrimidos por la inspeccionada con la finalidad de eximirse de la sanción impuesta, devienen en infundados (f. 4.3.9).

De lo cual, se puede acotar que, calificar de insubsanable la infracción de negativa a facilitar información no es otorgar una especial importancia a la falta de colaboración a la labor inspectiva, por el contrario, lo especial de dicha calificación tiene un rumbo negativo y atentatorio al derecho de defensa del sujeto inspeccionado, derecho que es contenido del debido proceso, al que sí realmente, no solo las normas legales le han dado especial importancia como

la Ley General de Inspección del Trabajo y el TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, sino la propia Constitución Política del Perú.

### **3.2.El incumplimiento del derecho constitucional a ofrecer y a producir pruebas del sujeto inspeccionado**

Otra de las garantías que forman parte del derecho al debido procedimiento de los sujetos inspeccionados durante el desarrollo de la labor inspectiva es aquella facultad que se le reconoce para ofrecer y producir pruebas. Dicha garantía, también es una de carácter inherente a la condición de ser sujeto inspeccionado (administrado); la misma consiste y permite que las entidades empleadoras puedan ofrecer medios probatorios idóneos, pertinentes y necesarios que den fortaleza y sustento a los argumentos de defensa que se presenten en un procedimiento inspectivo laboral; esto es, al momento de realizar sus descargos en la fase de sanción, o cuando presente los recursos impugnatorios correspondientes.

No obstante, tampoco importa una garantía meramente formal, de permitir la presentación de los medios de prueba y negar los efectos que pudiesen producir; ya que un ejercicio real y efectivo del derecho a ofrecer y a producir prueba del sujeto inspeccionado, es también admitir los instrumentos probatorios presentados y en consecuencia valorarlos en conjunto con los argumentos de defensa presentados, ello permitirá resolver de manera más adecuada y debidamente motivada. Así, existen tres momentos en donde se hace manifiesto el derecho a la prueba, primero en permitir ofrecer los medios probatorios, luego en admitirlos y actuarlos y posteriormente en valorarlos, de tal manera que se arribe a una decisión justa y equitativa y sobre todo observadora del cumplimiento de las garantías mínimas que se le debe reconocer a los administrados.

También es importante hacer mención que el derecho a ofrecer y a producir medios de prueba en un procedimiento inspectivo laboral, como todos los derechos constitucionales y fundamentales, no son absolutos y su ejercicio va

a importar ciertos límites; es así que el derecho a ofrecer y a producir medios de prueba en un procedimiento inspectivo, deberá ejercerse en tiempo hábil y limitativo; así como la administración deberá admitirlos, actuarlos y valorarlos también en tiempo hábil. Asimismo, este derecho implica y da la facultad al sujeto inspeccionado para que pueda contradecir los medios probatorios presentados por la administración, los mismos que serán utilizados para resolver la presunta comisión de la infracción relacionada a la negativa de facilitar información.

Sin embargo, en el caso en concreto, esta posibilidad y facultad que se les debe reconocer a los sujetos fiscalizados, se ve muy alejada de ser efectuada, toda vez que al considerar insubsanable las infracciones de negativa de facilitar información requerida, solo han permitido llevar el procedimiento inspectivo sancionador a resolver imponiendo una multa a las empresas o entidades sujetas a fiscalización, desterrando aquella oportunidad al administrado para que pueda contradecir los medios probatorios aportados, actuados y valorados por la autoridad administrativa. Asimismo, se está negando la oportunidad de ofrecer al sujeto inspeccionado sus propios medios probatorios, por los cuales se pueda colegir que hubo razones justificables que lo llevaron al no cumplimiento de entregar la información requerida, y por consiguiente, al no poder ofrecer, todas las etapas subsiguientes también se encuentran vulneradas ya que no se va poder admitir aquello que no se permitió ofrecer, no se va a poder actuar aquello que no se permitió ofrecer ni admitir; y, tampoco se va a poder valorar aquello que no se permitió ofrecer, admitir ni actuar; viéndose vulnerado el derecho de los sujetos inspeccionados a ofrecer y a producir medios probatorios.

En muchos de los casos, cuando el inspector de trabajo realiza el requerimiento de información al sujeto inspeccionado, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las normas sociolaborales, se pueden presentar un sin número de limitantes o barreras que impidan dicho cumplimiento, entre ellas, cuando no se puso de conocimiento al representante o titular del sujeto inspeccionado por una indebida notificación en el procedimiento, por el propio desconocimiento de

la información requerida, la misma que pudo haber sido evitado mediante una actuación de orientación con finalidad preventiva por parte del órgano inspector laboral, en otros casos porque dicha información no se registra en la base de datos de la entidad inspeccionada, entre otras justificaciones. De ello, tales hechos ameritan que el sujeto inspeccionado realice sus descargos y presente medios probatorios que acreditan la justificación de dicho incumplimiento, como por ejemplo, vive en domicilio diferente al que le llegó la notificación de requerimiento de información (acreditado mediante un recibo de agua o luz o con la ficha RUC de SUNAT en donde se señala el verdadero domicilio), documento idóneo emitido por el área correspondiente en donde se advierte que no se cuenta con la información requerida, etc. No obstante, a pesar de expresar tales justificaciones y más aún, de acreditarlo mediante el ofrecimiento de los medios probatorios idóneos, la autoridad inspectiva, así como las instancias superiores, no han dado ninguna importancia a las justificaciones presentadas, ni mucho menos valorado los medios probatorios ofrecidos por los sujetos inspeccionados; pues para la autoridad administrativa, el no cumplimiento es sin lugar a dudas una negativa a facilitar información y al ser insubsanable, importa poco o nada verificar los medios probatorios ofrecidos, puesto que ni la prueba más contundente podrá vencer a la insubsanabilidad de la infracción menos evidente.

Así pues, de las resoluciones presentadas en las tablas de desarrollo, se puede apreciar que se hace caso omiso al ofrecimiento de los medios probatorios ofrecidos por las entidades inspeccionadas, como ocurrió con la Resolución 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, emitido por el Tribunal de Fiscalización Laboral (Tabla 02), en la que no se ha permitido la oportunidad de admisión, actuación y menos de valoración de los medios probatorios presentados por la empresa Constructora Mech S.R.L., escudándose restrictivamente en que la infracción cometida por la empresa es de carácter insubsanable; del mismo modo, en las otras resoluciones, presentadas en las diferentes tablas de resumen, tanto del mismo ente superior como de las intendencias regionales se evidencia que ni se ha dado cabida al aspecto probatorio del sujeto inspeccionado, al ni siquiera tomarlo en cuenta en los considerandos

pertinentes. De lo que se desprende una grave afectación al derecho a ofrecer medios probatorios, puesto que este se exterioriza en la presentación de medios probatorios dentro del procedimiento inspectivo laboral, los mismos que deben ser también admitidos, actuados y valorados, sin perjuicio del adelantado convencimiento que pueda producir, ya que este se determinará luego de cumplir su pleno ejercicio en todas sus dimensiones.

De lo resuelto en dicha Resolución emitida por el tribunal supremo en materia de fiscalización laboral, se advierte que lo decidido, gira principalmente en torno a la consideración insostenible de catalogar como insubsanable a la infracción a la labor inspectiva de negativa a facilitar información; en donde no se desarrolla ni la más mínima razón de valorización de instrumentos probatorios, ni de acreditación de la comisión del hecho tipificada como infracción, ni mucho menos versa sobre el desarrollo probatorio que ha presentado o no la defensa del sujeto inspeccionado. De tal manera que, como se ha avizorado en el capítulo relacionado al marco teórico, el derecho a producir y ofrecer prueba parte desde diferentes momentos, siendo que en el presenta caso, se ha afectado al origen y primer momento de este derecho de naturaleza procedimental, que es el de ofrecer pruebas, la misma que al no permitir iniciar su ejercicio, tampoco se podrá llegar a la valorización pertinente; ya que, el trabajo principal de la autoridad inspectiva, será únicamente dedicada a verificar la comisión de la negativa a facilitar información, sin importar justificaciones por más acreditadas que se encuentren (ya sea para defender la teoría de no comisión de la supuesta infracción, ni para solicitar la atenuación de la pena, de acuerdo a ley), lo que conlleva a no permitir el efectivo ejercicio del derecho a probar que tiene el sujeto inspeccionado; situación que claramente se encuentra prohibido por nuestro ordenamiento jurídico y lo contrario importa una vulneración a su elemento continente que es el debido procedimiento.

### **3.3.La vulneración del derecho constitucional a obtener una decisión motivada, fundada en derecho del sujeto inspeccionado**

Este derecho de carácter constitucional, como contenido del derecho universal del debido procedimiento, implica que la autoridad administrativa al momento

de emitir una resolución que sancione al sujeto inspeccionado en un procedimiento de inspección, o que resuelva en el ámbito de su competencia un recurso de apelación o revisión, se encuentra obligado a dar motivación razonable y objetiva que respalde de manera coherente y con fundamentos y razones suficientes la decisión administrativa de una resolución, en estricto el dar a conocer las razones mínimas de porqué considera insubsanable la infracción de negativa a facilitar información en un procedimiento inspectivo. Empero, el derecho a la debida motivación, no solamente se aplica a aquellas resoluciones que resuelven tanto en primera y en segunda instancia, así como a la que resuelve el recurso de revisión; sino que, a decir del Tribunal Constitucional, todos los actos administrativos deberán motivarse, por lo que, dicha prerrogativa aplica también a las actas de infracción, puesto que mediante esta se califica la supuesta conducta indebida, que va a ser materia de pronunciamiento en las resoluciones posteriores e incluso servirá como instrumento probatorio; en ese sentido, al momento de realizar y emitir las correspondientes actas de infracción se deberá realizar un trabajo mental de razonamiento jurídico. Cabe indicar que, cuando la autoridad administrativa, en el marco del procedimiento de inspección laboral, emita una resolución, debe cumplir con dos requisitos mínimos, el primero es que deberá evaluar si en el expediente de menor grado se decidió de manera motivada; y también debe resolver expresando los motivos de su decisión.

A su vez, es claro que en un procedimiento sancionador, específicamente en la presentación de recursos impugnatorios, el sujeto inspeccionado va a presentar diferentes argumentos en su defensa, ya sea para no ser multado o para someterse a la reducción de la misma; en ese escenario, la administración no se encuentra obligada a pronunciarse del universo de argumentos expuestos por el sujeto inspeccionado, sino solamente será objeto de fundamentación aquellos que guarden relación y sobre todo congruencia con el objeto de la decisión, en otras palabras, que existe causalidad entre el asunto y la decisión a emitirse. En concreto, si la decisión por parte de la autoridad administrativa que resuelve en primera y segunda instancia así como el Tribunal de Fiscalización Laboral, tiene entre sus fundamentos sancionar con la

interposición de una multa la infracción de negativa a facilitar información por parte de los sujetos inspeccionados, por ser está considerada de naturaleza insubsanable; deberá obligatoriamente dar las razones suficientes del porqué se considera a dicha infracción como tal, asimismo, deberá pronunciarse sobre los argumentos de defensa del administrado que refuta o contradice tal cuestionable característica; lo contrario significaría una vulneración latente del derecho a la debida motivación.

De las resoluciones que han sido analizadas para el presente trabajo, en primer orden las emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral, se desprende que, en la Resolución 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (Tabla 01), se determinan que dichas infracciones son insubsanables por cuanto se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta; en la Resolución 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (Tabla 02), consideran que son insubsanables cuando tienen como resultado el frustrar la actuación inspectiva, lesionan un interés público, además, su naturaleza implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta al producirse un daño tangible a la actuación fiscalizadora; en la Resolución 470-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala (Tabla 03), establecen que tienen naturaleza de insubsanable, conforme lo dispone el criterio 3) de la Relación de Criterios Aplicables en la Inspección del Trabajo, aprobada por la Resolución Directoral 029-2009- MTPE/2/11.4; y, en la Resolución 644-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala (Tabla 04), han determinado que todo acto posterior no remediará los efectos negativos por incumplir lo solicitado dentro del plazo otorgado por la autoridad inspectiva, afectando seriamente la eficacia de la función inspectiva, puesto que sus actuaciones persiguen, precisamente, la promoción del cumplimiento estricto de las normas sociolaborales dentro del desarrollo del procedimiento de inspección.

De lo mencionado en dichas resoluciones que ha emitido el máximo ente en materia de fiscalización laboral en nuestro país, se puede advertir que entre sus

fundamentos se encuentra que tales infracciones son insubsanables por cuanto no es factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta y el daño ya se ha producido. Dicha aseveración por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral, se podría considerar a todo tipo de infracciones en el sistema inspectivo, como por ejemplo sucede con el incumplimiento de pago de los beneficios laborales a los trabajadores, que se permite la oportunidad de realizar el pago tardío, si es que no se hizo en su oportunidad; no obstante de acuerdo a cada caso en concreto, puede ser que el trabajador necesitaba el pago oportuno por necesitar de manera urgente la subvención económica y el impago le generó algún daño irreparable, como el incumplimiento de algún préstamo, cubrir el tratamiento de alguna enfermedad, etc., siendo que, en el caso planteado el daño es también irreparable, por lo que tales resoluciones vulneran a todas luces el derecho a la motivación, ya que no se identifican razones mínimas o suficientes que motiven catalogar con dicha característica a la infracción de negativa de facilitar información por parte del sujeto inspeccionado.

Por su parte, las resoluciones de las diferentes intendencias a nivel nacional han resuelto de la siguiente manera, en la Resolución de Intendencia 002-2022-SUNAFIL/IRE-HVCA (Tabla 05), se ha manifestado que las infracciones insubsanables de negativa a facilitar información, implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta; a su vez, en la Resolución de Intendencia 048 -2021-SUNAFIL/IRE-MOQ (Tabla 06), refiere que la finalidad es castigar el incumplimiento de la obligación de colaboración a la labor inspectiva en la oportunidad requerida, en garantía de la eficacia del funcionamiento de la labor inspectiva en el marco de las facultades que la Ley le confiere. En tales resoluciones se evidencia la misma situación argumentativa con lo ocurrido en las emitidas por el Tribunal de Fiscalización laboral, puesto que se han pretendido motivar en el mismo sentido; no obstante, en la Resolución emitida por la Intendencia de Moquegua, se evidencia una falta de congruencia entre la insubsanabilidad de la infracción con los

fundamentos alcanzados; siendo, por lo tanto, también atentatorio del derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales.

Siguiendo dicha exposición, en la Intendencia Regional de nuestra ciudad de Cajamarca, específicamente la Sub Intendencia de Resolución, que resuelve en primera instancia el procedimiento sancionador en contra del Seguro Social de Essalud como sujeto inspeccionado, ha establecido en la Resolución de Sub Intendencia 145-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE (Tabla 07), que conforme a lo establecido en el artículo 49 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo el cual establece, contrario sensu, que si los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación no puedan ser revertidos, las infracciones serán insubsanables, como en el caso concreto, por tratarse de infracciones a la labor inspectiva que en el tiempo ya no podrán cumplir en el plazo establecido por la comisionada. En este particular caso resuelto en nuestra ciudad de Cajamarca, la Sub Intendencia, ha decidido considerando un criterio casi análogo al establecido por el Tribunal de Fiscalización Laboral en las resoluciones ya analizadas, por cuanto refiere que dichas infracciones no pueden ser revertidas en el tiempo, a lo que corresponde similar interrogante y respuesta: ¿Qué infracción es pasible de ser revertida en el tiempo?, es claro que ninguna de las tipificadas por nuestra normatividad en materia de inspección del trabajo, siendo que deberá adoptarse otros criterios, porque lo contrario sería vulnerar el derecho a la debida motivación de las resoluciones en el ámbito de inspección del trabajo.

Asimismo, la propia Ley General de Inspección del trabajo, en su artículo 40, permite la reducción de la multa, impuesta como sanción ante la comisión de cualquiera de las infracciones tipificadas como tal, para lo cual regula los casos en los cuales se puede reducir dicha multa; así, bajo la premisa de considerar insubsanable a la infracción de negativa a facilitar información, importaría quitarle contenido sustancial a dicho apartado normativo, porque su razón de ser de la reducción de la multa, es la naturaleza preventiva del sistema de inspección, y dar la oportunidad a los sujetos inspeccionados a que cuando se encuentren en determinados casos o se justifique la comisión de dicha

infracción, dar la oportunidad de reducir la sanción para no causarle mayor perjuicio; y, en general, el sistema jurídico no está diseñado en base a infracciones o delitos que se puedan o no revertir en el tiempo, ya que de esa manera significaría que prime la arbitrariedad en todo los casos.

De lo advertido en los pronunciamientos emitidos por la autoridad administrativa en sus diferentes instancias, existe un hecho evidente y común entre todas las resoluciones alcanzadas (Tabla 01 hasta la Tabla 07), que lo decidido se fundamenta en lo insubsanable de la infracción y este a su vez, no guarda ninguna coherencia mínima con los argumentos de defensa que buscan eliminar o atenuar el grado de la sanción. Es decir, que las resoluciones que resuelven los recursos impugnatorios, en las diferentes instancias de acuerdo al ámbito de competencia, no se pronuncian ni dan la mínima razón del análisis de los argumentos de defensa que fundamenta los recursos impugnatorios, ya sea para rechazar o para dar la razón a los mismos; quedando evidentemente notorio la vulneración del derecho a la motivación que se le debe garantizar al sujeto inspeccionado en un procedimiento sancionador de naturaleza inspectiva, asimismo vulnerando la garantía del debido procedimiento la misma que a su vez es manifestación del valor de justicia que se ansía en todo sistema judicial, pero que con tales actuaciones, en nuestro país, nos alejamos más de dicho valor, porque se está evidenciando que lo insubsanable de una infracción, no da lugar ni razón y derrota a lo justiciable.

### **3.4. La infracción al principio de tipicidad, en relación a la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento**

Este componente del derecho al debido procedimiento administrativo que se garantiza a los sujetos inspeccionados, se desenvuelve en determinar que, la actuación administrativa, está circunscrita por el principio de legalidad y siempre debe contar con un presupuesto legal que regule sus atribuciones y competencias cuando resuelva un procedimiento inspectivo laboral.

Dicho esto, el artículo 46.3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, tipifica como infracción a la labor inspectiva la negativa del sujeto

inspeccionado de facilitar la información y documentación necesaria; siendo que en un primer escenario y al estar tipificada como infracción meritorio de imposición de multa, se cumple con el nivel de legalidad indicado. No obstante, de manera expresa y directa ni la Ley General de Inspección del Trabajo ni su Reglamento, ha determinado que dicha infracción sea de carácter insubsanable; a diferencia de lo que ocurre con las infracciones tipificadas en en artículo 25.7 y 25.18 del RLGIT, referido al trabajo infantil y al trabajo forzoso respectivamente, que en en el artículo 48.1-D del RLGIT regula de manera expresa que dichas infracciones son de carácter insubsanable.

En efecto, la consideración de insubsanable a las infracciones de negativa a facilitar información, ha sido en aplicación extensiva del artículo 49 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, que regula que las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos. Por su parte en las directivas de desarrollo, tampoco se han dado mayor precisión al respecto, avocándose solamente a que en base al criterio discrecional a la autoridad inspectiva, deberá motivar la calificación de la infracción como insubsanable; por lo que de los instrumentos acotados, no queda claro la calificación de insubsanable a la infracción de negativa de facilitar información, por lo que a primera inferencia, no es posible determinar que catalogarla de esa naturaleza, se logra satisfacer el principio de tipicidad. Muy por el contrario, calificar a la infracción de negativa de facilitar información como insubsanable es netamente arbitraria y vulnera el principio de legalidad, toda vez que no existe fundamento mínimo para calificar a la infracción como tal, máxime si las únicas infracciones insubsanables están listadas en el artículo 48.1- D del RLGIT, que tiene carácter excepcional y no general.

Continuando con el análisis, en cuanto a las tres dimensiones del principio de tipicidad; no se cumple el de legalidad formal, ya que un correcto sometimiento al procedimiento y a las formas es que se regule de manera expresa como insubsanable la infracción de negativa de facilitar información; tampoco se cumple con la legalidad sustantiva, por cuanto la insubsanabilidad de la

infracción materia de análisis, no se encuentra relacionado con el contenido de las materias que le son atribuidas a la autoridad administrativa y no cumplen con sus límites de actuación, al ejercer su poder discrecional de manera arbitraria e ilegal; y mucho menos se satisface el de legalidad teleológica, la misma que esta destinada a obligar a la administración al cumplimiento de los fines que el legislador estableció, en tanto, considerar como insubsanable la infracción a la labor inspectiva, sin mayor sustento o justificación, no se está cumpliendo con el fin principal del sistema inspectivo laboral que es la prevención y se está sometiendo arbitrariamente al fin sancionador, el mismo que debe ser aplicado como última medida.

Calificar a la infracción a la labor inspectiva de negativa a facilitar información como insubsanable, importa una tarea sumamente delicada para los inspectores de trabajo, puesto que al hacerlo están emitiendo su apreciación subjetiva y no objetiva, como es el sustento en un presupuesto normativo claro que en este caso no se presenta; asimismo, involucra reconocer que la autoridad administrativa tiene una facultad discrecional que la ley no le faculta; esto conlleva a vulnerar el principio de legalidad que positivamente debe regir la actuación de la inspección del trabajo. Sobre ello, cabe resaltar que el principio de legalidad es una directriz que la autoridad administrativa está en la obligación de cumplir y hacer cumplir, esto se explica de la siguiente manera; mientras que los sujetos en el ámbito privado, pueden hacer todo lo que no está prohibido (acción de libertad), la autoridad administrativa de inspección del trabajo solo pueden hacer aquello que le sea expresamente facultado. No obstante, si bien se reconoce en el ámbito administrativo al poder discrecional que tienen los funcionarios o servidores, este ejercicio de poder siempre va estar vigilado y apegado al control legal de una norma expresa y que la autoridad no puede desconocer; así, la autoridad inspectiva no puede usar el poder discrecional para aplicar en base a calificaciones subjetivas, sanciones en contra de los administrados que radican en multas económicas muy elevadas y considerables que pueden comprometer el normal desarrollo de una empresa, el presupuesto de una entidad o causar graves afectaciones.

En ese sentido, resulta congruente resaltar que todas aquellas actuaciones de la autoridad administrativa que estén destinadas a calificar conductas o infracciones determinadas sin otorgar razones suficientes asentadas en supuestos normativos, tal y como sucede con la calificación de insubsanable de la infracción de negativa a facilitar información que es imprecisa y ambigua; será contraria al principio de legalidad, la misma que prohíbe el uso amplio y extensivo de la discrecionalidad de la autoridad administrativa.

## **CAPÍTULO IV: PROPUESTA LEGISLATIVA**

### **4.1. Proyecto de Ley**

#### **Apreciaciones sobre el procedimiento legislativo**

Para elaborar la presente propuesta legislativa, debemos someternos a lo establecido en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, que establece los requisitos que deberán cumplir las proposiciones legislativas.

Así, las propuestas legislativas deberán contener una exposición de motivos en donde se evidencia los fundamentos del proyecto normativo, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma, asimismo, cuando resulte pertinente debe contener un comentario sobre su incidencia ambiental; y, de ser el caso, la fórmula legal que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Cabe indicar que tales requisitos sólo pueden ser exentos por motivos excepcionales.

Con motivo de presentar la iniciativa legislativa, debemos regirnos a lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, el mismo que regula requisitos especiales. Si la propuesta legal es iniciativa del Presidente de la República, deberá estar refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y de ser el caso, por el Ministro o los Ministros cuyas carteras se relacionan directamente con la materia.

Por su parte, cuando la propuesta sea presentada por los Congresistas, se le incorpora el desarrollo de la Vinculación con el Acuerdo Nacional por ser parte de las 104 exigencias reguladas en el inciso e) del segundo numeral del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

Cuando la propuesta legal es presentada por los ciudadanos, debe contener las firmas de mínimo el 0.3% de la población electoral, más una resolución de

la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que declare expedito el procedimiento dada la comprobación de firmas. El oficio al Congreso se firma por uno o los diez primeros ciudadanos que proponen la iniciativa, precisando número de documento de identidad y la dirección donde deba notificársele en caso necesario.

Finalmente, si es presentado por el Poder Judicial o el Ministerio Público, los Colegios Profesionales y otros, sólo deberán ser en materias de su exclusiva competencia. De esta manera, la propuesta legislativa se desarrolla a continuación:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Como exposición de motivos, deberá tomarse en cuenta lo desarrollado en el Capítulo III, Contrastación de Hipótesis, de la presente investigación.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El presente proyecto de ley no produce gasto alguno al tesoro público, ya que será financiada con el presupuesto del Poder Legislativo, siendo de aplicación la modificación de la medida legislativa.

Asimismo alcanza vital importancia en toda la ciudadanía, en especial a las entidades empleadoras, tanto públicas como privadas, ya que busca garantizar el respeto del derecho al debido procedimiento, cuando forman parte de un procedimiento inspectivo laboral; ya que se pretende regular e imponer límites a la calificación de insubsanables de la infracción a la labor inspectiva de negativa a facilitar información, regulada en el artículo 46.3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, evitando al mismo tiempo, la imposición arbitraria de cuantiosas multas económicas en perjuicio de su patrimonio.

## **EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La propuesta legislativa formulada, no afecta el orden del derecho internacional, ni el orden de rango constitucional; en cambio, permite dar cumplimiento a las garantías constitucionales como el derecho al debido procedimiento, prohibiendo calificar arbitrariamente como insubsanables a las infracciones de negativa de facilitar información por parte de los sujetos inspeccionados.

## **VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL**

Este proyecto de ley tiene relación con la Vigésima Octava Política de Estado, relacionada con la plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, en la medida que el Estado establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil.

## **FÓRMULA LEGAL**

**El Congreso de la República**

**Ha dado la Ley siguiente:**

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 46, INCISO 3 Y EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 49 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO 019-2006-TR.**

### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 46, inciso 3 y el segundo párrafo del artículo 49 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2006-TR, en la medida que se prohíba la calificación arbitraria de insubsanable de la infracción a la labor inspectiva de negativa a facilitar información por parte del sujeto inspeccionado

o su representante, en cumplimiento de la garantía del derecho al debido procedimiento del administrado.

**Artículo 2. Modifíquese el artículo 46, inciso 3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2006-TR**

Artículo 46.- Infracciones muy graves a la labor inspectiva

Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: (...)

46.3 La negativa injustificada, debidamente comprobada, del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones. Esta infracción puede ser subsanable, en la medida que se demuestre su justificación.

**Artículo 3. Modifíquese el segundo párrafo del artículo 49 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2006-TR**

Artículo 49.- Reducción de la multa

En el caso de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley, la autoridad competente puede ordenar las diligencias necesarias para que se verifique la subsanación de las infracciones detectadas, a efectos de emitir pronunciamiento sobre la solicitud de reducción de multa. Los beneficios previstos en el artículo 40 de la Ley son aplicables en la medida en que la infracción sea subsanable. Las infracciones son subsanables siempre que se determine que su comisión ha sido de manera justificada debidamente comprobada, teniendo en cuenta el grado de afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación.

**Artículo 4. Vigencia de la Ley**

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

**Artículo 5. Derogatoria**

Déjese sin efecto y deróguense las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Lima, marzo de 2023

**Congresista de la República**

## CONCLUSIONES

1. Considerar insubsanable la infracción de negativa a facilitar información por el sujeto inspeccionado en actuación inspectiva, afecta su derecho al debido procedimiento, por cuanto existe una inobservancia el derecho a la defensa, el derecho a ofrecer y a producir prueba, el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas y el principio de tipicidad.
2. Calificar de insubsanable la infracción de negativa a facilitar información por parte del sujeto inspeccionado, importa desconocer los argumentos de contradicción o justificación que presenta el administrado, puesto que, al tener una decisión adelantada, siempre se impondrá una multa, vulnerando su derecho a la defensa.
3. Resolver sobre el carácter insubsanable de la infracción tipificada en el artículo 46.3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, significa no permitir el ofrecimiento de pruebas, y en consecuencia negar la admisión, la actuación y valoración de las mismas; lo que deviene en afectar el derecho que tiene el sujeto inspeccionado a ofrecer y a producir pruebas.
4. De las resoluciones analizadas y emitidas por el Tribunal de Fiscalización Laboral, así como por las Intendencias Regionales, se verifica que no han otorgado razones mínimas, suficientes ni congruentes para sancionar con multa a los sujetos inspeccionados en torno al carácter insubsanable de la infracción de negativa a facilitar información.
5. Catalogar a la infracción de negativa de facilitar información como insubsanable es arbitraria y vulnera el principio de legalidad, en la medida que no existe fundamento mínimo para calificar a dicha infracción como tal, máxime si las únicas infracciones insubsanables están tipificadas en el artículo 48.1- D del RLGIT, que tiene carácter excepcional y no general.

## RECOMENDACIONES

1. Se exhorta tanto al Tribunal de Fiscalización Laboral, como a las autoridades administrativas que forman parte del procedimiento inspectivo laboral, tanto en su fase de investigación como en la de sanción, de todas las Intendencias Regionales a nivel nacional, que fijen un criterio de justificación e interpretación al momento de imponer una multa económica a los sujetos inspeccionados en base al carácter insubsanable de la infracción de negativa a facilitar información, de modo tal que se garantice el derecho al debido procedimiento de los sujetos inspeccionados.
2. Se hace extensiva la recomendación al Tribunal de Fiscalización Laboral y a las Intendencias Regionales de la Sunafil a nivel nacional, a permitir y tomar en cuenta los argumentos de defensa presentados por los sujetos inspeccionados, a permitir el ofrecimiento, admisión, actuación y valoración de sus medios probatorios y a motivar sus resoluciones; antes de resolver con la imposición de una multa por la infracción de negativa a facilitar información, en base a su discutible carácter insubsanable.
3. Se recomienda al Congreso de la República, la presentación, discusión y aprobación de una disposición normativa, para limitar la actuación arbitraria y atentatoria del derecho al debido procedimiento de la autoridad administrativa fiscalizadora de la Sunafil, al calificar de insubsanable la infracción de negativa a facilitar información e imponer consecuentemente una multa al sujeto inspeccionado.

**LISTA DE REFERENCIAS**

- Aguila Grados, G. (s.f.). *El neoconstitucionalismo una mirada jurisprudencial*. Lima: EGACAL.
- Castillo Córdova, L. (2010). El significado iusfundamental del debido proceso. En G. J. S.A., *El debido proceso estudio sobre derechos y garantías procesales* (págs. 9-30). Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.
- Dueñas Escobar, J. A. (2021). *Consideraciones en torno a la actividad propatoria en el proceso judicial laboral y en el procedimiento inspectivo laboral*. Obtenido de Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: <https://bit.ly/3C4WYTU>
- Dueñas Escobar, J. A. (2021). *Los vaivenes del sistema de inspección laboral en el Perú y el rol del inspector de trabajo*. Obtenido de Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: <https://bit.ly/3Gi0xZE>
- Espinoza Laureano, F. (s.f.). *La inspección del trabajo y la infracción administrativa en materia sociolaboral (entre el principio garantista del derecho administrativo sancionador y el principio protector del derecho del trabajo)*. Obtenido de Repositorio.pucp.edu.pe: <https://bit.ly/3C2etV9>
- Gaceta Jurídica S.A. (2015). *Manual de reclamos y procedimientos laborales*. Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.
- Grández Castro, P. P. (2010). El derecho a la motivación de las sentencias y el control constitucional de la actividad judicial. En G. J. S.A., *El debido proceso estudio sobre derechos y garantías procesales* (págs. 243-262). Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.
- Guerra Cerrón, J. E. (2010). El derecho a la garantía de independencia e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional la multiple dimensión de la independencia judicial. En G. J. S.A., *El debido proceso estudio sobre derechos y garantías procesales* (págs. 35-53). Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.

- Gutarra, E. F. (2018). *Derecho constitucional: Estudio sistémico y comparado de los derechos fundamentales, de la persona y la estructura del estado*. Lima: D y L Editores S.A.C. .
- Guzmán Napurí, C. (2014). El principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador. *Gaceta Jurídica S.A.*, 58-62.
- Landa, C. (2012). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia: Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Tribunal Constitucional del Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Lima: Editora Diskcopy S.A.C.
- Morón Urbina, J. C. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.
- Navas Rondón, C. (s.f.). *Derecho administrativo sancionador en las contrataciones del estado*. Lima.
- Navas Rondón, C. (s.f.). *Derecho administrativo sancionador en las contrataciones del Estado*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Ortiz Yturria, O. (2010). *Cómo afrontar una visita inspectiva del Ministerio de Trabajo*. Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.
- Ospina Salinas, E., Bautista Puchuri, F., Sánchez Matos, A., y Polanco Monteza, N. (2021). El papel de las y los denunciantes en los procedimientos de inspección del trabajo. En R. d. Social, *Laborem 24/2021* (págs. 559-587). Lima.
- Perelman C. Olbrechts-Tyteca, L. (1989). *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*. Madrid: Gredos.
- Pozzolo, S. (2015). Apuntes sobre "neoconstitucionalismo". En J. L. Fabra Zamora, y Á. Núñez Vaquero, *Filosofía y teoría del derecho* (págs. 363-405). México, D.F.
- Real Academia Española. (2021). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de Diccionario de la Lengua Española: <https://bit.ly/3VlgqTb>
- Reyna Alfaro, L. M. (2010). El derecho a probar. En G. J. S.A., *El debido proceso estudios sobre derechos y garantías procesales* (págs. 187-195). Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.

STC 02728-2007-PA/TC, 02728-2007-PA/TC (Tribunal Constitucional 09 de julio de 2008).

Tantaleán Odar, R. M. (2017). La idea de investigación jurídica. *Derecho y Cambio Social*, 1-19.

Toyama Miyagusuku, J. (29 de octubre de 2008). *Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Obtenido de Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: <https://bit.ly/3Gi0JYS>

Toyama Miyagusuku, J. (2013). Derechos fundamentales en la fiscalización laboral. En R. d. Social, *Laborem N° 13* (págs. 181-202). Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.

Toyama Miyagusuku, J. (2021). Derechos fundamentales en la fiscalización laboral. *Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 181-204.

Toyama Miyagusuku, J. (2021). La SUNAFIL y el debido proceso constitucional. *Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 541-557.

Toyama Miyagusuku, J., y Eguiguren Praeli, A. (2012). *La jurisprudencia administrativa laboral en la inspección del trabajo*. Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.

Toyama Miyagusuku, J., y Neyra Salazar, C. (2011). *Visión constitucional del debido proceso en materia inspectiva laboral*. Obtenido de *Advocatus*, (025), 263-274: <https://bit.ly/3WlnR8i>

Toyama Miyagusuku, J., y Rodríguez García, F. (2009). *Mecanismos de defensa en la inspección laboral*. Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.

Toyama Miyagusuku, J., y Rodríguez García, F. (2014). *Manual de fiscalización laboral*. Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.

Ulloa Millares, D. (2021). Lo subsanable en la inspección del trabajo. En S. P. Social, *Laborem 24/2021* (págs. 539-558). Lima: Revista Laborem.

Vega, M. L., y Robert, R. (2013). *Sanciones de la inspección del trabajo: Legislación y práctica de los sistemas nacionales de Inspección del Trabajo*. Obtenido de ilo.org: <https://bit.ly/3jxTy5G>

Zavala Costa, J., y Mendoza Legoas, L. (2019). *Los Principios del Procedimiento Sancionador y la Inspección del Trabajo*. Lima: Pacífico Editores S.A.C.

**ANEXOS**



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**EXPEDIENTE SANCIONADOR : 032-2021-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE**

**PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE LORETO**

**IMPUGNANTE : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MAYNAS**

**ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 018-2021-SUNAFIL/IRE-LOR**

**MATERIA : LABOR INSPECTIVA**

**Sumilla:** *Se declara INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MAYNAS, en contra de la Resolución de Intendencia N° 018-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, de fecha 22 de junio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Loreto.*

Lima, 28 de diciembre de 2021

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por Municipalidad Provincial de Maynas (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 018-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, de fecha 22 de junio 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° 054-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 024-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, de fecha 29 de marzo de 2021 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva.

---

<sup>1</sup> Se verificó el incumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones: Pago de remuneración (sueldos y salarios); Discriminación en el Trabajo: Cuadro de Categorías y funciones y/o política salarial.

**1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 032-2021-SUNAFIL/SIAI, de fecha 05 de abril de 2021, y notificado<sup>2</sup> el 27 de abril de 2021 a la Procuraduría Pública de la Municipalidad de Maynas<sup>3</sup>, se dio inicio a la etapa instructoria, 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 inciso 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° 037-2021-SUNAFIL/SIAI, de fecha 06 de mayo de 2021, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 048-2021-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE, de fecha 24 de mayo de 2021<sup>4</sup>, multó a la impugnante por la suma de S/ 369,864.00 (Trescientos Sesenta y Nueve Mil Ochocientos Sesenta y Cuatro con 00/100 soles), por haber incurrido en:

- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no facilitar la información solicitada en el requerimiento de información que fue notificado vía casilla electrónica en fecha 16 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 184,932.00.
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no facilitar la información solicitada en el requerimiento de información que fue notificado vía casilla electrónica en fecha 16 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 184,932.00.

**1.4** Con fecha 14 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 048-2021-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución apelada no ha respetado el debido procedimiento toda vez que no se indica, ni se sustenta adecuadamente el motivo de la sanción económica.
- ii. La impugnada vulnera el derecho de defensa al no haber notificado al Procurador Público Municipal.
- iii. La impugnada le causa perjuicio debido a que no se ha tenido en cuenta la forma en que obtiene sus ingresos.

---

<sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 07 de abril de 2021

<sup>3</sup> Ver folio 14 del expediente sancionador

<sup>4</sup> Notificada a la inspeccionada el 26 de mayo de 2021 (Ver folio 73 del expediente sancionador) y a la Procuraduría Pública de la Municipalidad de Maynas el 26 de mayo de 2021 (Ver folio 74 del expediente sancionador)



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 018-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, de fecha 22 de junio de 2021<sup>5</sup>, la Intendencia Regional De Loreto declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 048-2021-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE, por considerar que:

- i. En consulta con el expediente inspectivo y sancionador, se advierte que se ha respetado el debido procedimiento, pues la impugnante no ha cumplido con facilitar información solicitada en los requerimientos de fechas: 16.02.2021 y 04.03.2021 respectivamente, dicha conducta estaría poniendo en manifiesto una clara obstrucción a la labor inspectiva.
- ii. El pronunciamiento de primera que decide sancionar a la inspeccionada por no cumplir con sus obligaciones de colaboración a la labor inspectiva, se encuentra fundamentada, pues se aprecia los hechos que motivaron la sanción, precisando las normas vulneradas y determinándose que la impugnante incurrió en responsabilidad administrativa que amerita sanción; por tanto, no se ha vulnerado el derecho del debido procedimiento administrativo.
- iii. El impugnante incurre en error al afirmar que se le ha entorpecido su derecho de defensa, pues se aprecia de autos que existe el cargo de notificación con Cédula N° 018791-2021 (fs. 14-Exp. San), en el mismo se verifica que se ha puesto en conocimiento la imputación de cargos y acta de infracción de manera válida al Procurador Público Municipal siendo recibido con sello de dicha área; además de ello, con el ánimo de respetar todas las garantías de carácter procedimental se ha notificado a su casilla electrónica de conformidad con el Decreto Supremo N° 003-2020-TR y la Resolución de Superintendencia N° 114-2020-SUNAFIL. Por tanto, considerando la fecha de notificación (27.04.2021) del inicio del procedimiento sancionador con la imputación de cargos y el acta de infracción al Procurador Público Municipal, el Informe Final de Instrucción fue emitido respetándose el plazo de Ley para realizar su descargo; siendo ello así, recae en contradicción al afirmar en su recurso de apelación que no fue notificado a su representante legal encargado de su defensa. En consecuencia, la apelada no incurre en vicio alguno, pues se encuentra debidamente motivada y se ha respetado el derecho de defensa, así como toda garantía de carácter procedimental.

---

<sup>5</sup> Notificada a la inspeccionada el 13 de setiembre de 2021 (Ver folio 97 del expediente sancionador) y a la Procuraduría Pública de la Municipalidad de Maynas el 10 de setiembre de 2021 (Ver folio 96 del expediente sancionador)

iv. Independientemente de cuales hayan sido las motivaciones para no cumplir con sus obligaciones sociolaborales que han ocasionado multas administrativas, la inspeccionada debe tener en cuenta que de acuerdo al artículo 24 de la Constitución Política del Perú el pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador.

1.6 Con fecha 01 de octubre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional De Loreto el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 018-2021-SUNAFIL/IRE-LOR.

1.7 La Intendencia Regional de Loreto admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 447-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, recibido el 07 de octubre 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° 29981<sup>6</sup>, 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° 29981<sup>7</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>8</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR<sup>9</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización

---

<sup>6</sup> "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."

<sup>7</sup>"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 resolutivo 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.

(...)"

<sup>8</sup> "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."

<sup>9</sup>"Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 15.- Instancia Administrativa



# *Tribunal de Fiscalización Laboral*

## *Primera Sala*

### **Resolución N° 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>10</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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 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

---

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

<sup>10</sup>“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.”

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 modificatorias”<sup>11</sup>.

- 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.

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MAYNAS**

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que Municipalidad Provincial De Maynas, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 018-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, emitida por la Intendencia Regional de Loreto, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 369,864.00 por la comisión, de dos (02) infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 46.3 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<sup>12</sup>.
- 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 Municipalidad Provincial De Maynas.

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Con fecha 01 de octubre 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 018-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, señalando que:

- No se sustenta adecuada y debidamente el motivo factico para la sanción, transgrediéndose principios procesales y de competencia jurisdiccional, afectándose el debido proceso administrativo, enmarcado en el derecho de defensa de la comuna de Maynas, al haberse impuesto sanciones de multa por el mismo hecho, no haber brindado la misma información, que fue solicitada hasta en 02 oportunidades, lo que ha conllevado a la aplicación indebida de una doble sanción de multa por un mismo y presunto acto de infracción laboral.
- Existen contradicciones entre los hechos presuntamente imputados, que están contenidas en Acta de Infracción N° 024-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, de fecha 29.03.21 y

---

<sup>11</sup> Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14

<sup>12</sup> Iniciándose el plazo a partir del 11 de setiembre de 2021.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

en la Imputación de Cargos N° 032-2021-SUNAFIL/SIAI, de fecha 05.04.21, obrante en el presente procedimiento; donde se describe en primera instancia que se trata de infracciones relacionadas a materia sociolaborales de Remuneración referido al pago de remuneraciones, sueldos y salarios y discriminación en el trabajo, y luego contrariamente se dice y/o se imputa una infracción relacionado a labor inspectiva, sobre información no proporcionada; además de ello, se tiene que ésta última presunta infracción se relaciona a la imposición de una sanción de multa.

- La Resolución materia de revisión indica que se habría notificado al sujeto inspeccionado la imputación de cargo N° 032-2021-SUNAFIL/SIAI y el Acta de Infracción N° 24-2021-SUNAFIL/IRE-LOR; sin embargo, dicha aseveración no es verdad, por cuanto si bien se indica que se habría notificado al sujeto de inspección, ello se refiere que se notificó en forma electrónica a la Municipalidad Provincial de Maynas, más no a la Procuraduría Pública Municipal (en la forma y modo de ley), quien es el órgano jurídico responsable de acuerdo a ley que ejerce la defensa jurídica, legal y pública de la Comuna Edil de Maynas, por lo tanto, se ha generado un estado de indefensión y en consecuencia se ha atentado al Derecho de la Defensa de la empresa y el debido proceso.
- Las personas que se describen en el cuadro N° 01 del Acta de infracción N° 24-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, del 29.03.21, si bien habrían prestado sus servicios, no se ha precisado si éstas personas realmente tiene la condición de obrero, y si es que actualmente se encuentran prestando servicios para la inspeccionada; denotándose entonces que la inspectora SUNAFIL está actuando actos administrativos, y a consecuencia de dichos actos, emitiendo sanciones de multa sin la debida corroboración y/o acreditación de la información respecto a los presuntos denunciados.
- Al momento de aplicarse la presunta sanción de multa, no se ha tenido en cuenta ninguno de los criterios generales (gravedad de la falta, número de trabajadores, antecedentes del sujeto infractor); por lo tanto, en la resolución de intendencia para la aplicación de la multa, no se ha tenido en cuenta ni en consideración lo correcto y plenamente establecido en el artículo 38° de la Ley N° 29981, donde SUNAFIL establece los criterios para la imposición de sanciones de multas administrativas.
- No se ha tenido en cuenta que, la Municipalidad Provincial de Maynas obtiene sus ingresos a través de recursos propios, de canon y fondo de compensación municipal-FONCOMUN, y los que son aprobados por la Ley de Presupuesto para cada año, por tal motivo el multarnos por tales irregularidades y sin corresponder, nos ocasiona un

gran perjuicio económico, puesto que de dichos ingresos, dependen los pagos de los trabajadores de la institución municipal y otros gastos propios del desarrollo de la actual gestión.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

- 6.1** De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas “deben actuar con respecto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.
- 6.2** Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente<sup>13</sup>, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG<sup>14</sup>, pudiendo incluso “solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley”<sup>15</sup>.
- 6.3** Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

#### “Artículo 49.- Recursos administrativos

Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.

El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos”.

---

<sup>13</sup> “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 217. Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

(...)”

<sup>14</sup> “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”

<sup>15</sup> Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**6.4** Así, el artículo 55 del RLGIT establece que el recurso de revisión es un **recurso de carácter excepcional**, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en el punto 3.4 de la presente resolución (énfasis añadido).

**6.5** 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.

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” (énfasis añadido).

**6.6** Por ello, este Sala se encuentra en la estricta obligación de buscar la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral y en general 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, de todas aquellas materias sujetas a su conocimiento dentro de los límites de su competencia.

#### **Sobre el requerimiento de información**

**6.7** De acuerdo al artículo 1° de la LGIT, 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.

**6.8** Conforme al artículo 5 de la LGIT, en el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados están investidos de autoridad y facultados de proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observen

correctamente, y en particular, para requerir información al sujeto inspeccionado, situación que se condice con lo dispuesto en el literal d) del artículo 12 del RLGIT que precisa que, en cumplimiento de las ordenes de inspección recibidas, los inspectores de trabajo iniciaran las actuaciones de investigación, entre otras modalidades, mediante el requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica (énfasis añadido).

- 6.9** Por otro lado, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 7.11.3 del ítem 7.11 “REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN POR MEDIO DE SISTEMAS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA” de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII denominada “DIRECTIVA SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INSPECTIVA”, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL, de fecha 03 de febrero de 2020, se dispone que: “Si el sujeto inspeccionado no cumple con proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante esta modalidad y bajo apercibimiento, incurre en infracción a la labor inspectiva, según lo previsto por el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, siempre que haya sido válidamente notificado según lo establecido en el TUO de la LPAG.”
- 6.10** Asimismo de acuerdo a lo señalado en el numeral 7.7.2 de la versión 02 del Protocolo N° 005-2020-SUNAFIL/INII “PROTOCOLO SOBRE EL EJERCICIO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO, DENTRO DEL MARCO DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA Y NACIONAL POR LAS GRAVES CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LAS ACTIVIDADES LABORALES Y ECONÓMICAS A CONSECUENCIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19) EN EL TERRITORIO NACIONAL, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 103-2020-SUNAFIL, de fecha 12 de julio de 2020, se dispone que, “7.7.2. Si se verifica que el sujeto inspeccionado se niega a proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante esta modalidad y bajo apercibimiento, incurre en la infracción a la labor inspectiva prevista por el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT”.
- 6.11** De las actuaciones inspectivas, se observa que, el 16 de febrero de 2021, el Inspector comisionado notificó el primer requerimiento de información a través de la Casilla Electrónica a la impugnante, con la finalidad que, el día 03 de marzo de 2021, cumpla con presentar toda la información detallada el documento denominado “Requerimiento de Información para las Actuaciones Inspectivas de Investigación”, que obra a folios 15 del expediente de inspección; asimismo, con fecha 16 de febrero de 2021 se hace de conocimiento el requerimiento de información a los correos electrónicos [mesadepartes@munimaynas.gob.pe](mailto:mesadepartes@munimaynas.gob.pe) y [alcaldia@munimaynas.gob.pe](mailto:alcaldia@munimaynas.gob.pe), proporcionado por la impugnante el mismo 16 de febrero de 2021 en la visita de inspección al centro laboral<sup>16</sup>; recibiendo con fecha 27 de febrero de 2021 respuesta al correo electrónico por parte de mesa de partes de la impugnante indicando: “Debido a la suspensión de labores por la actual emergencia sanitaria en zonas de alerta extrema, se ingresó su escrito generando el expediente administrativo N° 1795-2021, de fecha 26 de febrero de 2021 derivada a la Sub Gerencia de Recursos Humanos”.
- 6.12** Igualmente, con fecha 04 de marzo de 2021, el Inspector notificó el segundo requerimiento de información a través de la Casilla Electrónica a la impugnante, con la finalidad que, en un plazo de tres (03) días hábiles, cumpla con presentar toda la

---

<sup>16</sup> Ver foja 13 del expediente de actuaciones inspectivas.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

información detallada en el documento denominado “Requerimiento de Información para las Actuaciones Inspectivas de Investigación”, que obra a folios 20 y 21 del expediente de inspección; haciendo de conocimiento en la misma fecha el requerimiento de información a los correos electrónicos [mesadepartes@munimaynas.gob.pe](mailto:mesadepartes@munimaynas.gob.pe) y [alcaldia@munimaynas.gob.pe](mailto:alcaldia@munimaynas.gob.pe), recibiendo con fecha 09 de marzo de 2021 respuesta al correo electrónico por parte de mesa de partes de la impugnante indicando: “Debido a la suspensión de labores por la actual emergencia sanitaria en zonas de alerta extrema, se ingresó su escrito generando el expediente administrativo N° 2427-2021, de fecha 08/03/2021, derivada a la Sub Gerencia de Recursos Humanos”. Sin embargo, los Inspectores de Trabajo dejaron constancia en los numerales 4.7 y 4.10 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción que la impugnante no cumplió con presentar la información solicitada, de cuyo incumplimiento el inspector no ha podido concluir con las investigaciones derivadas de la Orden de Inspección N° 54-2021-SUNAFIL/IRE-LOR.

- 6.13** Es necesario señalar que, conforme a los artículos 16 y 47 de la LGIT, los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de sus respectivos derechos e intereses, puedan aportar los interesados.
- 6.14** Entonces, tomando en cuenta 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, deben prestar la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de sus funciones, y siendo el requerimiento de información a través de medio electrónico una actuación inspectiva, la impugnante se encontraba en la obligación legal de proporcionar a la Inspección del Trabajo los datos, antecedentes o información con relevancia en las actuaciones inspectivas. En tal sentido, la conducta referida a no proporcionar al inspector de trabajo, la información solicitada mediante dicha modalidad, constituye una infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 de la LGIT. Es necesario dejar en claro que, el documento que contiene el requerimiento de información que fue notificado a la impugnante, precisa que en caso de negarse a proporcionar al inspector de trabajo la información solicitada, dicha conducta constituirá una infracción a la labor inspectiva sancionable con multa. Por lo tanto, la impugnante tenía pleno conocimiento de las consecuencias que acarrearía incumplir con presentar, en el plazo otorgado, los documentos requeridos, más aún si tuvieron conocimiento de los requerimientos, habiendo confirmado su recepción mediante correo electrónico, consignado un número de expediente a cada requerimiento y derivándolos a la Sub Gerencia de Recurso Humanos.

- 6.15 En consecuencia, esta Sala concluye que, la impugnante resulta ser responsable administrativamente por las infracciones tipificadas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.

#### **De la afectación al Principio Non bis in ídem**

- 6.16 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional Peruano ha establecido en distintas resoluciones<sup>17</sup> el contenido del principio, señalando en la resolución recaída en el expediente N° 02704-2012-PHC/TC, fundamento 3.3 “El non bis in ídem es un principio que informa la potestad sancionadora del Estado, el cual impide –en su formulación material- que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento”.
- 6.17 Por otro lado, es preciso indicar que, de acuerdo con lo regulado en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el principio del non bis in ídem, como principio de la potestad sancionadora administrativa, señala que “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. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7”.
- 6.18 En relación al principio de non bis in ídem, Morón Urbina ha señalado, sobre la concurrencia de la triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos para la exclusión de una segunda sanción, lo siguiente:

“La propia norma nos expresa que para la exclusión de la segunda pretensión punitiva del Estado (plasmada en un **procedimiento o sanción concurrente o sucesiva**) tiene que acreditarse que entre ella y la primera deba apreciarse una triple identidad de “sujeto, hecho y fundamento”, dado que, si no apareciera alguno de estos elementos comunes, si sería posible jurídicamente la acumulación de acciones persecutorias en contra del administrado. Por ello, en todos los casos, los presupuestos de operatividad para la exclusión de la segunda pretensión sancionadora son tres:

- La identidad subjetiva o de persona (eadem personae) consistente en que **ambas pretensiones punitivas sean ejercidas contra el mismo administrado**, independientemente de cómo cada una de ellas valore su grado de participación o forma de culpabilidad imputable. No se refiere a la identidad del agraviado o sujeto pasivo (...)
- La identidad de hecho u objetiva (eadem rea) consiste en que **el hecho o conducta incurridas por el administrado deba ser la misma en ambas pretensiones punitivas, sin importar la calificación jurídica que las normas les asignen o el presupuesto de hecho que las normas contengan**. No es

---

<sup>17</sup> Ver Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, así como la Sentencia del Tribunal Constitucional del 24 de mayo de 2013, recaída en el Expediente N° 02704-2012-PHC/TC.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

relevante el nomen juris o como el legislador haya denominado a la infracción o título de imputación que se les denomine, sino la perspectiva fáctica de los hechos u omisiones realizados.

- Finalmente, la identidad causal o de fundamento (eadem causa petendi) consiste en la identidad en ambas incriminaciones, esto es, **que exista superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras**, de suerte tal que si los bienes jurídicos que se persiguen resultan ser heterogéneos existirá diversidad de fundamento, mientras que, si son iguales, no procederá la doble punición (...)”<sup>18</sup> (énfasis añadido).

**6.19** Entonces, respecto a la vulneración alegada en el caso concreto, se debe concluir lo siguiente:

- a) Identidad de Sujetos: Sindicato de Obreros Municipales de Iquitos “SOMI”.
- b) Identidad de Hechos: Los hechos que se le atribuyen a la inspeccionada se tratan de dos (2) conductas contra la labor inspectiva, sancionables en forma independiente, por cuanto las infracciones a la labor inspectiva son de comisión inmediata y son insubsanables<sup>19</sup>, lo que implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta. En ese sentido, el primer incumplimiento es **por la negativa a proporcionar para el día 16 de febrero de 2021 al inspector comisionado la información solicitada mediante requerimiento de información notificado en casilla electrónica el 16 de febrero de 2021**; mientras que la segunda infracción se configura **por la negativa para el día 04 de marzo de 2021 al inspector comisionado la información solicitada mediante requerimiento de información notificado en casilla electrónica el 04 de marzo de 2021**, siendo que, tales incumplimientos no ha permitido al inspector verificar el cumplimiento respecto a las materias contenidas en la Orden de Inspección N° 054-2021-SUNAFIL/IRE-LOR.

En esa línea argumentativa, cada requerimiento de información constituye una de las modalidades de actuación de investigación a las que se encuentran facultado

---

<sup>18</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2015, p. 790.

<sup>19</sup> Numeral 3 de la Relación de Criterios Aplicables en la inspección de Trabajo, aprobado mediante Resolución Directoral N° 029-2009-MTPE/2/11.4.

el inspector comisionado, por lo que el incumplimiento de cada uno constituye un acto independiente, como ocurre en el presente caso.

- c) Identidad de Fundamentos: La obligación cuyo incumplimiento se sanciona tiene los mismos fundamentos: la obstrucción a la labor inspectiva, por la falta del deber de colaboración en la inspección.

**6.20** Como se aprecia no existe identidad de hechos a entre el presente procedimiento sancionador, ya que los hechos son distintos, en ese sentido, no se ha producido la vulneración al principio del *non bis in ídem*, respecto a las infracciones mencionadas, toda vez que no se verificó de manera conjunta la triple identidad, de sujeto, hecho y fundamento.

**6.21** Asimismo, debe invocarse lo dispuesto en la Directiva N° 01-2016<sup>20</sup> y 01-2020-SUNAFIL, en la que dispone que cada incumplimiento de requerimiento de información acarrea la imposición de una multa independiente, o, dicho de otro modo, cada incumplimiento constituye una multa. 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 dificultan 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”.

**6.22** De lo expuesto, cabe señalar que, no se ha impuesto sanción de multa por los mismos hechos, por tanto, no se ha vulnerado el principio de *non Bis In Ídem*, no acogándose lo alegado por la impugnante en este extremo.

### **Sobre la alegada vulneración del derecho de defensa y del debido proceso**

**6.23** Al respecto, es preciso indicar que, de acuerdo con lo regulado en el numeral 1.2 del artículo IV. Principios del procedimiento administrativo del TUO de la LPAG, respecto al principio del debido procedimiento se señala:

“1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. 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”.

---

<sup>20</sup> Directiva 01-2016 SUNAFIL/INII aprobada por resolución de Superintendencia N° 039-2016 SUNAFIL en su artículo 7.2.18 dispone “Tratándose de hechos que configuren infracción a la labor inspectiva, por cada hecho verificado se propondrá una multa teniendo en cuenta que al ser conductas independientes deben sancionarse por separado”.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.24** Teniéndose establecidos estos alcances, corresponde analizar las alegaciones del impugnante, quien señala que la Imputación de Cargos y el Acta de Infracción, no se encuentra notificada al Procurador de la Municipalidad, generando un estado de indefensión a la impugnante.
- 6.25** Respecto a los cuestionamientos efectuados a los actos de notificación, debe señalarse, que dicha diligencia se efectuó mediante Cedula de Notificación N° 18791-2021, en el Domicilio Ca. Echenique N° 350, otros Procuraduría Pública, Maynas – Iquitos conforme obra en el procedimiento sancionador<sup>21</sup>. Por lo que tomó conocimiento, de tales actos dejando como constancia el sello de recepción de la Procuraduría Publica Municipal de fecha 27 de abril de 2021 a las 09:55. Horas.
- 6.26** Ahora bien, es necesario precisar que, conforme el numeral 1 del artículo 4 de la Ley General de Inspección del Trabajo, las actuaciones de investigación se han realizado efectuadas en el marco de la Orden de Inspección N° 054-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, que establece, que el ámbito de actuación de la inspección del trabajo es, entre otros “Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada” (énfasis añadido).
- 6.27** Respecto a los cuestionamientos efectuados al acto de notificación, debe señalarse que dicha diligencia se efectuó sin afectar el debido procedimiento, pues la procuraduría ha tomado conocimiento de la notificación, dejando como constancia el sello de recepción de la Procuraduría Publica Municipal de fecha 27 de abril de 2021 a las 09:55 Horas.
- 6.28** Además, se aprecia que la autoridad del Procedimiento Administrativo Sancionador- PAS- durante todo el procedimiento no sólo notificó a la inspeccionada por medio de su casilla electrónica, sino también a su procurador público, por medio de cédula de notificación. En consecuencia, se advierte que se efectuó una adecuada notificación del Acta de Infracción, así como de la apertura del procedimiento sancionador e imputación de cargos. Asimismo, también se realizó la notificación del Informe Final<sup>22</sup> y de la resolución de Sub Intendencia<sup>23</sup> e Resolución de Intendencia<sup>24</sup>; a pesar de lo cual, la procuraduría de

---

<sup>21</sup> Ver folios 6 del expediente sancionador

<sup>22</sup> Ver folios 74 del pdf del expediente sancionador.

<sup>23</sup> Ver folios 96 del expediente sancionador.

<sup>24</sup> Ver folios 55 del expediente sancionador.

la inspeccionada no se apersonó al presente procedimiento, sino hasta la emisión de la Resolución de Sub Intendencia, a través de la interposición de su recurso de apelación.

- 6.29** Por lo expuesto, lo afirmado por la inspeccionada referido a que se restringió su derecho de defensa en el presente, no es correcto, pues al estar debidamente notificada, pudo ejercerla e interponer recursos impugnatorios cuando lo consideró pertinente. Por tanto, no se acoge este extremo del recurso de revisión interpuesto.

### **Sobre los criterios de graduación de las sanciones**

- 6.30** El artículo 38 de la LGIT dispone que: “Las sanciones a imponer por la comisión de infracciones de normas legales en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social a que se refiere la presente Ley, se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales: a) Gravedad de la falta cometida, b) Número de trabajadores afectados, c) Tipo de empresa. El Reglamento establece la tabla de infracciones y sanciones, y otros criterios especiales para la graduación”.
- 6.31** Del mismo modo, el artículo 47 del RLGIT señala que las sanciones por la comisión de las infracciones a que se refiere la Ley y el presente reglamento se determinan atendiendo a los criterios generales previstos en el artículo 38 de la Ley, y los antecedentes del sujeto infractor referidos al cumplimiento de las normas sociolaborales. Es así que, el artículo 48 del RLGIT establece que el cálculo del monto de las multas administrativas se determina en virtud de las tablas de sanciones dispuestas en dicho artículo. Por lo que, las tablas de sanciones contempladas en dicho artículo consignan los criterios antes señalados.
- 6.32** Ahora bien, de la revisión de la resolución de primera instancia, se evidencia que el monto de la sanción impuesta fue determinado en aplicación de la tabla de sanciones contemplada en el artículo 48 del RGIT, la misma que, como ya se explicó, recoge los parámetros o criterios señalados en el artículo 38 de la LGIT, conforme a lo expuesto en los considerandos 23 al 25 de la parte VII de la Resolución de Sub Intendencia N° 48-2021-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE. Por lo tanto, no es cierto lo alegado por la impugnante sobre que la multa impuesta es irregular, abusiva e ilegal, por no haberse aplicado los criterios señalados en el artículo 38 de la LGIT.

### **Sobre la condición de las personas afectadas y la supuesta contradicción de los hechos presuntamente imputados**

- 6.33** De la revisión del expediente inspectivo y sancionador –así como de la resolución impugnada– se observa que la denuncia que dio inicio las actuaciones inspectivas y posterior procedimiento sancionar, es la solicitud de Fiscalización del Sindicato de Obreros Municipales de Iquitos “SOMI”, siendo las materias a investigar: Remuneraciones: Pago de la remuneración (sueldos y salarios) y Discriminación en el Trabajo (Cuadro de Categorías y funciones y/o política salarial).
- 6.34** En base a la denuncia y dentro de sus facultades la Autoridad Inspectiva, solicito a la impugnante mediante requerimientos de información de fecha 16 de febrero y 04 de marzo de 2021, la relación de trabajadores obreros municipales que laboren en el centro inspeccionada, indicando entre otros datos, su cargo u ocupación; las boletas de pago de



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

remuneraciones de los trabajadores; la política salarial y cuadro de asignaciones y funciones, su difusión de la trabajadores, y, la descripción de los puestos de trabajo de los obreros municipales; indicando en cada requerimiento de información, tal como se estableció en los considerandos precedentes que de negarse a proporcionar la información solicitada constituiría una infracción a la labor inspectiva; por lo tanto, la impugnante tenía pleno conocimiento de las consecuencias que acarrearía incumplir con presentar, en el plazo otorgado, los documentos requeridos; sin embargo, no cumplió con presentar la información solicitada por los Inspectores de Trabajo, configurándose de esta manera la comisión de las infracciones a la labor inspectiva, tal como se dejó establecido en los considerandos 6.7 a 6.14 de la presente resolución, no habiéndose podido concluir con las investigaciones derivadas de la Orden de Inspección N° 54-2021-SUNAFIL/IRE-LOR.

- 6.35** Por tanto, si bien la materia que origino el presente procedimiento es sobre remuneraciones y discriminación en el trabajo, es claro, que debido a la falta de colaboración de la impugnante no se pudo concluir con las investigación habiéndose configurado en el transcurso de la investigación la comisión de infracciones a la labor inspectiva, no acogiéndose lo señala por la inspeccionada al no existir contradicción entre los hechos imputados y sancionados, ya que los hechos materia de denuncia no se han determinado en el presente procedimiento, debido a la falta de colaboración de la impugnante configurándose las infracciones a la labor inspectiva que fueron de conocimiento de la impugnante.
- 6.36** En cuanto a la condición de los trabajadores, de las actuaciones inspectivas de investigación, de la información obtenida de la planilla electrónica Reporte TR-5 periodo 2020-12, se ha determinado la cantidad de trabajadores que tienen la condición de obreros municipales. Por lo que, de conformidad a lo establecido en los artículos 16 y 47 de la LGIT, los hechos constatados por los Inspectores del Trabajo que se formalicen en las actas de infracción observándose los requisitos que se establezcan, merecen fe y se presumen ciertos; constituyendo prueba relevante en el procedimiento administrativo sancionador, pero dicha presunción admite prueba en contrario, ya que el legislador ha dispuesto que los interesados en defensa de sus respectivos derechos e intereses pueden presentar las pruebas que consideran pertinentes.
- 6.37** Por lo que, la impugnante tenía conocimiento del presente procedimiento, por lo que debería haber tenido una participación activa durante las actuaciones inspectivas como en el transcurso del procedimiento sancionador, siendo esta la interesada de acreditar el cumplimiento de sus obligaciones sociolaborales, por ende, tiene la prerrogativa de presentar toda la documentación que considere pertinente a fin de esclarecer cualquier controversia y/o cuestionamiento sobre las materias investigadas, en tal sentido, si

consideraba necesario determinar la condición de los trabajadores afectados, tenía la plena facultad de presentar los documentos que sustenten lo alegado.

### **De la cuestión presupuestaria**

**6.38** Cabe precisar que, si bien las regulaciones presupuestales pueden limitar la contratación de personal de las entidades públicas; no obstante éstas no permiten de modo alguno el desconocimiento de los derechos constitucionales de los trabajadores como son el de pago de remuneraciones y no discriminación, ya que, en su caso, la impugnante es el responsable de prever el cumplimiento de las disposiciones de orden presupuestal como las de materia laboral y evitar dichas situaciones, en observancia del principio de legalidad. Sostener lo contrario haría posible el incumplimiento de la normativa con la excusa de las limitaciones presupuestales

**6.39** Además, no obstante, los problemas internos, tales como la falta de presupuesto y similares, no son impedimentos válidos frente al cumplimiento de las obligaciones sociolaborales y a labor inspectiva ni mucho menos son óbice para el ejercicio de la función inspectiva, tomando en cuenta la naturaleza de los derechos laborales en cuestión. Es así que la propia sentencia jurisdiccional constitucional recaída en el Expediente N.º 189-2012-0-1714-JM-CI-01, publicada en El Peruano el 21 de febrero de 2014, ha advertido que la cuestión presupuestaria no constituye un supuesto aplicable frente a la exigible observancia de derechos fundamentales, cuya vinculación resulta determinante, más aún prevalece si se trata de derechos de las personas; razón por lo cual, lo alegado por la impugnante carece de asidero.

### **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 por Municipalidad Provincial De Maynas, en contra de la Resolución de Intendencia N° 018-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, de fecha 22 de junio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Loreto, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 032-2021-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.** - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 018-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, en todos sus extremos.

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



*Tribunal de Fiscalización Laboral*  
*Primera Sala*

**Resolución N° 687-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**CUARTO.** - Notificar la presente resolución a Municipalidad Provincial De Maynas y a la Intendencia Regional de Loreto, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.** - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Loreto

**SEXTO.**- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://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 Alterna

**Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI**

## CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MAYNAS identificado con RUC: 20103845590 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000687-2021 en fecha 14/01/2022 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.



**Tribunal de Fiscalización Laboral**  
**Primera Sala**

**Resolución N° 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- EXPEDIENTE SANCIONADOR : 140-2021-SUNAFIL/IRE-CUS**
- PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE CUSCO**
- IMPUGNANTE : CONSTRUCTORA MECH S.R.L.**
- ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 150-2021-SUNAFIL/IRE-CUS**
- MATERIA : LABOR INSPECTIVA**

*Sumilla:* Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **CONSTRUCTORA MECH S.R.L.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 150-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, de fecha 20 de agosto de 2021.

Lima, 29 de octubre de 2021

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por **CONSTRUCTORA MECH S.R.L.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 150-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, 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° 236-2021-SUNAFIL/IRE-CUS se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 85-2021-SUNAFIL/IRE-CUS (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 163-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI del 09 de abril de 2021, notificada el 12 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

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (sub materias: comité (o supervisor) de seguridad y salud en el trabajo, y registro de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia).

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 RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 235-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 353-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO de fecha 21 de junio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 43,560.00 (cuarenta y tres mil quinientos sesenta con 00/100 soles) por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva por no haber enviado la documentación solicitada al inspector comisionado en el requerimiento programado para el día 08 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, en perjuicio de 81 trabajadores afectados. Imponiéndole una multa ascendente a 4.95 UIT, equivalente a S/ 21,780.00.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva por no haber enviado la documentación solicitada al inspector comisionado en el requerimiento programado para el día 22 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, en perjuicio de 81 trabajadores afectados. Imponiéndole una multa ascendente a 4.95 UIT, equivalente a S/ 21,780.00.

1.4 Con fecha 25 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 353-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO, el mismo que luego de haber sido subsanado en un requisito de admisibilidad, fue concedido mediante Auto N° 500-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIRE. En el referido recurso de apelación se argumenta lo siguiente:

- i. En el sistema virtual de mesa de partes de la SUNAFIL, la impugnante presentó un escrito el 21 de junio de 2021, solicitando que se le otorgue un plazo a efectos de poder presentar la documentación anotada. Empero, dicho escrito no ha sido tomado en cuenta al emitirse la resolución de sanción. Sin perjuicio de ello, la impugnante presenta la documentación requerida para que se valore en la instancia de apelación el descargo presentado, de lo contrario, significaría la imposición de sanción contra el principio de razonabilidad.
- ii. La imposición de la sanción debe entenderse en virtud de la comisión de una falta que, en el caso de autos, esta obedece a una falta de notificación, por lo que la impugnante solicita que se tenga un criterio más amplio e invoca la aplicación del artículo 40 de la LGIT, sobre reducción de multa. Asimismo, menciona que hay agravio por haberse vulnerado el derecho a la motivación de resoluciones, y que la multa viola el principio de razonabilidad atendiendo a la situación de pandemia, pues nunca hubo intención de cometer la infracción. Además, que, de haber sido la impugnante notificada mediante otro medio, se hubiera realizado las acciones a efecto de cumplir lo anotado, por lo que, en este caso, debe considerarse que el sistema de la SUNAFIL es nuevo y que la impugnante se ha enterado de las notificaciones vía una notificación de SUNAT.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- iii. La resolución no se encuentra conforme a derecho, por lo que el superior debe revocarla y/o declarar su nulidad por los errores de hecho y derecho en los que se incurre.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 150-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, de fecha 20 de agosto de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Cusco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 353-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO, por considerar los siguientes puntos:

- i. Luego de la notificación del Informe Final, a efectos de garantizar el derecho de defensa, se concede al administrado la oportunidad de presentar sus descargos, por lo que tiene cinco (5) días hábiles para dicho propósito, según el marco normativo. En ese sentido, vencido el plazo, con la presentación del respectivo descargo o sin este, la autoridad sancionadora emite la resolución correspondiente.
- ii. El 16 de junio de 2021 la impugnante presentó un escrito solicitando una ampliación de plazo de dos (2) días hábiles para presentar la documentación requerida. Sin embargo, dicho escrito no constituye un descargo al Informe Final, ya que fue remitido fuera del plazo previsto para su presentación. En ese sentido, no corresponde lo solicitado en dicho escrito.
- iii. La impugnante no cuestionó los hechos comprobados en fase inspectiva, respecto a la omisión en la remisión de información ante los requerimientos notificados el 03/02/2021 y 17/02/2021. Al contrario, al pretender subsanar las conductas infractoras, se evidencia la aceptación respecto de los incumplimientos advertidos. Por lo tanto, bajo esta premisa y, al no haber elemento probatorio que demuestre lo contrario, los hechos constatados formalizados en el Acta de Infracción merecen fe.
- iv. De la revisión de los actuados, se verifica que, de acuerdo a las constancias de actuaciones inspectivas, la impugnante no cumplió con presentar en las diligencias programadas para los días 08/02/2021 y 22/02/2021, respectivamente, la información solicitada mediante requerimientos de información. Por tanto, se obstaculizó la labor inspectiva respecto a las materias objeto de investigación. Entonces, no corresponde la subsanación de dichas conductas infractoras, dado que los efectos del incumplimiento de dichas obligaciones no pueden ser revertidos. Consecuentemente, no corresponde lo solicitado por el apelante respecto a la aplicación del artículo 40 de la LGIT.

---

<sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 23 de agosto de 2021. Ver fojas 144 de expediente sancionador

- v. Al haberse verificado la comisión de infracciones por la omisión de la remisión de información en fechas 08/02/2021 y 22/02/2021, en atención a los requerimientos de información notificados válidamente mediante casilla electrónica en fechas 03/02/2021 y 17/02/2021, se impuso la multa de acuerdo al marco normativo, no siendo cierto lo afirmado por la impugnante referente a que la multa viola el principio de razonabilidad.
- vi. En el desarrollo del procedimiento no existe vulneración normativa en ningún extremo, ni existe supuesto alguno que vicie la resolución emitida en primera instancia ni mucho menos causal que sustente la revocación de la misma.

1.6 Con fecha 31 de agosto de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cusco, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 150-2021-SUNAFIL/IRE-CUS.

1.7 La Intendencia Regional de Cusco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 313-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, recibido el 03 de setiembre 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° 29981<sup>3</sup>, 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° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo

---

<sup>3</sup> "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."

<sup>4</sup> "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.

(...)"

<sup>5</sup> "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."



# *Tribunal de Fiscalización Laboral*

## *Primera Sala*

### **Resolución N° 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

N° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

### **III. DEL RECURSO DE REVISIÓN**

- 3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda

---

<sup>6</sup>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.”

<sup>7</sup>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.”

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 causas taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.

3.4 Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE CONSTRUCTORA MECH S.R.L.**

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que CONSTRUCTORA MECH S.R.L. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 150-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, emitida por la Intendencia Regional de Cusco, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 43,560.00 por la comisión de dos (2) infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 24 de agosto de 2021, día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por la impugnante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por CONSTRUCTORA MECH S.R.L.

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Con fecha 31 de agosto de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 150-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, señalando los siguientes fundamentos:

- i. Lo resuelto en la resolución materia de revisión es contrario al artículo 139 numeral 5 de la Constitución, pues no se motiva de manera adecuada, ni se valoran los extremos esenciales de la apelación, ya que se limita a mencionar los tiempos de la notificación y el vencimiento de plazos como cuestión medular.
- ii. Si bien se ha notificado a la impugnante, la SUNAFIL no ha capacitado a la misma en el uso de la casilla electrónica, siendo que no ha habido intención de incumplir, sino desconocimiento del contenido de los requerimientos, ya que apenas se tomó conocimiento de ellos, la impugnante remitió la información y documentación del caso.
- iii. El hecho de subsanar se orienta a que se sujete a ponderación o valoración la conducta procesal, por lo que se solicita valorar la conducta de manera objetiva.
- iv. No hay obstaculización de la labor inspectiva, pues la conducta no fue intencional o dolosa.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- v. La infracción por la que se pretende sancionar a la impugnante se trata de una infracción subsanable, ya que la omisión de entrega no ha causado un perjuicio a los trabajadores; a lo cual se suma que la impugnante ha presentado toda la documentación, por lo que la misma solicita que se valore adecuadamente su conducta en atención del principio de equidad y del principio de primacía de la realidad.
- vi. La impugnante refuta la afirmación de la autoridad cuando dice que no hay supuesto alguno que vicie la resolución, ya que debe declararse la nulidad de la resolución impugnada por contravenir el principio de razonabilidad y proporcionalidad, entre otros.
- vii. La resolución materia de revisión no ha valorado los descargos, ni la entrega de información, en la medida que se limita a interpretar la ley sin apreciar los principios invocados.
- viii. La impugnante alega que se ha violado el principio de legalidad, puesto que se hace una enumeración de la normativa que se habría infringido e incluso se acompaña un cuadro con la tipicidad, empero no se menciona el texto íntegro de la norma que se anota, lo cual demuestra una actuación cuestionable de parte de la administración.
- ix. Debió aplicarse al caso lo prescrito en el artículo 49 del RLGIT, sobre reducción de multas por subsanación.
- x. Con el primer escrito y con las capturas de pantalla se demuestran las fechas exactas y cómo la impugnante tomó conocimiento, situación que debió valorarse.
- xi. La multa resulta contraproducente en un estado de reactivación económica.

#### **VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

##### **Sobre la notificación por casilla electrónica**

6.1 Sobre el particular, el Decreto Supremo N° 003-2020-TR, norma que aprueba el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, establece lo siguiente: “Artículo 5.- Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto supremo se consideran las definiciones siguientes: 5.1 Casilla electrónica: es el buzón electrónico asignado al usuario, creado en el Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), cuyo propósito es el trámite seguro y confiable de las notificaciones en el marco de los procedimientos administrativos y actuaciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). La casilla electrónica se constituye en un domicilio digital obligatorio”.

6.2 Asimismo, la misma norma prescribe, en su artículo 6 que: “La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) asigna al usuario una casilla electrónica en el Sistema Informático de Notificación Electrónica, la cual se constituye en un domicilio digital obligatorio para la notificación de los actos administrativos y/o actuaciones emitidas en el marco de sus funciones y competencias que correspondan ser informadas al administrado. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) comunica al usuario cada vez que se le notifique un documento a la casilla electrónica a través de las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica, en su correo electrónico y/o mediante el servicio de mensajería”.

6.3 El artículo 8° del mismo cuerpo normativo, establece que las obligaciones que debe tener el usuario de la casilla electrónica son las siguientes:

- 1) Revisar periódicamente la casilla electrónica asignada a efectos de tomar conocimiento de los documentos y/o actos administrativos que se le notifique.
- 2) Mantener operativo su correo electrónico y/o servicio de mensajería, a efectos de recibir las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica.
- 3) Mantener la confidencialidad y adoptar las medidas de seguridad en el uso del nombre de usuario y la clave de acceso a la casilla electrónica que se le asigne.

6.4 Mediante Resolución de Superintendencia N° 114-2020-SUNAFIL<sup>8</sup>, se modificó el artículo 1° de la Resolución de Superintendencia N° 058-2020-SUNAFIL, con la cual se aprobó el Cronograma de Implementación, a Nivel Nacional, del Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SINEL-SUNAFIL). Dicha modificación se hizo considerando que, con la declaratoria de Emergencia Sanitaria, y a fin de prevenir y controlar la propagación y contagio del COVID-19, el uso de medios electrónicos y tecnológicos en la fiscalización laboral adquirieron mayor relevancia y urgencia, puesto que se constituye en una práctica que preserva y resguarda el bienestar y la salud de la ciudadanía. Cabe resaltar que el citado Cronograma de Implementación establece que se implementa la notificación vía casilla electrónica para el “Requerimiento de Comparecencia” a partir del 31 de diciembre de 2020, mientras que para la “Imputación de Cargos” y el “Informe Final de Instrucción” a partir del 30 de noviembre de 2020.

6.5 Resulta relevante para el presente caso el determinar que todos los cuerpos legales antes citados, base de los pronunciamientos anteriores, se encuentran debidamente publicados en el Diario Oficial El Peruano. Por tanto, dichas normas son de público conocimiento y de obligatorio cumplimiento desde el día siguiente de su publicación conforme lo establece el artículo 109° de la Constitución Política del Perú. Por ello, es responsabilidad del administrado el conocer lo dispuesto en las normas citadas, sin perjuicio de las actividades a cargo de la administración (en este caso, la SUNAFIL) de difundir el conocimiento de esta obligación y de facilitar, a través del sistema de alertas, el mejor conocimiento de cuanto es objeto de citación.

6.6 Sobre la base del principio de publicidad de las normas, el recuento normativo glosado en párrafos anteriores lleva a afirmar la obligatoriedad de la casilla electrónica, máxime si a través de dicho medio otras entidades públicas se dirigen a los administrados y, además, la propia SUNAFIL ha tenido la diligencia de entablar campañas complementarias de difusión de esta obligación.

---

<sup>8</sup> Conforme se corrobora en la carpeta de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano, del 1 de agosto de 2020, se encuentra publicada la Resolución de Superintendencia N° 114-2020-SUNAFIL.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

6.7 Además, el numeral 20.4 del artículo 20 del TUO de la LPAG señala lo siguiente:

“20.4. La entidad que cuente con disponibilidad tecnológica puede asignar al administrado una casilla electrónica gestionada por esta, para la notificación de actos administrativos, así como actuaciones emitidas en el marco de cualquier actividad administrativa, siempre que cuente con el consentimiento expreso del administrado. Mediante decreto supremo del sector, previa opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, puede aprobar la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica. En ese caso, la notificación se entiende válidamente efectuada cuando la entidad la deposite en el buzón electrónico asignado al administrado, surtiendo efectos el día que conste haber sido recibida, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 25”.

6.8 Respecto a la validez de la notificación, para el presente caso corresponde citar las normas sobre dicho efecto, las cuales se encuentran detalladas en el artículo 11 y artículo 12 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR:

“Artículo 11.- Validez y efecto de la notificación vía casilla electrónica

11.1 La notificación se entiende válidamente efectuada con el depósito del documento en la casilla electrónica asignada al usuario.

11.2 La notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida en la casilla electrónica o, en caso tal día sea no hábil, a partir del primer día hábil siguiente de haber sido recibida.

11.3 El cómputo de los plazos expresados en días se inicia el día hábil siguiente de aquel en que la notificación vía casilla electrónica surte efectos, salvo que en el acto administrativo notificado se señale una fecha distinta.

Artículo 12.- Imposibilidad de uso de la notificación vía casilla electrónica

12.1 Cuando las unidades orgánicas, los órganos desconcentrados de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y la Intendencia de Lima Metropolitana a cargo del procedimiento o actuación administrativa se vean imposibilitadas de efectuar la notificación vía casilla electrónica utilizando el Sistema Informático de Notificación Electrónica, usan las otras modalidades de notificación previstas en el artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, de acuerdo al orden de prelación previsto en dicho artículo”.

- 6.9 Visto el marco normativo, es de precisar que, en el expediente inspectivo, obra a folios 6 la “Constancia de Notificación Vía Casilla Electrónica”, notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CONSTRUCTORA MECH S.R.L., con la cual se deja constancia del depósito del documento “Requerimiento de Información”, consignándose como fecha de notificación del mismo el 03 de febrero de 2021. Del mismo modo, también en el expediente inspectivo, obra a folios 11 la “Constancia de Notificación Vía Casilla Electrónica”, notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CONSTRUCTORA MECH S.R.L., con la cual se deja constancia del depósito del documento denominado “Requerimiento de Información”, consignándose como fecha de notificación el 17 de febrero de 2021. Así también, obra a folios 6 del expediente sancionador la “Constancia de Notificación Vía Casilla Electrónica”, notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CONSTRUCTORA MECH S.R.L., que acredita que se notificó debidamente el 12 de abril de 2021 vía casilla electrónica la imputación de cargos junto con el Acta de Infracción, dicho acto de notificación dio inicio al procedimiento sancionador, poniendo en conocimiento del mismo al sujeto inspeccionado. Además, obra a folios 13 del expediente sancionador obra la “Constancia de Notificación Vía Casilla Electrónica”, notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CONSTRUCTORA MECH S.R.L., que demuestra que se notificó debidamente el 24 de mayo de 2021 vía casilla electrónica el Informe Final.
- 6.10 En la línea de lo expuesto, vista ya la legalidad de la creación de la casilla efectuada por esta administración al sujeto inspeccionado, y, además, acreditada la existencia de las constancias correspondientes donde el inspector actuante sustenta el haber remitido los requerimientos a la casilla electrónica del sujeto inspeccionado, no se encuentran razones para establecer que no se siguió con el procedimiento regulado. Asimismo, es de precisar que, estando acreditada la existencia de las constancias que demuestran la notificación de la imputación de cargos junto con el Acta de infracción el 12 de abril de 2021 (que da inicio al procedimiento, y con la cual se otorga un plazo de cinco (5) días hábiles para efectuar los descargos a la imputación de cargos) y la notificación del Informe Final el 24 de mayo de 2021 (con la cual se otorga un plazo de cinco (5) días hábiles para efectuar los descargos al Informe Final), se verifica que se puso en conocimiento del inicio del presente procedimiento a la impugnante, y que se le otorgó el plazo para efectuar los descargos respectivos en dos oportunidades, conforme lo establece el artículo 53 del RLGIT, garantizándose el derecho del debido procedimiento en todo momento. Dicho esto, cabe recordar que las alertas no revisten de validez a la notificación pues, tal como se establece en el artículo 8 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, constituye obligación del usuario, “revisar periódicamente la casilla electrónica asignada a efectos de tomar conocimiento de los documentos y/o actos administrativos que se le notifiquen”.
- 6.11 Por otro lado, el numeral 20.4 del artículo 20 del TUO de la LPAG no determina que se requiera de un consentimiento expreso del administrado. Se debe precisar, tal como se puede apreciar del mismo numeral del TUO de la LPAG, que la norma permite el que, mediante decreto supremo del sector, se pueda aprobar la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica. Como ya se ha indicado, en su artículo 6, el Decreto Supremo N° 003-2020-TR estableció que el usuario de casilla electrónica en el Sistema Informático de Notificación Electrónica se constituye en un domicilio digital obligatorio para la notificación de los actos administrativos y/o actuaciones emitidas en el marco de sus funciones y competencias que correspondan ser informadas al administrado. Así también, resulta imprescindible resaltar que la misma norma se ha puesto en el supuesto que exista imposibilidad de efectuar la notificación por casilla electrónica, en cuyo caso, y solo en cuyo caso, se deberán utilizar las otras modalidades de notificación establecidas en el TUO de la LPAG.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

6.12 En ese orden de ideas, quedan descartados los argumentos en los que la impugnante sostiene el desconocimiento del procedimiento, por cuanto ha quedado evidenciado que no se ha transgredido el derecho de defensa, ni se ha afectado el debido procedimiento, toda vez que, según lo detallado precedentemente, la impugnante fue debidamente notificada vía casilla electrónica, tanto durante las actuaciones inspectivas de los requerimientos de información, como de los documentos emitidos en el procedimiento sancionador que señaló desconocer.

#### **Sobre las infracciones a la labor inspectiva**

6.13 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”<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>.

6.14 Asimismo, 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 identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado.” (énfasis añadido). 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

<sup>9</sup> LGIT, artículo 1.

<sup>10</sup>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.”

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).

6.15 Por su parte, el numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT, establece lo siguiente:

“En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades:

(...)

d) Requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica: la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, regula mediante resolución de superintendencia los mecanismos de implementación correspondientes.”

6.16 Así pues, como parte de las actuaciones inspectivas, el inspector comisionado se encuentra en la facultad de requerir información a la inspeccionada, la misma que en el marco de su deber de colaboración<sup>11</sup>, se obliga a cumplir con la presentación de la misma, bajo apercibimiento de incurrir en infracción a la labor inspectiva.

6.17 En el caso en particular, del expediente inspectivo se verifica lo siguiente:

- a) Con fecha 3 de febrero de 2021 se depositó en la casilla electrónica del sujeto inspeccionado el “Requerimiento de Información”<sup>12</sup>, con la finalidad de que en el plazo de tres (3) días hábiles el sujeto inspeccionado cumpla con presentar lo siguiente: 1) documentación que acredite la representación legal, 2) relación de personal del centro de trabajo con datos: nombre y apellido, DNI, cargo, fecha de ingreso y remuneración (formato Excel), 3) documentación que acredite la implementación y funcionamiento de un Comité o Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo, según la cantidad de trabajadores que tenga su empresa, y que acredite el haber realizado el proceso de convocatoria, elecciones e instalación del Comité o Supervisor y el libro de actas donde consten las reuniones ordinarias y extraordinarias y las aprobaciones de los documentos que por ley les corresponde, 4) Reporte R05 del PLAME de la Planilla Electrónica de enero 2020 a diciembre 2020, y 5) Registro de inducción capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia, con las formalidades exigidas del periodo enero 2020 a enero 2021, donde se acrediten las inducciones y capacitaciones realizadas a todos los trabajadores y su participación durante dicho periodo; la documentación está referida al periodo enero de 2020 a enero de 2021, y a los trabajadores que laboran en el centro de trabajo, objeto de inspección. Asimismo, dicho requerimiento se emitió bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento, ya que se indicó expresamente que “si el sujeto inspeccionado se niega a proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante esta modalidad, constituirá infracción a la labor

---

<sup>11</sup> LGIT, “Artículo 9.- 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:

(...)

e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”.

<sup>12</sup> Véase folios 5 y 6 del expediente inspectivo.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

inspectiva, sancionable con multa”. No obstante, del numeral 4.5 de los hechos constatados del Acta de Infracción se aprecia que el inspector comisionado deja constancia que el sujeto inspeccionado no remitió la información requerida, como resultado de la verificación.

- b) Con fecha 17 de febrero de 2021 se depositó en la casilla electrónica del sujeto inspeccionado el “Requerimiento de Información”<sup>13</sup>, con la finalidad de que en el plazo de tres (3) días hábiles el sujeto inspeccionado cumpla con presentar lo siguiente: 1) documentación que acredite la representación legal, 2) relación de personal del centro de trabajo con datos: nombre y apellido, DNI, cargo, fecha de ingreso y remuneración (formato Excel), 3) documentación que acredite la implementación y funcionamiento de un Comité o Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo, según la cantidad de trabajadores que tenga su empresa, y que acredite el haber realizado el proceso de convocatoria, elecciones e instalación del Comité o Supervisor y el libro de actas donde consten las reuniones ordinarias y extraordinarias y las aprobaciones de los documentos que por ley les corresponde, 4) Reporte R05 del PLAME de la Planilla Electrónica de enero 2020 a diciembre 2020, y 5) Registro de inducción capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia, con las formalidades exigidas del periodo enero 2020 a enero 2021, donde se acrediten las inducciones y capacitaciones realizadas a todos los trabajadores y su participación durante dicho periodo; la documentación está referida al periodo enero de 2020 a enero de 2021, y a los trabajadores que laboran en el centro de trabajo, objeto de inspección. Asimismo, dicho requerimiento se emitió bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento, ya que se indicó expresamente que “si el sujeto inspeccionado se niega a proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante esta modalidad, constituirá infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa”. No obstante, del numeral 4.6 de los hechos constatados del Acta de Infracción se aprecia que el inspector comisionado deja constancia que el sujeto inspeccionado no remitió la información requerida, como resultado de la verificación.

6.18 Dicho ello, repárese que, de conformidad a lo establecido en los artículos 16<sup>14</sup> y 47<sup>15</sup> de la LGIT, los hechos constatados por los Inspectores de Trabajo que se formalicen en las Actas

---

<sup>13</sup> Véase folios 10 y 11 del expediente inspectivo.

<sup>14</sup> Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

**“Artículo 16.- Actas de Infracción**

Los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

(...).”

<sup>15</sup> Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

**“Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción**

de Infracción, observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos y merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

- 6.19 Siendo ello así, y habiendo verificado las actuaciones inspectivas realizadas en el caso de autos, ha quedado evidenciada la negativa de la impugnante de entregar información requerida al inspector comisionado ante dos requerimientos de distinta fecha, la cual se traduce en dos incumplimientos al deber de colaboración que frustra la realización de la labor inspectiva en forma idónea, por la ausencia de información que debió ser presentada ante el inspector comisionado.
- 6.20 Adicionalmente, en atención a que la impugnante plantea que se valore la documentación presentada en la etapa sancionadora para que se le aplique una reducción de multa por subsanación de las mencionadas infracciones, esta Sala aclara que las infracciones a la labor inspectiva son de comisión inmediata y son insubsanables<sup>16</sup>, cuando tienen como resultado el frustrar la actuación inspectiva, no pudiendo desplegarse las competencias legales sobre el particular. Así, estas faltas lesionan un interés público manifestado en la necesidad de determinar el cumplimiento (o incumplimiento). Además, su naturaleza implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta al producirse un daño tangible a la actuación fiscalizadora. En otras palabras, así la impugnante haya presentado toda la información requerida por el inspector comisionado en la etapa del procedimiento sancionador, ello no enerva los incumplimientos advertidos en el Acta de Infracción, ni la tipificación de los mismos dentro del tipo infractor 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dado que las conductas constatadas en autos frustraron una fiscalización idónea en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por estas consideraciones, no resulta necesario hacer mayor análisis de la documentación ofrecida luego del inicio del presente procedimiento con la que se pretende subsanar las infracciones a la labor inspectiva, pues, como ya se mencionó en líneas precedentes, no es factible su subsanación por la naturaleza de las mismas. En ese sentido, se puede concluir que la documentación presentada por la impugnante dentro del procedimiento sancionador, no tiene mérito para desvirtuar la falta de colaboración con la autoridad inspectiva, ni la tipificación de las conductas infractoras incurridas. Bajo estas consideraciones, esta Sala desestima los argumentos alegados en este extremo del recurso de revisión, no siendo atendible la solicitud de reducción de multa por subsanación de infracciones a la labor inspectiva.

#### **Sobre el escrito presentado el 16 de junio de 2021**

- 6.21 El artículo 53 del RLGIT, numeral 53.3, literal a), establece que el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción **notifica al sujeto responsable el informe final de instrucción, para que en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados desde la referida notificación, se presenten los descargos que se estimen pertinentes.**
- 6.22 Vencido el plazo señalado y con el respectivo descargo o sin este, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el

---

Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses.”

<sup>16</sup> Numeral 3 de la Relación de Criterios Aplicables en la Inspección de Trabajo, aprobado mediante Resolución Directoral N° 029-2009-MTPE/2/11.4.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

procedimiento, acorde con lo dispuesto en el literal b) del numeral 53.3 del artículo 53 del RLGIT.

- 6.23 En el caso concreto, se observa que se notificó vía casilla electrónica el Informe Final el 24 de mayo de 2021, otorgándosele un plazo de cinco (5) días para la presentación de los descargos, el cual venció el 31 de mayo de 2021; sin embargo, la impugnante no presentó descargo alguno dentro del citado plazo.
- 6.24 Vencido el plazo concedido, el 16 de junio de 2021 la impugnante presentó un escrito registrado con Hoja de Ruta N° 85477-2021, en el cual solicita un plazo de dos (2) días hábiles para presentar la documentación requerida, anotando que el plazo debe computarse desde que la notificación es conocida por la empresa, para tal efecto, en el escrito antes referido, se precisó que el 16 de junio de 2021 se ha podido acceder a la casilla electrónica.
- 6.25 En esa línea, la impugnante refiere que con este escrito y con las capturas de pantalla se demuestran las fechas exactas y cómo se tomó conocimiento del presente procedimiento. Asimismo, argumenta que no se han valorado los descargos presentados.
- 6.26 Entonces, sobre dicho escrito que alude la impugnante en el recurso de revisión, esta Sala ha determinado lo siguiente:
- El citado escrito presentado el 16 de junio de 2021 no correspondía ser evaluado como descargos al Informe Final por su presentación extemporánea, ya que el escrito se presentó doce (12) días hábiles después de vencido el plazo para la presentación de descargos al Informe Final.
  - El citado escrito no tiene mérito para desvirtuar la validez de las notificaciones vía casilla electrónica de los requerimientos de información (en la etapa de fiscalización) ni de los documentos emitidos en el mismo procedimiento sancionador que señala desconocer la impugnante hasta el 16 de junio de 2021, conforme a lo desarrollado en la presente resolución en el apartado “Sobre la notificación por casilla electrónica”.
  - No es posible acoger el pedido de plazo adicional solicitado en el escrito de fecha 16 de junio de 2021 (presentado luego de vencido el plazo para presentar descargos al Informe Final), ya que no se encuentra prevista legalmente la ampliación de plazos en la etapa en la que se encuentra dentro del procedimiento. En todo caso, es oportuno aclarar que luego de la notificación de la imputación de cargos el administrado puede solicitar, por única vez, que se amplíe el plazo de cinco (5) días hábiles para presentar descargos hasta por tres (3) días hábiles adicionales, lo que debe pedirse antes del vencimiento ordinario, de conformidad con lo dispuesto en el literal b) del numeral 7.1.2.4 de la Versión 2 de la Directiva

N° 001-2017-SUNAFIL/INII, denominada "DIRECTIVA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL.

### **Sobre las normas vulneradas**

- 6.27 Como otro argumento de defensa, la impugnante aduce que hay una vulneración al principio de legalidad, señalando que ello obedece a que no se menciona el texto íntegro de la norma que se habría infringido.
- 6.28 Ahora bien, en virtud del principio de legalidad, este rige la potestad sancionadora<sup>17</sup>, pues sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado. En tal entendido, se puede advertir que lo alegado por la impugnante en este extremo no tiene sustento para sostener una supuesta vulneración del principio de legalidad, pues no explica cómo se afectaría el principio mencionado, ya que no cuestiona la legalidad de las atribuciones de la entidad ni de la previsión de la consecuencia administrativa.
- 6.29 En adición a lo mencionado, con relación al argumento de la impugnante relativo a la precisión de la norma infringida, es importante traer a colación que su señalización es parte del contenido mínimo de toda acta de infracción, estando a lo dispuesto en el literal b) del artículo 46 de la LGIT, en concordancia con lo establecido en el literal e) del artículo 54 del RLGIT.
- 6.30 Entonces, en el caso concreto, se observa, tanto en el Acta de Infracción que expide el inspector comisionado como en la resolución de sub intendencia que emite el órgano interviniente en el procedimiento sancionador en primera instancia, que los mismos han señalado que el artículo 9 de la LGIT es la norma vulnerada relacionada a las infracciones a la labor inspectiva que se sustentan en la falta del deber de colaboración. Además de ello, han citado el texto de la norma, como puede apreciarse de la revisión de los mencionados documentos. En ese sentido, debe indicarse que la consignación de la norma vulnerada da cuenta también de una debida motivación sobre las infracciones atribuidas. Bajo estos fundamentos, carece de sustento cuestionar la falta de precisión de la norma vulnerada; en consecuencia, se desestima dicho argumento de la impugnante.

### **De la motivación de las resoluciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador**

- 6.31 La impugnante cuestiona la motivación de las resoluciones expedidas en el presente procedimiento. Dado ello, resulta pertinente señalar que el numeral 48.1 del artículo 48 de la LGIT establece que "La resolución que impone una multa debe estar fundamentada, precisándose el motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida y los trabajadores afectados". Dicha disposición es concordante con el inciso 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG que refiere como uno de los requisitos de validez de los actos administrativos el estar debidamente motivado; así como con el artículo 6 del mismo dispositivo legal que señala lo siguiente: "6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado."

---

<sup>17</sup> Principio contemplado en el artículo 248 numeral 1 del TUO de la LPAG.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

6.32 Bajo esta premisa, al revisar las resoluciones de primera y segunda instancia, expedidas por los inferiores en grado, se aprecia que la resolución en cuestión ha motivado fáctica y jurídicamente la decisión de confirmar la sanción a la inspeccionada al no ser desvirtuada la presunción de certeza de los hechos plasmados en el Acta de Infracción, conforme a los artículos 16 y 47 de la LGIT. De esta manera, al quedar establecido que cada infracción ha sido debidamente determinada por la autoridad de primera instancia conforme a derecho, y, además, por la resolución de segunda instancia que determinó confirmar dicho pronunciamiento, se puede concluir que las resoluciones antes citadas, se encuentran debidamente motivadas, en tanto en ellas se han detallado los hechos que motivaron la sanción, precisándose las normas vulneradas y determinándose que la inspeccionada incurrió en responsabilidad administrativa que amerita sanción. En consecuencia, no se advierte que se haya afectado el principio del debido procedimiento, siendo carente de sustento afirmar que la resolución apelada se haya impuesto sin una debida motivación.

#### **Del principio de razonabilidad en el cálculo de la multa**

6.33 Debido a que la impugnante ha manifestado que la multa es contraproducente en un estado de reactivación económica, dejando entrever una vulneración al principio de razonabilidad, esta Sala considera apropiado realizar ciertas precisiones sobre dicho principio en la potestad punitiva del Estado, a efectos de verificar si la sanción obtenida por las instancias inferiores se constriñe al citado principio rector.

6.34 Sobre el particular, el principio de razonabilidad<sup>18</sup> es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y resulta una exigencia en todas las actuaciones que desempeña la Administración Pública.

6.35 En esa línea, López González, expresa lo siguiente<sup>19</sup>:

“En la tensión permanente entre Poder y Libertad que protagoniza el desenvolvimiento del Derecho Público y por ello también el del Derecho Administrativo, el Estado de Derecho a través de la consagración que formula el principio de legalidad y de la garantía y protección de los derechos fundamentales, exige un uso jurídico proporcionado del poder, a fin de satisfacer

---

<sup>18</sup> En términos generales, existe una similitud entre los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2192-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 15.

<sup>19</sup> López González, José Ignacio. *El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*, Universidad de Sevilla, 1998, pág. 108.

los intereses generales con la menos e indispensable restricción de las libertades”  
(énfasis añadido).

6.36 Entonces, se tiene que el principio de razonabilidad fue concebido más bien como un mecanismo destinado a controlar el ejercicio de potestades públicas al momento de imponer obligaciones a los particulares, en virtud de una causa justificada y solamente en la medida necesaria para obtener el fin que justifica dicha causa<sup>20</sup>.

6.37 De acuerdo a lo expuesto, y conforme a las atribuciones que ostenta este Tribunal respecto a las infracciones calificadas como muy graves, se observa la imposición de dos (02) multas administrativas en base a las siguientes faltas:

**Cuadro N°1: Multas muy graves impuestas en el PAS**

N°	Conducta infractora	Tipificación legal y calificación de la falta	N° de trabajadores afectados	Multa impuesta
1	Por no haber enviado al inspector comisionado la información y documentación solicitada mediante el requerimiento de fecha 03 de febrero de 2021 (programado para el día 8 de febrero de 2021).	Numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT  Muy Grave	81	S/ 21,780.00 (4.95 UIT)
2	Por no haber enviado al inspector comisionado la información y documentación solicitada mediante el requerimiento de fecha 17 de febrero de 2021 (programado el día 22 de febrero de 2021).	Numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT  Muy Grave	81	S/ 21,780.00 (4.95 UIT)

**Elaboración:** TFL

6.38 Ahora bien, se debe señalar que las multas impuestas han sido determinadas, conforme al cuadro de sanciones establecido en el numeral 48.1 del artículo 48° del RLGIT<sup>21</sup>, cuyo tenor ha sido diseñado en función a la dimensión del infractor (microempresa, pequeña empresa y no MYPE), la gravedad de la falta y el número de trabajadores afectados.

<sup>20</sup> Aldunate Lizana, Eduardo. *Acerca de la vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales en Chile*, 2008, pág. 264.

<sup>21</sup> Vigente al momento de evidenciarse la comisión de las infracciones. Actualmente el cuadro de infracciones ha sido modificado por el Decreto Supremo N° 008-2020-TR.



*Tribunal de Fiscalización Laboral*  
*Primera Sala*

**Resolución N° 477-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

6.39 En ese sentido, se trae a colación el apartado aplicable a la presente infracción, a fin de evidenciar la gradualidad de las multas impuestas, de acuerdo al siguiente detalle:

**Figura N° 1: Fragmento del cuadro de infracciones**

Pequeña empresa										
Gravedad de la infracción	Número de trabajadores afectados									
	1 a 5	6 a 10	11 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 60	61 a 70	71 a 99	100 y más
Leve	0.09	0.14	0.18	0.23	0.32	0.45	0.61	0.83	1.01	2.25
Grave	0.45	0.59	0.77	0.97	1.26	1.62	2.09	2.43	2.81	4.50
Muy grave	0.77	0.99	1.28	1.64	2.14	2.75	3.56	4.32	4.95	7.65

6.40 Conforme se advierte del presente cuadro, se ha observado el principio de razonabilidad al momento de imponer la presente multa administrativa, pues su dictado obedece de manera estricta a los parámetros legalmente establecidos por el ordenamiento de inspección de trabajo.

6.41 En cuanto a que la multa resulta contraproducente en un estado de reactivación económica, basta señalar que lo que estima la impugnante es un aspecto paralegal sobre el cual no se puede pronunciar esta Sala, de acuerdo a sus atribuciones. Sin perjuicio de ello, es posible determinar que lo alegado no enerva la multa impuesta en el caso que nos ocupa, por lo que se desestiman los argumentos vertidos en este extremo del recurso de revisión.

**De los principios invocados**

6.42 Respecto a la alegación efectuada por la impugnante relativa a una supuesta vulneración a los principios de legalidad, razonabilidad, equidad y primacía de la realidad, esta Sala concluye que, luego del análisis efectuado en la presente resolución, no se aprecia vulneración alguna a los principios invocados por la impugnante, advirtiéndose que han sido invocados sin ningún sustento por su parte.

6.43 Finalmente, conforme a todo lo expuesto, se puede concluir que el recurso de revisión deviene en infundado, así como que no resulta atendible el pedido de nulidad efectuado por medio del mismo, por cuanto se encuentra acreditado que la impugnante ha incurrido en dos (2) infracciones muy graves a la labor inspectiva, tipificadas en el artículo 46 numeral 46.3 del RLGIT. Por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger el recurso de revisión en ninguno de sus extremos.

## **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 por CONSTRUCTORA MECH S.R.L., en contra de la Resolución de Intendencia N° 150-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, de fecha 20 de agosto de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cusco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 140-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, por las consideraciones expuestas en la presente resolución.

**SEGUNDO.-** CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 150-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, 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 CONSTRUCTORA MECH S.R.L. y a la Intendencia Regional de Cusco, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.-** Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Cusco.

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

Regístrese y comuníquese

Documento Firmado Digitalmente  
Luis Erwin Mendoza Legoas  
**Presidente**  
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente  
Desirée Bianca Orsini Wisotzki  
**Vocal**  
Tribunal de Fiscalización Laboral

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

## **CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA**

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CONSTRUCTORA MECH SRL. identificado con RUC: 20277722187 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000477-2021 en fecha 05/11/2021 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.



**Tribunal de Fiscalización Laboral**  
**Primera Sala**

**Resolución N° 470-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**EXPEDIENTE SANCIONADOR : 021-2021-SUNAFIL/IRE-ICA**

**PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE ICA**

**IMPUGNANTE : AGRO FRUT S.A.**

**ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-ICA**

**MATERIA : LABOR INSPECTIVA**

***Sumilla:** Se declara INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por AGRO FRUT S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 06 de agosto de 2021*

Lima, 28 de octubre de 2021

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por AGRO FRUT S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 06 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° 1731-2020-SUNAFIL/IRE-ICA, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 04-2021-SUNAFIL/IRE-ICA (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otras, de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva.

**1.2** Mediante Imputación de cargos N° 22-2021-SUNAFIL/SIAI-IRE-ICA del 15 de febrero de 2021, notificada el 17 de febrero de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Libro de Actas de Comité de SST, Comedor-Vestuario-Servicios Higiénicos, Botiquín, Condiciones de Seguridad, Comité de SST, Reglamento Interno de SST, Avisos y señales de Seguridad, Equipos de protección personal, Formación e información sobre SST, Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER).

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° 91-2021-SUNAFIL/IRE-SIAI-ICA, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 140-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA de fecha 02 de julio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 36,120.00 por haber incurrido, entre otras, en:

- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no facilitar a los inspectores la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones en el requerimiento de información notificado el 11 de diciembre de 2020, en perjuicio de cuatro (04) trabajadores, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 11,309.00.
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por el incumplimiento de la medida de requerimiento notificada el día 30 de diciembre de 2020, en perjuicio de cuatro (04) trabajadores, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 11,309.00.

**1.4** Con fecha 21 de julio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 140-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, argumentando lo siguiente:

- i. Se cumplió con entregar el IPER que se solicitó en la medida de requerimiento.
- ii. La multa por no cumplir el requerimiento vulnera el principio de *Non Bis In Ídem*, y como consecuencia de ello, se aplica indebidamente el Artículo 46.7 del RLGIT, toda vez que no procede la imposición de multa por infracción a la labor inspectiva.
- iii. En cuanto a la infracción sobre incumplimiento en relación a la seguridad y salud en el trabajo, precisa que dentro del plazo se cumplió con lo ordenado, adjuntando la documentación pertinente.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 06 de agosto de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Ica declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 140-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, por considerar que:

- i. Si bien el sujeto responsable manifiesta que en los descargos de la medida inspectiva, presentó documentación dando respuesta al requerimiento; en ese sentido, luego de evaluar dicho escrito advierte que únicamente señala lo siguiente: “En la reunión 03.11.2020 que se realizó de 10 a 12 del día, la exposición estuvo a cargo del Ing.

---

<sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 09 de agosto de 2021.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 470-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

Agrónomo Julio Salcedo Monasi, quien efectuó un amplio análisis de las actividades rutinarias y no rutinarias”; en ese contexto se deja en evidencia que el sujeto responsable no acredita contar con una matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos y controles, toda vez que con la sola exposición de sus actividades no cumple con lo requerido.

- ii. El empleador se encuentra con la entera responsabilidad de implementar los registros y documentación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, pudiendo estos ser llevados a través de medios físicos o electrónicos. Estos registros y documentos deben estar actualizados y a disposición de los trabajadores y de la autoridad competente, respetando el derecho a la confidencialidad, conforme lo estipula el artículo 28 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- iii. El sujeto responsable no cumplió con lo requerido por los inspectores comisionados, debiendo haber implementado los registros correspondientes a efectos de acreditar las capacitaciones dotadas a sus trabajadores, mas no pretender acreditarlo con la sola manifestación verbal de los mismos.
- iv. Si bien se trata del mismo sujeto, el que está ejecutando más de una infracción, no se evidencia que exista una identidad de hechos y fundamentos como pretende dar a entender el sujeto responsable; por consiguiente, en este procedimiento, al no haberse configurado el requisito esencial de la triple identidad propiamente, no existe transgresión al Principio de *Non Bis In Ídem*, no concurriendo una doble sanción por un mismo hecho.
- v. El sujeto responsable aduce que cumplió con adjuntar los documentos solicitados en el requerimiento de información, al igual que el inferior en grado advierte que dicho requerimiento fue notificado el día 11 de diciembre de 2020, sin haber sido objeto de cumplimiento por parte del sujeto responsable, pese a tener pleno conocimiento que la negativa de brindar la información y documentación para el desarrollo de las funciones de los inspectores, configuraría infracción a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.
- vi. El sujeto responsable se encontró debidamente notificado, siendo su obligación la de revisar periódicamente su casilla electrónica, de modo tal que este despacho no advierte transgresión al derecho de defensa del sujeto responsable, toda vez que se ha actuado conforme a ley.

- 1.6** Con fecha 27 de agosto de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Ica el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-ICA.
- 1.7** La Intendencia Regional de Ica admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000963-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, recibido el 03 de setiembre 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° 29981<sup>3</sup>, 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° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento**

---

<sup>3</sup> "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."

<sup>4</sup>"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.

(...)"

<sup>5</sup> "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."

<sup>6</sup>"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."

<sup>7</sup>"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.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 470-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

#### **III. DEL RECURSO DE REVISIÓN**

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento

---

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

inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.

- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE AGRO FRUT S.A.**

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que AGRO FRUT S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, emitida por la Intendencia Regional de Ica, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 36,120.00 por la comisión, entre otras, de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en los numerales 46.3 y 46.7 del artículo 46.7 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución<sup>8</sup>.

- 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 AGRO FRUT S.A.

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Con fecha 27 de agosto de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, señalando que:

##### No contar con Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos

- En la vista de inspección se mostró al inspector de trabajo la matriz de la identificación de Peligros y evaluación de Riesgos, con el que cuenta la empresa ha identificado claramente las actividades rutinarias y no rutinarias.
- Se ha vulnerado claramente cualquier derecho al debido procedimiento administrativo dado que la administración no se ha tomado la molestia en valorar los documentos presentados, en tanto es en base a dicha Acta de Infracción que se ha construido el presente Procedimiento Administrativo Sancionador.
- El señor Arias Tasayco Erwin Guillermo, cuya falta de capacitación se observa, no trabaja físicamente en el fundo, sino que es personal contable que trabaja en su propio domicilio no estando expuesto a riesgos de salud o trabajo. Ello fue comprobado en la visita realizada por los inspectores. Los trabajadores fueron también instruidos en los cuidados y distancias que debían seguir para el cuidado y prevención contra la Covid-19. Prueba de ello es que no se ha tenido ni un caso de contagio.

---

<sup>8</sup> Iniciándose el plazo el 10 de agosto de 2021.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 470-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- Los requerimientos como bien consta en el cuadro precedente fueron efectuados el 21 y el 30 de diciembre y ambos fueron contestados adjuntando la información solicitada y dentro del plazo señalado demostrando así el cumplimiento del deber de colaboración a la labor inspectiva. No obstante, como se desprende del mismo cuadro, los inspectores no han valorado adecuadamente los documentos presentados, lo cual se muestra al haber emitido el Acta de Infracción y la Imputación de Cargos el mismo día 15 de enero en que se reciben los documentos solicitados.

#### **VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

- 6.1** Respecto al recurso de revisión planteado, es oportuno señalar que esta Sala es competente para evaluar las infracciones sancionadas como MUY GRAVES; por lo que estando a los actuados, se evidencia que la resolución impugnada comprende infracciones GRAVES como MUY GRAVES, siendo materia de análisis solo estas últimas. Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar la imposición de sanciones graves, son argumentos respecto de los cuales esta Sala no tiene competencia para pronunciarse.

#### **Sobre la medida inspectiva de requerimiento**

- 6.2** En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.
- 6.3** Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece: “Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. **Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas.** En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse” (énfasis añadido).

- 6.4** En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2: “**Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento**, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización” (énfasis añadido).
- 6.5** Como se evidencia de las normas acotadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.
- 6.6** En tal sentido, corresponde analizar si en uso de dicha facultad, los inspectores comisionados extendieron la medida inspectiva de requerimiento en consideración al presupuesto principal contenido en el artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, referente a la comprobación de la existencia de infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral al momento de emitir dicho requerimiento. De lo contrario, se estaría incurriendo en una violación del principio de legalidad<sup>9</sup>.
- 6.7** De las actuaciones realizadas se evidencia que el inspector comisionado emitió la medida de requerimiento de fecha 30 de diciembre de 2020<sup>10</sup>, con la finalidad de que la impugnante cumpla con acreditar: i) Contar con Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y sus medidas de Control, de todos los puestos de trabajo de la empresa, señalando actividades rutinarias y no rutinarias, acreditando la participación de los trabajadores y sus representantes; ii) La entrega de los equipos de protección personal mediante fotografías / videos, en los que los trabajadores hagan uso de los mismos; iii) Tomas fotográficas o vídeos, de los estándares de higiene ocupacional en servicios higiénicos, vestuarios y comedores de corresponder; iv) Contar con las condiciones adecuadas de seguridad y contar con señalizaciones adecuadas en todas las áreas de trabajo; v) La ubicación exacta del botiquín, el cual deberá estar señalizado y deberá enviar una fotografía panorámica del mismo, deberá acreditar quien es el personal responsable del botiquín; vi) Capacitaciones a todos los trabajadores en relación a los peligros de sus puesto de trabajo y en relación al Covid-19, y en las funciones del supervisor de SST, deberá acreditar que las capacitaciones sean por personal competente y en horarios de trabajo. Para el cumplimiento de la misma, otorgó un plazo de nueve (09) días hábiles, bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva, en caso de incumplimiento.
- 6.8** Con escrito de fecha 15 de enero de 2021<sup>11</sup>, la impugnante responde a la medida inspectiva de requerimiento, señalado los siguiente: i) De los 04 trabajadores, 03 laboran en el predio y 01 es asistente contable (Erwin Arias Tasayco) y trabaja en su domicilio; ii) En la reunión del 03.11.2020, la exposición estuvo a cargo del ingeniero agrónomo Julio Salcedo Manasi, quien efectuó un amplio análisis de las actividades rutinarias y no rutinarias con pleno entendimiento de los presentes; asimismo, adjunta al mismo la siguiente documentación: i) Fotos de los servicios higiénicos; ii) Fotos de las señalizaciones y área de ingreso; iii) Fotos del botiquín con su ubicación exacta.

---

<sup>9</sup> TUO de la LPAG, “Artículo 10.- Causales de nulidad

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

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

(....)

<sup>10</sup> Véase folio 15 del expediente inspectivo.

<sup>11</sup> Véase folio 21 del expediente inspectivo.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 470-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.9** En tal sentido, de la verificación de la medida inspectiva de requerimiento se evidencia que, al momento de su emisión, el inspector comisionado constato la existencia de infracción, en consideración a lo previsto en el artículo 14° de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, habiéndose acreditado fehacientemente la existencia de la misma, que respalda su emisión. Sin perjuicio de ello, corresponde verificar si con la documentación presentada la impugnante ha cumplido con subsanar las infracciones advertidas.
- 6.10** Así, de la documentación aportada se corrobora que la impugnante acreditó cumplir con: i) La entrega de los equipos de protección personal mediante fotografías/videos, en los que los trabajadores hagan uso de los mismos; ii) Tomas fotográficas o videos, de los estándares de higiene ocupacional en servicios higiénicos, vestuarios y comedores de corresponder; iii) Contar con las condiciones adecuadas de seguridad y contar con señalizaciones adecuadas en todas las áreas de trabajo; iv) La ubicación exacta del botiquín, el cual deberá estar señalizado y deberá enviar una fotografía panorámica del mismo, deberá acreditar quien es el personal responsable del botiquín.
- 6.11** Respecto al requerimiento de acreditar contar con matriz IPER, se evidencia que durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas, la impugnante no cumplió con presentar la matriz IPER y ello se verifica también de la documentación aportada el 15 de enero de 2021, en ocasión de dar cumplimiento a la medida inspectiva de requerimiento. Por lo que, de los actuados se corrobora que la inspeccionada no ha cumplido con acreditar dicho requerimiento efectuado en la medida inspectiva. Cabe señalar que, si bien es cierto la inspeccionada ha presentado la Matriz IPER conjuntamente con su recurso de revisión, considerando el carácter insubsanable<sup>12</sup> de la infracción a la labor inspectiva, al no haber acreditado el cumplimiento de la medida de requerimiento en el plazo otorgado, se configura la infracción imputada.
- 6.12** Por tanto, teniendo en cuenta que el requerimiento tiene un carácter unitario y que el administrado debe cumplir con acreditar haber subsanado las infracciones advertidas, al subsistir algunas de las mismas, se ha configurado la infracción imputada, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Por tanto, no corresponde amparar dicho extremo del recurso de revisión, debiéndose confirmar la sanción por dicha infracción.

---

<sup>12</sup> Las infracciones a la labor inspectiva, tienen naturaleza de insubsanable, conforme lo dispone el criterio 3) de la Relación de Criterios Aplicables en la Inspección del Trabajo, aprobada por la Resolución Directoral N° 029-2009-MTPE/2/11.4 de fecha 22 de mayo de 2009, razón por la cual corresponde ser cumplida en todos sus extremos y en el plazo que fue otorgado para dicho efecto.

## Sobre el requerimiento de información

- 6.13** Sobre el particular, con fecha 11 de diciembre de 2020 el inspector comisionado notifico el “Requerimiento de información”<sup>13</sup> notificada de manera personal en la misma fecha de la visita inspectiva, con la finalidad de que la inspeccionada cumpla con presentar la documentación precisada en el mismo, hasta el día 16 de diciembre de 2020 (14:00 horas), vía correo electrónico institucional. En el mismo se señaló: “(...) el no proporcionar la información solicitada haría incurrir a la empresa en una INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA, según lo previsto en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, sancionable con multa, según lo dispuesto por los artículos 36 y 39 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo”.
- 6.14** Es preciso mencionar que el procedimiento administrativo sancionador es el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción. Dicho procedimiento constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputan la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública.
- 6.15** Así, conforme al deber de colaboración, regulado en el artículo 9° de la LGIT, los empleadores, los trabajadores, sus representantes y todos los responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, están obligados a colaborar con los inspectores cuando sean requeridos para ellos, debiendo “a) Atenderlos debidamente, prestándoles las facilidades para el cumplimiento de su labor, b) Acreditar su identidad y la de las personas que se encuentren en los centros o lugares de trabajo, c) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas, d) Declarar sobre cuestiones que tengan relación con las comprobaciones inspectivas; y, **e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones**”, concordante con el artículo 15 del RLGIT<sup>14</sup> (énfasis añadido).
- 6.16** Cabe señalar que, durante el periodo de estado de emergencia, se ha producido situaciones particulares para el ejercicio de la labor inspectiva. Así, mediante Resolución de Superintendencia N° 103-2020-SUNAFIL, “Protocolo N° 005-2020-Sunafil/INII protocolo sobre el ejercicio de la inspección del trabajo, dentro del marco de la declaratoria de emergencia sanitaria y nacional por las graves circunstancias que afectan las actividades laborales y económicas a consecuencia del coronavirus (covid-19) en el territorio nacional”, en el numeral 6.8. señala que, “Durante el plazo de vigencia de la declaratoria de Emergencia Sanitaria y Nacional, la Inspección del Trabajo ejerce sus funciones de manera presencial y/o virtual, a través de medios de sistemas de comunicación electrónica, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación, especialmente, para garantizar el cumplimiento de las medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional dentro de los centros de trabajo que garantizan el acceso a bienes y servicios esenciales, así como las medidas de prevención, vigilancia y control del COVID-19 en el trabajo, de conformidad con la “Fase de Reanudación de Actividades”,

---

<sup>13</sup> Véase folio 02 del expediente inspectivo.

<sup>14</sup> RLGIT, “Artículo 15.- Deberes de colaboración con los inspectores del trabajo

15.1 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.

(...)”



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 470-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

dispuesta por el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo N° 080-2020- PCM o Decreto Supremo N° 101-2020-PCM o Decreto Supremo N° 117-2020-PCM y sus normas modificatorias y complementarias”.

- 6.17** En la misma resolución, referente al requerimiento de información para las actuaciones inspectivas de investigación, en el numeral 7.7.1. se precisa: “Las actuaciones inspectivas de investigación pueden realizarse, a través de requerimiento de información utilizando las tecnologías de la información y comunicaciones habilitadas para evitar el contagio del COVID-19, tales como casilla electrónica, llamadas telefónicas, mensajes de texto, correos electrónicos, WhatsApp, videoconferencias, entre otras plataformas tecnológicas, sistemas o aplicativos informáticos que permitan el envío y acuse de recibo, registro, grabación, impresión o notificación del requerimiento realizado y la respectiva respuesta del empleador por tales medios”.
- 6.18** En ese entendido, resulta innegable la obligación de las inspeccionadas de cumplir con su deber de colaboración durante las actuaciones inspectivas, pudiendo inclusive hacer uso de medios digitales para dar cumplimiento a la misma; para el caso en particular, de cumplir con el deber de proporcionar la información requerida por el inspector comisionado, hecho que de autos no se verifica, pues la impugnante no ha cumplido en la oportunidad requerida con remitir la información solicitada ni presentar alegato alguno en torno a lo requerido.
- 6.19** Cabe señalar, que lo alegado por la impugnante respecto a la que en el acta de infracción se señala requerimientos de fecha 21 y 30 de diciembre, no es parte de los hechos imputados, pues como se evidencia de la resolución impugnada, el incumplimiento imputado es al “requerimiento de información” de fecha 11 de diciembre de 2020, conforme se corrobora del acta de infracción:

N°	Modalidad de actuación	Fecha	Hora	Breve resumen
1	Comprobación de Datos	10/12/2020	17:00 - 1715	Consulta en páginas web de SUNAT, REMYPE y Planilla electrónica.
2	Visita al centro de trabajo	11/12/2020	10:30 - 1135	Se efectuó recorrido por las instalaciones del centro de trabajo visitado. La persona que atendió la diligencia brindó el siguiente teléfono: 998363058 Se emitió constancia de actuaciones inspectivas de investigación y requerimiento de información para el 16/12/2020 a las 14:00 horas.

- 6.20** Por tanto, de la verificación de las actuaciones inspectivas, se evidencia que la impugnante no cumplió con remitir la documentación solicitada con fecha 11 de diciembre de 2020, pese al apercibimiento de multa en caso de incumplimiento. Por

tanto, la impugnante ha incurrido en la infracción prevista en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, subsistiendo la multa impuesta por dicha infracción.

**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 por AGRO FRUT S.A., contra la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 06 de agosto de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Ica dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 021-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, por las consideraciones expuestas en la presente resolución.

**SEGUNDO.-** CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, en los extremos referentes a las sanciones impuestas por los incumplimientos a la labor inspectiva, tipificadas en el numeral 46.3 y 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 AGRO FRUT S.A. y a la Intendencia Regional de Ica, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.-** Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Ica.

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

Regístrese y comuníquese

Documento Firmado Digitalmente  
Luis Erwin Mendoza Legoas  
**Presidente**  
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente  
Desirée Bianca Orsini Wisotzki  
**Vocal**  
Tribunal de Fiscalización Laboral

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

## **CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA**

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, AGRO FRUT S.A. identificado con RUC: 20367258692 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000470-2021 en fecha 05/11/2021 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.

**Tribunal de Fiscalización Laboral**

**Primera Sala**

**Resolución N.º 644-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala**

**Expediente Sancionador:** 123-2021-Sunafil/IRE-HUA

**Procedencia:** Intendencia Regional de Huánuco

**Impugnante:** Municipalidad Distrital De Pillco Marca

**Acto Impugnado:** Resolución de Intendencia N.º 063-2021-Sunafil/IRE-HUA

**Materia:** Labor inspectiva

**Sumilla:** *Se declara infundado el recurso de revisión interpuesto por la Municipalidad Distrital De Pillco Marca en contra de la Resolución de Intendencia N.º 063-2021-Sunafil/IRE-HUA, de fecha 03 de setiembre del 2021.*

Lima, 13 de diciembre del 2021

**Visto:** El recurso de revisión interpuesto por la **Municipalidad Distrital De Pillco Marca** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N.º 063-2021-Sunafil/IRE-HUA, de fecha 03 de setiembre del 2021, (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

**Considerando:**

**I. Antecedentes**

1.1 Mediante Orden de Inspección N.º 267-2021-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 sociolaboral<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.º 122-2021-Sunafil/IRE-HUA (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N.º 118-2021-Sunafil/IRE-HUA/AI-IC, de fecha 07 de junio del 2021, y notificado el 09 de junio del 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del inciso 2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo N.º 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.º 177-2021-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 N.º 205-2021-Sunafil/IRE-HUA/SIRE, de fecha 27 de julio del 2021, multó a la impugnante por la suma de S/. 69,344.00, por haber incurrido en:

- Una infracción **muy grave** a la labor inspectiva, por no remitir la información y documentación requerida para el día 16 de abril del 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 34,672.00.

- Una infracción **muy grave** a la labor inspectiva, por no remitir la información y documentación requerida para el día 23 de abril del 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 34,672.00.

1.4 Con fecha 17 de agosto del 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N.° 205-2021-Sunafil/IRE-HUA/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. No ha sido tomado en cuenta nuestro descargo extemporáneo a la imputación de cargos; por medio del cual presentamos Informe N.° 72-2021-MDPM/GA/SGT, de fecha 23 de abril del 2021, emitido por la Sub Gerencia de Tesorería, informando que venimos cumpliendo con el pago de refrigerio y movilidad del personal administrativo, obreros afiliados al SITRAMUN y COMUN, por los meses de enero a abril de 2020.

ii. Debido al estado de emergencia sanitaria las horas de trabajo se habían reducido, motivo por el cual no pudimos remitir dicha información, debiendo considerarse esta situación como fuerza mayor, ya que se ha imposibilitado la búsqueda en el plazo requerido, en concordancia con el artículo 47-A “Eximentes de sanción” del RLGIT.

iii. Respecto a los criterios de graduación de las sanciones a imponer, se observa que la Sub Intendencia, no desarrolla ninguno de los conceptos a tener en cuenta; debería argumentar y desarrollar el principio de proporcionalidad.

iv. Que, mi representada viene cumpliendo con el pago de las sanciones pecuniarias a Sunafil; a fin de cumplirlas estamos programando un pago a manera de fraccionamiento de las deudas que mantenemos con la entidad.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N.° 063-2021-Sunafil/IRE-HUA, de fecha 03 de setiembre del 2021<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Huánuco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N.° 205-2021-Sunafil/IRE-HUA/SIRE, por considerar los siguientes puntos:

i. Respecto de haber presentado el Informe N.° 72-2021-MDPM/GA/SGT, de fecha 23 de abril del 2021 de manera extemporánea, debido al recorte de horas por emergencia sanitaria; es preciso indicar que, es responsabilidad del sujeto inspeccionado cumplir con su deber de colaboración, más aún si se tiene en cuenta que la documentación requerida ha sido la misma en dos requerimientos, entonces ha tenido 07 días hábiles para poder cumplir con lo solicitado. El hecho de trabajar menos horas, no significa un eximente para que no cumpla con lo solicitado.

ii. En ese sentido, la justificación que alega de haber trabajado menos horas, no obedece a un evento extraordinario, imprevisible e irresistible que impida la presentación de la documentación en la fecha establecida.

iii. Siendo necesario precisar que, este tipo de infracción afecta directamente la labor inspectiva, conforme el artículo 22 del RLGIT, puesto que no es materia de cuestionamiento en el presente procedimiento sancionador la responsabilidad administrativa el incumplimiento de normas sociolaborales, sino por la inobservancia del deber de colaboración a la labor inspectiva.

iv. Respecto al principio de razonabilidad y proporcionalidad, debemos señalar que, la tabla de multas contenida en el artículo 48, del numeral 48.1 del RLGIT, ya preestablece las sanciones a imponer en base a montos tasados, sin rangos mínimos y máximos; dependiendo de la condición del sujeto infractor (microempresa, pequeña empresa y No Mype), la gravedad de la infracción (leves, graves y muy graves) y el número de trabajadores afectados.

1.6 Con fecha 27 de setiembre del 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Huánuco, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N.° 063-2021-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 Memorandum N.° 0597-2021-Sunafil/IRE-HUA, recibido el 04 de octubre del 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.° 29981<sup>3</sup>, 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.° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el **artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo**<sup>5</sup> (en adelante, LGIT), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N.° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2° del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

## III. Del recurso de revisión

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

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N.° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 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 modificatorias”<sup>8</sup>.

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.

#### **IV. De la interposición del recurso de revisión por parte de la Municipalidad Distrital De Pillco Marca**

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la Municipalidad Distrital De Pillco Marca, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 063-2021-Sunafil/IRE-HUA, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 69,344.00, por la comisión de dos infracciones tipificadas como muy graves, previstas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 07 de setiembre del 2021, día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución.

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 la Municipalidad Distrital De Pillco Marca.

#### **V. Fundamentos del recurso de revisión**

Con fecha 27 de setiembre del 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 063-2021-Sunafil/IRE-HUA, señalando los siguientes fundamentos:

- i) Es necesario que se determine si, las presuntas conductas infractoras, devienen de un mismo pedido de información o de otro distinto al primer requerimiento, toda vez que no se pretende sancionar por una misma conducta infractora dos veces. Por lo tanto, la imposición de las multas transgrede el principio Non Bis Ídem.
- ii) En ese sentido, para que sancione de manera coherente se debió, utilizar la figura de la concurrencia de infracciones, establecida en la LPAG, que es la excepción dentro de un procedimiento sancionador.

#### **VI. Análisis del recurso de revisión**

##### **Sobre el deber de colaboración a la labor inspectiva**

6.1 Sobre el particular, el TUO de la LPAG establece que “la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, **la colaboración** y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental”<sup>9</sup> (énfasis añadido).

6.2 Del mismo modo, 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 9º de la Ley”.

6.3 En ese sentido, de acuerdo a lo señalado en el artículo 9º 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: (...) e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”.

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”.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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 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 Por lo que, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 7.11.3 del ítem 7.11 “Requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica” de la directiva N.° 001-2020-Sunafil/INII denominada “Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva”, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N.° 031-2020- Sunafil, de fecha 03 de febrero de 2020, se dispone que: “Si el sujeto inspeccionado no cumple con proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante esta modalidad y bajo apercibimiento, incurre en infracción a la labor inspectiva, según lo previsto por el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, siempre que haya sido válidamente notificado según lo establecido en el TUO de la LPAG”.

6.7 Asimismo de acuerdo a lo señalado en el numeral 7.7.2 de la versión 02 del Protocolo N.° 005-2020-Sunafil/INII “Protocolo sobre el ejercicio de la inspección del trabajo, dentro del marco de la declaratoria de emergencia sanitaria y nacional por las graves circunstancias que afectan las actividades laborales y económicas a consecuencia del coronavirus (COVID 19) en el territorio nacional, aprobado por Resolución de Superintendencia N.° 103-2020-Sunafil, de fecha 12 de julio de 2020, se dispone que, “7.7.2. Si se verifica que el sujeto inspeccionado se niega a proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante esta modalidad y bajo apercibimiento, incurre en la infracción a la labor inspectiva prevista por el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT”.

6.8 Así, de autos se desprende que la impugnante, en atención al requerimiento de información de fecha 07 de abril del 2021 con fecha límite al 16 de abril 2021 y el requerimiento de información de fecha 20 de abril 2021 con fecha límite al 23 de abril 2021, no presentó los medios probatorios requeridos de acuerdo a la modalidad solicitada en dichos requerimientos de información, entendiéndose por correo electrónico del inspector comisionado cito: ndavila@sunafil.gob.pe, en el plazo otorgado; consistentes en presentar lo siguiente: acreditar el cumplimiento del pago del convenio colectivo del año 2019 de fecha 15 de abril de 2019, a ejecutarse en el año 2020, respecto al pago por costo de vida del personal obrero respecto a

refrigerio y movilidad, a favor de 39 trabajadores sindicalizados. Ahora, si bien es cierto que la impugnante señala que se le habría sancionado dos veces por el mismo hecho, ya que ambos requerimientos de información solicitan la misma documentación; lo cierto es que, este tipo de infracciones poseen naturaleza insubsanable, toda vez que todo acto posterior no remediará los efectos negativos por incumplir lo solicitado dentro del plazo otorgado por la autoridad inspectiva, afectando seriamente la eficacia de la función inspectiva<sup>12</sup>, puesto que sus actuaciones persiguen, precisamente, la promoción del cumplimiento estricto de las normas sociolaborales dentro del desarrollo del procedimiento de inspección. En ese sentido, la infracción a la labor inspectiva es una infracción instantánea, cuya lesión al bien jurídico protegido (colaboración con la autoridad administrativa de trabajo) se configura en un momento determinado, sin producir una situación jurídica duradera, por lo que, si el sujeto inspeccionado no cumple con presentar la información requerida en la forma y modalidad solicitada, teniendo en cuenta el estado de emergencia.

6.9 En cuanto a la aplicación de la sanción propuesta alegada por la impugnante, es de precisar que, en el presente procedimiento, la Autoridad Instructora y Sancionadora, no tienen discrecionalidad para imponer un monto diferente al establecido en la tabla de multas recogido por el legislador, según lo regulado en el artículo 48 del numeral 48.1 del RLGIT. Por lo tanto, la propuesta de multa contenida en la resolución impugnada ha sido realizada en función al número de trabajadores afectados, la gravedad de la falta cometida y el tipo de empresa, conforme se establece en el artículo 38 de la LGIT.

6.10 En tal sentido, verificadas las actuaciones inspectivas realizadas, se ha evidenciado por parte de la impugnante el incumplimiento de presentar la información solicitada mediante el requerimiento de información de fecha 07 de abril del 2021 y el requerimiento de información de fecha 20 de abril del 2021, en las formas y modos establecidos, teniendo en cuenta el estado de emergencia nacional vigente.

6.11 Finalmente, es de precisar que, de acuerdo a lo señalado precedentemente, la conducta referida a no remitir información y/o documentación, requerida por la autoridad inspectora, se encuentra tipificada claramente en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, el mismo que acarrea una infracción muy grave a la labor inspectiva.

6.12 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

#### **Del principio de *non bis in idem***

6.13 Sobre el particular, debemos precisar que el principio de *non bis in idem* se encuentra regulado en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, mediante la cual el Estado se encuentra impedido de imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

6.14 Por su parte, el máximo intérprete de la constitución, en las sentencias recaídas en los Expedientes N.º 02704-2012-PHC/TC<sup>13</sup> y N.º 2050-2002-AA/TC<sup>14</sup>, remarca la triple identidad en que se sustenta este principio, que, en su aspecto material, no permite que el administrado sea sancionado dos veces por un mismo hecho y procesalmente no es permisible que nadie sea juzgado dos veces por un mismo hecho.

6.15 De manera explicativa, según Morón Urbina<sup>15</sup>, los presupuestos de operatividad de este principio rector se encuentran supeditado a los siguientes elementos:

“a. Identidad Subjetiva. - Para que se configure este presupuesto el administrado debe ser el mismo en ambos procedimientos.

b. Identidad Objetiva. - Los hechos constitutivos de la infracción deben ser los mismos en ambos procedimientos.

c. Identidad causal o de fundamento. - Identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras”.

6.16 Conforme a ello, este Sala advierte que el no cumplir con el pedido de información del 07 de abril del 2021 posee una identidad objetiva diferente que la omisión incurrida ante el pedido del 20 de abril del 2021, puesto que obedecen a momentos diferentes del procedimiento de inspección, lo que supone ser reprochados de manera particular en el presente procedimiento administrativo sancionador.

6.17 Por tanto, en vista que los incumplimientos en materia de labor inspectiva constituyen hechos independientes, no resulta aplicable el principio de *non bis in idem*, por lo que se desestima el presente extremo del recurso de revisión.

### **Por tanto**

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

### **Se resuelve:**

**Primero.-** Declarar **infundado** el recurso de revisión interpuesto por la Municipalidad Distrital De Pillco Marca, en contra de la Resolución de Intendencia N.º 063-2021-Sunafil/IRE- HUA, de fecha 03 de setiembre del 2021, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N.º 123-2021-Sunafil/IRE-HUA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.- Confirmar** la Resolución de Intendencia N.º 063-2021-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 la Municipalidad Distrital De Pillco Marca y a la Intendencia de Regional de Huánuco, para sus efectos y fines pertinentes.

**Quinto.-** Remitir los actuados a la Intendencia de Regional de Huánuco.

**Sexto.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Sunafil ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

**Luis Erwin Mendoza Legoas**

Presidente

**Desirée Bianca Orsini Wisotzki**

Vocal Titular

**Luz Imelda Pacheco Zerga**

Vocal Titular

### **Constancia de notificación vía casilla electrónica**

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, Municipalidad Distrital De Pillco Marca identificado con RUC: 20447367727 el siguiente documento Resolución de Tercera Instancia N.º 0000000644-2021 en fecha 23/12/2021 del/la Tribunal de Fiscalización Laboral.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del Decreto Supremo N.º 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.

---

1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Relaciones colectivas (convenios colectivos) incluye todas.

2 Notificada a la inspeccionada el 06 de setiembre del 2021.

3 "Ley N.º 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 1º.- 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.º 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.º 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.º 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.º 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2º.- 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.”

8 D.S. 016-2017-TR, Art. 14.

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

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

11 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.”

12 RGLIT

Artículo 15.- Deberes de colaboración con los inspectores del trabajo

15.1 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.

13 Fund. Jur. N.º. 3.3.

14 Fund. Jur. N.º. 19.

15 Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2011, pp.729-730.

Documento publicado en la página web de Sunafil.

*“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”*

*Expediente sancionador N° 130-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA*

**RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 002-2022-SUNAFIL/IRE-HVCA**

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 130-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA  
SUJETO RESPONSABLE : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL ACOBAMBA  
RUC : 20191121954

Huancavelica, 11 de febrero de 2021.

**VISTO:** El Recurso de Apelación, de fecha 04 de enero de 2022, interpuesto por la empresa **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL ACOBAMBA** (en adelante el sujeto responsable), en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 197-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-HVCA, de fecha 01 de diciembre de 2021, expedida en el marco del procedimiento administrativo sancionador, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806 (en adelante, LGIT) – y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, RLGIT); y,

**I. ANTECEDENTES:**

**Del procedimiento de actuaciones inspectivas:**

Mediante la Orden de Inspección N° 323-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, de fecha 17 de mayo de 2021, se dio inicio al procedimiento de verificación de cumplimiento del ordenamiento sociolaboral en contra del sujeto responsable; habiendo finalizado dicho procedimiento con la emisión del Acta de Infracción N° 125-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, de fecha 28 de junio de 2021, en la que se detectó dos (02) infracciones a la labor inspectiva.

**De la Imputación de Cargos:**

Obra en autos, la imputación de Cargos N° 131-2021-SUNAFIL/IRE-SIAI-HVCA, de fecha 15 de julio de 2021, en el cual se detectaron dos (02) infracciones a la labor inspectiva, en el que se le otorga al sujeto responsable un plazo de 05 días hábiles, para que formule los descargos correspondientes.

**Del informe Final de Instrucción:**

Que el Informe Final de Instrucción N° 144-2021-SUNAFIL/IRE-SIAI-HVCA, de fecha 12 de agosto de 2021, en el que concluye que el sujeto inspeccionado ha incurrido en dos (02) infracciones a la labor inspectiva.

**De la Resolución de Sub Intendencia:**

La Resolución de Sub Intendencia N° 197-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-HVCA, que en mérito al Acta de Infracción N° 125-2021, impone sanción de multa al sujeto responsable por la suma de **S/ 23,144.00 (Veintitrés Mil Ciento Cuarenta y Cuatro 00/100 SOLES)**, por haber incurrido en:

- Una Infracción **MUY GRAVE** en materia de Labor Inspectiva, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de información de la normativa de orden sociolaboral, en perjuicio de un (01) trabajador; sancionado en el numeral 46.3 del artículo 46° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, modificado por el Decreto Supremo N° 019-2007-TR.

**“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”**

**Expediente sancionador N° 130-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA**

- Una Infracción **MUY GRAVE** en materia de Labor Inspectiva, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de información de la normativa de orden sociolaboral, en perjuicio de un (01) trabajador; sancionado en el numeral 46.3 del artículo 46° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, modificado por el Decreto Supremo N° 019-2007-TR.

**Del recurso de apelación presentado por el sujeto responsable:**

Con fecha 04 de enero de 2022, el sujeto responsable, interpone recurso de apelación, contra la Resolución de Sub Intendencia N° 197-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-HVCA, de fecha 01 de diciembre de 2021, dentro del plazo establecido en el literal a) del artículo 49° de la Ley y conforme a los requisitos de Ley.

Estando el recurso presentado, el sujeto responsable señala como argumento, lo siguiente:

1. “Sin embargo, producto de la verificación pormenorizada del numeral 49 y demás numerales de la RESOLUCION DE SUB INTENDENCIA N 197-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-HVCA de fecha 01-DICIEMBRE-2021 materia de apelación señala la fundamentación de comisión de una (01) sola infracción a la labor inspectiva incurrida por la entidad municipal, y no fundamenta la comisión de dos (02) infracciones a la labor inspectiva, incurridas por la entidad municipal”.
2. “Señalamos que producto de la revisión pormenorizada de la primera y segunda infracción laboral acusada contra la entidad municipal (sujeto inspeccionado), se advierte que ésta no ha consignado la parte considerativa, fundamentos y los medios probatorios advertidos en las visitas inspectivas realizada que sustenten la aplicación de la presente infracción laboral”
3. “Esto es, que dicha infracción laboral carece de sustento fáctico y probatorio para acusar la comisión de dicha infracción laboral, lo cual vulnera el principio del debido procedimiento (entendiendo en la vulneración del principio de valoración de la prueba aportada), de verdad material, eficacia”.

**II. CONSIDERANDOS:**

**Respecto de infracción a la labor inspectiva por negativa a facilitar información:**

- 2.1. Al respecto es preciso mencionar que el procedimiento administrativo sancionador es entendido, en primer término, como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción. Dicho procedimiento constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputan la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública.
- 2.2. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha enfatizado que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de observar los principios del procedimiento sancionador, toda vez que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado, como se desprende de la Sentencia del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente N.° 2050-2002- AA/TC, en el que señala “(...) es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador...”

**“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”****Expediente sancionador N° 130-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA**

- 2.3.** En relación a los argumentos de la apelación, se debe tener presente que el derecho al debido proceso, está incorporado en nuestro ordenamiento jurídico en el numeral 1.2 del Art. IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regulando que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo más 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.
- 2.4.** Así, el Tribunal Constitucional ha establecido que la aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (Art. 3 de la Constitución), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (V.g. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman.
- 2.5.** En esta línea de análisis, el Tribunal Constitucional ha expresado su posición en cuanto a la motivación como parte integrante del debido procedimiento administrativo, señalando lo siguiente:
- 2.6.** “El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. (...)”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico- administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

**“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”**

**Expediente sancionador N° 130-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA**

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.”2 7.

- 2.7.** En relación al derecho de defensa invocado, el Tribunal Constitucional en el expediente N.º 1147-2012-PA/TC ha señalado (...) el derecho a la defensa comporta en estricto el derecho a no quedar en estado de indefensión en ningún estado del proceso. Este derecho tiene una doble dimensión: un material, referida al derecho del imputado o demandado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo; y otra formal, que supone el derecho a una defensa técnica; esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor durante todo el tiempo que dure el proceso (Cfr. STC N.º 06260-2005-HC/TC).

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

- 2.8.** Así mismo, 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, sólo 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 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.

- 2.9.** Por su parte, el numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT, establece:

- “En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades: (...)

**“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”****Expediente sancionador N° 130-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA**

- d) Requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica: la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, regula mediante resolución de superintendencia los mecanismos de implementación correspondientes.”

**2.10.** En tal sentido, como parte de las actuaciones inspectivas, los inspectores comisionados se encuentran en la facultad de requerir información a las inspeccionadas, las mismas que en el marco de su deber de colaboración, se obliga a cumplir con la presentación de la misma, bajo apercibimiento de incurrir en infracción a la labor inspectiva.

**2.11.** En el presente caso, corresponde mencionar que, a través de la casilla electrónica, se notificaron los requerimientos de información de fechas 11 y 22 de junio indicando que se presente, vigencia de poder y copia del DNI del representante legal, constancias de alta en el T-Registro de la planilla electrónica y formatos TR-5 del T-Registro, relación del personal técnico, administrativo y obreros de construcción civil, contrato de obra y de consorcio, registro de entrega de EPP, constancias de afiliados a cada trabajador al SCTR (salud y pensiones), constancia de la declaración en el T-Registro de la planilla electrónica, respecto a la existencia del comité de SST o supervisor de SST, copia de los libros de acta para la elección del supervisor de seguridad y salud en el trabajo, copia del libro de actas del comité en SST, respecto a los trabajadores que laboran en la obra, preparación de infraestructura deportiva; en el coliseo Jorge Lizana Antezana en la localidad de Acobamba, distrito de Acobamba, Huancavelica, a favor de un (01) trabajador. Sin embargo, revisado la casilla electrónica en fecha 17/06/2021, se tiene que el sujeto inspeccionado no ha remitido documentación alguna. Asimismo, revisado la casilla electrónica en fecha 28/06/2021, se tiene que el sujeto inspeccionado no ha remitido documentación alguna.

**2.12.** Es oportuno precisar que, las infracciones a la labor inspectiva son de comisión inmediata y son insubsanables, lo que implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta.

**2.13.** Sobre el particular, el Decreto Supremo N° 003-2020-TR, norma que aprueba el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, establece:

“Artículo 5.- Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto supremo se consideran las definiciones siguientes:

5.1 Casilla electrónica: es el buzón electrónico asignado al usuario, creado en el Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), cuyo propósito es el trámite seguro y confiable de las notificaciones en el marco de los procedimientos administrativos y actuaciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). La casilla electrónica se constituye en un domicilio digital obligatorio. (...)”

**2.14.** Asimismo, la misma norma prescribe en su artículo 6.- “La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) asigna al usuario una casilla electrónica en el Sistema

**“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”**

**Expediente sancionador N° 130-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA**

Informático de Notificación Electrónica, la cual se constituye en un domicilio digital obligatorio para la notificación de los actos administrativos y/o actuaciones emitidas en el marco de sus funciones y competencias que correspondan ser informadas al administrado. La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) comunica al usuario cada vez que se le notifique un documento a la casilla electrónica a través de las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica, en su correo electrónico y/o mediante el servicio de mensajería”.

- 2.15.** De esta manera, ante los argumentos de defensa expuesto por la apelante, corresponde tener presente que conforme al deber de colaboración, regulado en el artículo 9° de la Ley General de Inspección del Trabajo, los empleadores, los trabajadores, sus representantes y todos los responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, están obligados a colaborar con los inspectores cuando sean requeridos para ellos, debiendo “a) Atenderlos debidamente, prestándoles las facilidades para el cumplimiento de su labor, b) Acreditar su identidad y la de las personas que se encuentren en los centros o lugares de trabajo, c) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas, d) Declarar sobre cuestiones que tengan relación con las comprobaciones inspectivas; y, e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”, concordante con el artículo 15 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, que contempla 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”; por lo que, se encuentra regulado claramente que el deber de colaboración es de alcance general, tal como se fundamenta en la resolución impugnada.
- 2.16.** El artículo 36 de la LGIT, estipula que son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la Ley y su Reglamento. Siendo que una de las infracciones puede consistir en el impedimento a que se realice una inspección, pudiendo ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del Inspector del Trabajo de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario.
- 2.17.** Es así que, el numeral 46.3 del artículo 46 del Reglamento, tipifica y califica como infracción muy grave a la labor inspectiva, la conducta del sujeto inspeccionado referida a la negativa de brindar información y documentación necesarias para el desarrollo de la función inspectiva.
- 2.18.** El artículo 36 de la LGIT establece que las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Inspectores de Trabajo constituyen infracción a la labor inspectiva.

*“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”*

*Expediente sancionador N° 130-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA*

- 2.19.** Evidentemente, la conducta obstruccionista de la inspeccionada se plasma en la negativa de su representante en colaborar con el personal inspectivo en dos oportunidades, impidiendo la continuación de la investigación inspectiva.
- 2.20.** En conclusión, quedan desvirtuados los argumentos formulados por la inspeccionada, habiéndose desarrollado la investigación inspectiva y el procedimiento sancionador dentro de los lineamientos de la legalidad y observando las garantías correspondientes, como son los principios administrativos.
- 2.21.** En atención de lo analizado en los puntos precedentes, se ratifica que la inspeccionada incurrió en una infracción contra la labor inspectiva, perjudicando a un trabajador y por ello la Sub Intendencia de Resolución impuso la sanción correspondiente, no existiendo agravio alguno que pudiera ocasionarse con la resolución apelada, al haber sido expedida conforme a ley, sin adolecer de vicios de nulidad y con la fundamentación adecuada, sin vulneración de los principios de predictibilidad, tipicidad, verdad material, buena fe procedimental, razonabilidad, respetando las garantías del administrado; en consecuencia, corresponde desestimar el recurso interpuesto en todos sus extremos y confirmar la sanción impuesta;
- 2.22.** En consecuencia, los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan las infracciones en que ha incurrido la inspeccionada, las cuales han sido debidamente determinadas por el inferior en grado. Por tanto, corresponde confirmar la resolución apelada.
- 2.23.** Por lo expuesto, y de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 41° de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, modificada por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981; avocándose al conocimiento de la presente causa el funcionario que suscribe, por disposición superior, de acuerdo con la designación efectuada mediante Resolución de Superintendencia N° 191-2020-SUNAFIL:

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ACOBAMBA**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** - **CONFIRMAR** la Resolución de Sub Intendencia N° 197-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 01 de diciembre de 2021, que impone sanción a **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ACOBAMBA**, por la suma de **S S/ 23,144.00 (Veintitrés Mil Ciento Cuarenta y Cuatro con 00/100 Soles)**, por los fundamentos contenidos en el presente acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.** – **INFORMARLE** a **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ACOBAMBA**, que, contra el presente pronunciamiento resolutivo, procede recurso administrativo<sup>1</sup>, el cual deberá

<sup>1</sup>

Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo  
Artículo 55.- De los recursos administrativos

Los recursos administrativos previstos en el procedimiento sancionador son los siguientes:



PERÚ

Superintendencia  
Nacional de  
Fiscalización Laboral

Intendencia  
Regional de  
Huancavelica

*“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”*

*Expediente sancionador N° 130-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA*

ser interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a su notificación ante esta Intendencia, para el trámite respectivo, de acuerdo a Ley, para ello se pone a disposición el canal de atención para su presentación en la plataforma virtual de Mesa de Partes, dentro de los horarios 00:00 a.m. a 4:30 p.m.; debiendo enviar toda documentación al aplicativo virtual antes mencionado; caso contrario adquiere la calidad de **Confirmada**.

**HÁGASE SABER. -**

- 
- a) Recurso de reconsideración: se interpone ante la autoridad de primera instancia que emitió la resolución objeto de impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba.
  - b) Recurso de apelación: se interpone ante la autoridad que emitió la resolución en primera instancia a fin de que lo eleve a su superior jerárquico, el que resolverá sobre el mismo. El recurso debe indicar los fundamentos de derecho que lo sustentan.
  - c) Recurso de revisión: es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral. Los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso se desarrollan en el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR.



PERÚ

SUPERINTENDENCIA NACIONAL  
DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Intendencia Regional  
de Moquegua

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 053-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ

**RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 048 -2021-SUNAFIL/IRE-MOQ.**

**EXPEDIENTE SANCIONADOR N°: 053-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ**

**SUJETO RESPONSABLE : MUNICIPALIDAD DEL CENTRO POBLADO LOS ANGELES**

**R.U.C. N° : 20285809321**

**DOMICILIO PROCESAL : Calle Ayacucho S/N (Rf. Al costado de la Co-Catedral Santo Domingo) Moquegua**

**SUMILLA:** Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la razón social **“MUNICIPALIDAD DEL CENTRO POBLADO LOS ANGELES”** en contra de la Resolución Sub Intendencia N° 094-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIRE, emitido por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Moquegua – SUNAFIL, en base a lo argumentado en la parte considerativa.

Moquegua, 14 de julio de 2021

**VISTO:** El recurso de apelación, ingresado por Mesa de Partes virtual de la Administración de fecha 30/06/2021, que obra en el Expediente Sancionador N° 053-2021-SUNAFIL/IRE.MO Q de 81 folios, interpuesto por la razón social **MUNICIPALIDAD DEL CENTRO POBLADO LOS ANGELES** (en adelante la inspeccionada) en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 094-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIRE (en adelante la resolución apelada), que le fue notificada el 08/06/2021, expedida en el marco del procedimiento administrativo sancionador, de conformidad a las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806 (en adelante **LGIT**), y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR y sus normas modificatorias (en adelante **RLGIT**); y,

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Del procedimiento de actuaciones inspectivas**

Mediante Orden de Inspección N° 034-2021-SUNAFIL/IRE-TAC, de fecha 20/01/2021, en adelante la Orden de Inspección, se iniciaron las actuaciones inspectivas de verificación del cumplimiento de las normas de orden sociolaboral respecto al sujeto inspeccionado, las mismas que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 041-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ, de fecha 03/03/2021 (en adelante el Acta de Infracción), mediante el cual se propuso sancionar a la inspeccionada por la comisión de infracciones en materia de labor inspectiva.

**1.2 De la Resolución de Sub Intendencia N° 094-2021-SUNAFIL/IRE. MOQ/SIRE**

Obra en autos la resolución apelada, que en mérito al Acta de Infracción notificada a través de la Imputación de Cargos N° 053-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIAI (en adelante Imputación de Cargos); el Informe Final de Instrucción N° 071-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ/SIAI-IF (en adelante, Informe Final de Instrucción); y, los descargos presentados, impone sanción de multa a la inspeccionada por la suma de S/. 23,144.00 (Veintitrés mil ciento cuarenta y



cuatro y 00/100 Soles), por haber incurrido en infracciones en materia de labor inspectiva, en perjuicio del trabajador Isidro Cusi Calli, identificado en el numeral 4.2 de los “Hechos Constatados” del Acta de Infracción, conforme a lo siguiente:

- 1º. Una Infracción **MUY GRAVE** en materia de labor inspectiva, no remitir al correo institucional vsucuytana@sunafil.gob.pe hasta las 17:30 horas del día viernes 12.02.2021 la información/documentación detallada en el numeral 1), 2) y 3) del requerimiento de información, notificado de manera virtual el día martes 09.02.2021, necesaria y requerida para la realización de las actuaciones inspectivas de manera virtual en el marco de la materia en “relaciones laborales” a fiscalizar contenida y/o detallada en la orden de inspección N° 034-2021-SUNAFIL/IRE.MO, conforme el detalle de lo señalado en el numeral 4.3 del acápite IV con el tenor “HECHOS CONSTATADOS” del acta de infracción, conducta considerada como una infracción muy grave a la labor inspectiva, de conformidad a lo establecido en el literal e) del artículo 9° de la LGIT; tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46º del RLGIT.
- 2º. Una Infracción **MUY GRAVE** en materia de labor inspectiva, no remitir al correo institucional vsucuytana@sunafil.gob.pe hasta las 17:30 horas del día miércoles 03.03.2021 la información/documentación detallada en el numeral 1) y 2) del requerimiento de información, notificado de manera virtual el día viernes 26.02.2021, necesaria y requerida para la realización de las actuaciones inspectivas de manera virtual en el marco de la materia en “relaciones laborales” a fiscalizar contenida y/o detallada en la orden de inspección N° 034-2021-SUNAFIL/IRE.MO, conforme el detalle de lo señalado en el numeral 4.3 del acápite IV con el tenor “HECHOS CONSTATADOS” del acta de infracción, conducta considerada como una infracción muy grave a la labor inspectiva, de conformidad a lo establecido en el literal e) del artículo 9° de la LGIT; tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46º del RLGIT.

De acuerdo al artículo 43º del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR, los Intendentes Regionales resuelven en segunda instancia el procedimiento administrativo sancionador, así como los recursos de queja por denegatoria de recurso de apelación.

## II. DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Con fecha 30/06/2021 la inspeccionada interpuso recurso de apelación en contra del pronunciamiento de primera instancia, la misma que fue concedida el 30/06/2021, y notificada el 06/07/2021 donde argumenta en su defensa esencialmente lo siguiente:

### A. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

- 2.1 **PRIMERO.-** *Que conforme al numeral 4.1 de la resolución apela en los puntos 7 y 8, textualmente señala:*

*Bajo este contexto normativo, corresponde analizar la conducta infractora imputada a la inspeccionada.*



7. En ese sentido, el inspector comisionado envía al correo electrónico debelen021@gmail.com los requerimientos de información de fecha 09 de febrero del 2021 y requerimiento de fecha 26 de febrero del 2021.

8. En relación a los requerimientos de información antes señalados, el inspector comisionado deja constancia en el numeral 4.3 y 4.4 del acápite de hechos constatados del acta de infracción que "(...) sin embargo, siendo las 17:30 horas del día 12 de febrero del 2021 y las 17:30 horas del día 03 de marzo del 2021, el inspector auxiliar del trabajo no recepciónó en la bandeja de entrada del correo institucional vsucuytana@sunafil.gob.pe ningún correo electrónico o documentación por parte de la razón social MUNICIPALIDAD DEL CENTRO POBLADO LOS ANGELES, referente al requerimiento de información notificado de manera virtual el día 09 de febrero del 2021 y el 26 de febrero del 2021 respectivamente.

2.2 **SEGUNDO.-** Que de conformidad con lo establecido por los numerales 7.5.8 y 7.5.9 de la Resolución de Superintendencia N° 103-2020-SUNAFIL, la misma textualmente señala lo siguiente:

7.5.8 **En aplicación del principio de razonabilidad**, así como de los criterios de necesidad, congruencia y verdad material, la documentación que se requiera al sujeto inspeccionado debe estar vinculada con la verificación de las materias objeto de la orden de inspección; salvo que en la ejecución de las actuaciones inspectivas, de oficio, advierta vulneraciones al ordenamiento socio laboral o de seguridad y salud en el trabajo no previstas en la orden de inspección original, supuesto en el cual, el inspector puede solicitar información referida a estos nuevos hechos y, de ser así, gestiona la ampliación de las materias contenidas en la orden de inspección o, cosa contrario, la generación de una nueva orden.

7.5.9 Sin tratarse de una lista taxativa (cerrada) **y estando a la emergencia nacional**, el Inspector comisionado **puede requerir la siguiente información:**

- a) Copia de seguridad del PDT 601 o PLAME / Planilla Electrónica y constancias de presentación.
- b) Cargos de entrega de la constancia de alta, baja y/o modificación del T Registro.
- c) Registro de control de asistencia.
- d) Registro de contratos de locación de servicios (intermediación).
- e) Contratos de trabajo sujetos a modalidad y constancia de entrega al trabajador.
- f) Calidad migratoria habilitante de los trabajadores extranjeros.
- g) Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo – RITSST.
- h) Registro de entrega de equipos de seguridad o emergencia.
- i) Otra documentación o información que estime pertinente a efectos de cumplir con la finalidad de la investigación.

2.3 **TERCERO.-** Que, la información solicitada por el inspector comisionado requerida con fecha 09 de febrero del 2021 y el 26 de febrero del 2021, no se encuentra dentro del listado de información que se pueda requerir por encontrarnos en un estado de emergencia, **razón por la cual mi representada no estaba en la obligación de presentar**, por lo que en virtud a lo antes señalado, no existe omisión de parte de mi representada. (...)

2.4 **SEXTO.-** Que, estando a los fundamentos expuestos la supuesta conducta infractora no se subsume en el tipo establecido en el numeral 46.3 del artículo 46° del RLGIT, por lo que el superior en grado deberá de declarar la nulidad la Resolución de Sub Intendencia N° 094-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIRE, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 numeral 10.1 y el art. 11 numeral 11.2 Decreto Supremo N° 004-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, al no



*encontrase obligada mi representada a alcanzar la información solicitada al encontrarnos en un estado de emergencia nacional.*

### III. CUESTION EN DISCUSIÓN

La materia controvertida en el presente caso consiste en:

- 3.1 Establecer si los argumentos sostenidos por la inspeccionada, contradiciendo la resolución apelada, resultan amparables.
- 3.2 Determinar si las infracciones detectadas y la sanción impuesta por la autoridad de primera instancia se encuentra conforme a ley.

### IV. CONSIDERANDOS

#### 4.1 **Del derecho de defensa y debido procedimiento**

En virtud del principio de observación del debido proceso, contemplado en el literal a) del artículo 44° de la LGIT, las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo, debidamente fundada en hechos y en derecho.

Asimismo, en concordancia con la precitada norma, el numeral 1.2., del artículo IV del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS, en adelante la LPAG, establece que: *“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”.*

*“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”. Exp. N° 4289-2004-AA/TC, Fundamento 2.*

De la revisión de los actuados que forman parte del presente procedimiento administrativo sancionador, podemos apreciar que los actos administrativos fueron notificados válidamente a la inspeccionada y conforme al presente procedimiento se otorgó un plazo de 15 días hábiles, de recibida la notificación, para que formule



los descargos que estime pertinente, habiendo sido admitidos en su oportunidad, demostrando con ello que la Administración actuó con arreglo a Ley.

#### 4.2 El derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho

Como señala MORON URBINA<sup>1</sup>, consiste en el *“derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como de las cuestiones propuestas por ellos en tanto hubieren sido pertinentes a la sola solución del caso. No significa que la Administración quede obligada a considerar en sus decisiones todos los argumentos expuestos o desarrollados por los administrados, sino solo aquellos cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto y la decisión a emitirse”*.

*“En la STC 2192-2004-AAITC, este Tribunal señaló que “La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado democrático de derecho, que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado constitucional democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso”. EXP. 4289-2004-AA/TC Fundamento 6.*

#### 4.3 Pronunciamiento sobre los fundamentos expuestos por el sujeto inspeccionado en su recurso impugnatorio

4.3.1 Conforme obra en el expediente de actuaciones inspectivas, con fecha **09/02/2021** se efectúa el requerimiento de información para el día 12/02/2021, a efecto de verificar el cumplimiento de las materias consignadas en la orden de inspección, sin embargo, la inspeccionada no remitió la información referida en los puntos 1, 2 y 3 del requerimiento de información.

Posteriormente con fecha **26/02/2021**, se notifica el requerimiento de información para el día 03/03/2021; sin embargo, la inspeccionada no remitió la información referida en los puntos 1 y 2 del requerimiento de información.

4.3.2 La inspeccionada, pese a ser notificada válidamente en su oportunidad, no cumplió con remitir la información requerida y necesaria para investigar el cumplimiento de las materias consignadas en la Orden de Inspección, lo que demuestra la falta de colaboración establecida como infracción en el artículo 46.3 del RLGIT, al vulnerarse el numeral e) del artículo 9° de la LGIT, que de conformidad al criterio N° 3 establecido a través de la Resolución Directoral N° 29-2009-MTPE/2/11.4, dichas infracciones son de naturaleza insubsanable.

4.3.3 En relación a los argumentos: **SEGUNDO**.- *Que de conformidad con lo establecido por los numerales 7.5.8 y 7.5.9 de la Resolución de Superintendencia N° 103-2020-SUNAFIL, la*

<sup>1</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décima edición, 2014, Gaceta Jurídica, página 71.



*misma textualmente señala lo siguiente: (...); se debe precisar que, las actuaciones inspectivas de investigación realizadas por el inspector auxiliar comisionado, se da inicio con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de la inspeccionada, respecto de las materias en normativa socio laboral señaladas en la orden de inspección, como son: **Materia:** Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados; **Sub materia:** Descanso semanal obligatorio y Descanso en días feriados no laborables. El inspector auxiliar comisionado con la finalidad de verificar el cumplimiento de las materias antes mencionadas y dentro de sus facultades, a través del requerimiento de información de fecha 09/02/2021 notificado al correo electrónico *debelen021@gmail.com* requiere que la inspeccionada remita la siguiente información/documentación: **1)** Constancia de modificación o actualización de datos del trabajador, formulario 1604-2; **2)** Boletas de pago de remuneraciones correspondiente a los periodos: enero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre del año 2019; y **3)** Registro de control de asistencia (en formato PDF) correspondiente a los periodos: Setiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2019; información que debió haber sido remitida al correo institucional *vsucuytana@sunafil.gob.pe* hasta las 17:30 horas del día 12/02/2021; Asimismo, con fecha 26/02/2021 el inspector comisionado vuelve a notificar otro requerimiento de información al correo electrónico *debelen021@gmail.com*, solicitando que la inspeccionada remita la siguiente información: **1)** Boletas de pago de remuneraciones correspondiente a los periodos: enero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre del año 2019; con las formalidades que exige el segundo y tercer párrafo del numeral 3 del artículo 18° del D.S. N° 001-98-TR, así como su entrega dentro del plazo legalmente establecido en el artículo 19° del D.S. N° 001-98-TR (en formato PDF) y **2)** Registro de control de asistencia (en formato PDF) correspondiente a los periodos: Setiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2019, cabe precisar, que respecto al registro de control de asistencia que requiere el inspector comisionado, este hace hincapié que del documento denominado “asistencia 2019” remitido con fecha 08/02/2021 y que aparece a fojas 10, 11, 12 y 13 del expediente de actuaciones inspectivas, no cumple con el contenido del registro de control de asistencia que establece el artículo 2° del D.S. 004-2006-TR. Ahora bien, la inspeccionada señala en su alegato **TERCERO.-** Que, la información solicitada por el inspector comisionado requerida con fecha 09 de febrero del 2021 y el 26 de febrero del 2021, no se encuentra dentro del listado de información establecido en el numeral 7.5.9 de la Resolución de Superintendencia N° 103-2020-SUNAFIL; por lo que, no existe omisión de parte de la inspeccionada; Al respecto, como bien se ha detallado según los requerimiento de información notificados a la inspeccionada, la documentación o información requerida por el inspector comisionado fue solicitada a efectos de cumplir con la finalidad de la investigación tal como lo establece el numeral 7.5.9 de la Resolución de Superintendencia N° 103-2020-SUNAFIL; sin embargo, la inspeccionada pese a estar válidamente notificada, no cumplió con remitir información alguna requerida en los requerimientos de información de fecha 09/02/2021 y 26/02/2021.*



4.3.4 Asimismo, resulta necesario precisar que en el ejercicio de la función inspectiva, los inspectores de trabajo están investidos de autoridad para ejercer las facultades reguladas en los artículos 5° y 6° de la LGIT e inclusive, a través de la Resolución de Superintendencia N° 103-2020-SUNAFIL, se aprueba el protocolo sobre el ejercicio de la inspección del trabajo, dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria y Nacional por las graves circunstancias que afectan las actividades laborales y económicas a consecuencia del Coronavirus en el territorio nacional; es decir, durante el plazo de vigencia de la declaratoria de Emergencia Sanitaria y Nacional, la Inspección del Trabajo, ejerce sus funciones de manera presencial y/o virtual, a través de los medios de sistemas de comunicación electrónica, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las medidas excepcionales dispuestas; así como, el respeto de los derechos laborales de los trabajadores. En este sentido lo argumentado por la inspeccionada, con la finalidad de eximirse de la sanción impuesta, ante los incumplimientos advertidos, carecen de fundamento legal.

4.3.5 Que, una de las modalidades de actuación inspectiva implementadas en el curso del procedimiento de investigación, es el “requerimiento de información”, que de conformidad a lo establecido en el artículo 12° del RLGIT, se efectúa por medio de sistemas de comunicación electrónica; asimismo, la Directiva a través del numeral 7.11.3, establece respecto a esta modalidad de actuación, que si el sujeto inspeccionado no cumple con proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante esta modalidad y bajo apercibimiento, incurre en infracción a la labor inspectiva, recaída en el artículo 46.3 del RLGIT.

4.3.6 Respecto al deber de colaboración que le asiste a los administrados, la LGIT establece lo siguiente:

***“Artículo 9.- Colaboración con los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo e Inspectores Auxiliares.***

*Los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas de 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 a 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.*

4.3.7 Por su parte el RLGIT, en relación al deber de colaboración, establece:

***“Artículo 15.- Deberes de colaboración con los inspectores del trabajo***

*15.1 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”.*



- 4.3.8 En ese orden de ideas, la LGIT y su Reglamento establecen el deber de colaboración de los sujetos obligados con la labor inspectiva; y, la Directiva desarrolla de manera clara y precisa las reglas y criterios generales para el ejercicio de la función inspectiva a través de esta modalidad de actuación inspectiva, previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- 4.3.9 La norma le ha otorgado especial importancia a la falta de colaboración a la labor inspectiva, al considerarla como una infracción muy grave de naturaleza insubsanable por cada hecho verificado; pues la finalidad es castigar el incumplimiento de la obligación de colaboración a la labor inspectiva en la oportunidad requerida, en garantía de la eficacia del funcionamiento de la labor inspectiva en el marco de las facultades que la Ley le confiere; por tanto, los argumentos esgrimidos por la inspeccionada con la finalidad de eximirse de la sanción impuesta, devienen en infundados.
- 4.3.10 Respecto al argumento de la inspeccionada sobre el principio Non bis in ídem: Según lo establecido en el numeral 7.2.18. de la Directiva 001-2016-Sunafil/INII “Reglas Generales para el Ejercicio de la Función Inspectiva”, que establece lo siguiente: *“Tratándose de hechos que configuren infracción a la labor inspectiva, por cada hecho verificado se propondrá una multa, teniendo en cuenta que al ser conductas independientes deben sancionarse por separado”*: por lo que, si una documentación es requerida es más de una oportunidad y la misma no es presentada en ninguna de ellas, estas conductas calificadas como infracción a la labor inspectiva deben ser sancionadas de manera independiente.
- 4.3.10 En ese sentido y bajo a los fundamentos fácticos y jurídicos esbozados precedentemente, corresponde confirmar la sanción impuesta en materia de labor inspectiva, por la falta de colaboración con las diligencias de requerimiento de información notificadas el día 09/02/2021 y 26/02/2021 para ser presentadas los días 12/02/2021 y 03/03/2021 respectivamente, conforme a lo fundamentado, quedando en este contexto advertida la culpabilidad<sup>2</sup> de la inspeccionada ante las infracciones detectadas y sancionadas por el *a quo*.
- 4.3.16 La decisión debidamente motivada por esta instancia administrativa, se emite dentro de las facultades establecidas por norma y en proporción a los fines públicos que se busca tutelar, respetando todos aquellos principios y derechos de orden público en el ámbito del procedimiento administrativo, como derechos constitucionales implícitos del administrado, a obtener un pronunciamiento debidamente motivado y fundado en derecho dentro de un debido procedimiento.

De conformidad a lo establecido en el artículo 55° del RLGIT, concordante con el 41° de la LGIT, entre los recursos previstos en el procedimiento administrativo sancionador, procede con carácter excepcional el **recurso de revisión**, que se interpone en el término de quince (15) días hábiles perentorios, ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de ser elevado al Tribunal de Fiscalización Laboral, quien resuelve en última

---

<sup>2</sup> **Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios. (...)

10. **Culpabilidad.-** La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.



PERÚ

SUPERINTENDENCIA NACIONAL  
DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Intendencia Regional  
de Moquegua



instancia administrativa, de conformidad a lo establecido en el Decreto Supremo N° 004-2017-TR, que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral;

Por lo expuesto, y de acuerdo a las facultades conferidas en mérito al artículo 41° de la LGIT modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981;

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la razón social “**MUNICIPALIDAD DEL CENTRO POBLADO LOS ANGELES**”, en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 094-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ/SIRE, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución de Sub Intendencia N° 094-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIRE de fecha 28/05/2021, conforme a los fundamentos expuestos en el presente acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.- NOTIFÍQUESE** la presente Resolución a la razón social MUNICIPALIDAD DEL CENTRO POBLADO LOS ANGELES, para los fines y efectos correspondientes.

Documento firmado digitalmente  
**MAYLIN JASSIRA WONG URIBE**  
INTENDENCIA REGIONAL DE MOQUEGUA

**HÁGASE SABER.**



PERÚ

Superintendencia Nacional  
de Fiscalización Laboral

Intendencia Regional de  
Cajamarca

Sub Intendencia de  
Resolución

“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”

EXPEDIENTE: 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI

**RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA N° 145-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE**

**EXPEDIENTE SANCIONADOR : 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI**  
**SUJETO INSPECCIONADO : SEGURO SOCIAL DE SALUD**  
**RUC : 20131257750**  
**DOMICILIO FISCAL : AV. DOMINGO CUETO NRO. 120 LIMA - LIMA - JESUS MARIA**  
**CENTRO DE TRABAJO : JR. TARAPACÁ N° 583 CAJAMARCA - CAJAMARCA**

**SUMILLA: Se sanciona al sujeto inspeccionado por incurrir en dos (02) infracciones a la labor inspectiva.**

Cajamarca, 16 de noviembre del 2020.

**I. ANTECEDENTES**

1. El 13 de julio de 2020, el Despacho de la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva de la Intendencia Regional de Cajamarca de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, genera la Orden de Inspección N° 763-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, en aplicación del Artículo 12° de la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante **la Ley**), conforme a lo dispuesto en el Artículo 8° numeral 8.1 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR y modificado por Decreto Supremo N° 019-2007-TR - Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo- (en adelante, **el Reglamento**), mediante Orden de Inspección N°763-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, se dispuso se realicen las actuaciones inspectivas a **SEGURO SOCIAL DE SALUD**, (en lo sucesivo, **el inspeccionado**), con RUC N° **20131257750**, con domicilio del centro de trabajo ubicado en JR. TARAPACÁ N° 583 CAJAMARCA - CAJAMARCA, a efectos de realizar la diligencia sobre verificación de cumplimiento de normas en materia de relaciones laborales, habiéndose emitido el Acta de Infracción N° 104-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ de fecha 24 de julio de 2020, suscrita por la Inspectora de Trabajo Sabina Elizabeth Merino Zelada (en adelante, **la comisionada**).
2. Mediante Acta de Infracción obrante en el Expediente Sancionador de fojas uno (01) a fojas dos (02) la comisionada deja constancia que la inspeccionada incurrió en dos (02) infracciones a la labor inspectiva, habiendo afectado a 63049 (a quienes en adelante se les denominará los **trabajadores afectados**), proponiendo una multa equivalente a S/ 451 758.00 (Cuatrocientos cincuenta y un mil setecientos cincuenta y ocho con 00/100 Soles).
3. El 25 de setiembre del 2020, la Autoridad Instructora notificó al sujeto inspeccionado la Imputación de Cargos N° 159-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI y el Acta de Infracción, mediante el cual dio inicio al procedimiento sancionador y, a la vez, se informó al sujeto inspeccionado los hechos constitutivos de infracción que se le atribuyen, otorgándole un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de sus descargos.
4. Que el sujeto inspeccionado presentó descargos respecto de la imputación de cargos emitida por la Autoridad Instructora, mediante hoja de ruta N° 225954 de fecha 02 de octubre de 2020, debidamente suscrita por su apoderado judicial.



EXPEDIENTE: 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SAI

5. De conformidad con lo establecido por el literal e) del numeral 53.2 del Artículo 53° del Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que modifica el Reglamento de la ley General de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR, de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 5 del Artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS así como el literal a) del numeral 7.1.2.6 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, la Autoridad Instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 137-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SAI (en adelante, **Informe Final**).
6. Mediante Proveído de fecha 19 de octubre del 2020, este Despacho dispuso notificar con el Informe Final a la inspeccionada, otorgándole un plazo de cinco (05) días hábiles para que formule sus descargos, de conformidad con lo establecido por el numeral 5 del Artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y en concordancia con el numeral 7.1.3.3 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII.

## II. DE LOS DESCARGOS:

7. Dentro del plazo legal establecido señalado en el párrafo anterior, el inspeccionado presentó descargos al Informe Final emitido por la autoridad instructora, mediante hoja de ruta N° 237630 de fecha 23 de octubre de 2020, debidamente suscrita por su apoderado judicial.
8. En su escrito de descargo, argumenta esencialmente lo siguiente:
  - (i) Que el tribunal constitucional en reiterada jurisprudencia habría señalado que el debido proceso se extiende también al procedimiento administrativo sancionador y en general alega que el principio de *ne bis in ídem* tiene una doble configuración, por un lado una versión sustantiva y por otro una connotación procesal; ya que afirma que nadie puede ser castigado dos veces por el mismo hecho y que dicho principio tiene conexión con los principios de legalidad y proporcionalidad, alegando que en su vertiente procesal significaría que nadie puede ser juzgado dos veces por un mismo hecho, afirmando que un mismo hecho no puede ser objeto de dos procesos distintos; por lo que argumenta que en el caso concreto existe el mismo hecho (Orden de inspección N° 763-2020), sujeto (ESSALUD) y fundamento (transgresión de los literales c) y e) del artículo 9° y 36° de la Ley N° 28806 y demás normativa); alegando con ello una vulneración al debido proceso en la vertiente del *ne bis in ídem*, solicitando el archivo de la misma.
  - (ii) Argumenta que se vulneró nuevamente el debido proceso porque no habría tomado en cuenta el estado de emergencia sanitaria a nivel nacional y sus ampliaciones, alegando que a la fecha del requerimiento, los plazos se encontrarían suspendidos, afirmando que no tenían la obligación de presentar dicha información, conforme a las resoluciones emitidas por la misma entidad, afirmando que sin perjuicio de ello, habrían cumplido con remitir dicha información.



*EXPEDIENTE: 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SAI*

(iii) Afirman que la autoridad instructora no habría tratado los puntos referidos a la vulneración de plazos, afirmando que la orden de inspección N° 763-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ fue emitida el 13 de febrero de 2020, sin embargo conforme a la normativa invocada, las actuaciones inspectivas debieron iniciarse como máximo dentro de los diez días hábiles siguientes de recibida la orden de inspección por parte del inspector y luego de su corrección de ser el caso, afirmando que en el caso concreto, fueron iniciadas el 13 de julio de 2020, es decir, alegan que fueron iniciadas cuatro meses después de emitida la orden N° 682-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, por lo que no se habría respetado la directiva 001-2020-SUNAFIL/INII.

### III. COMPETENCIA

9. Mediante la Ley N° 29981<sup>1</sup>, se creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, SUNAFIL), como un 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.
10. Siendo así, el Artículo 3° de la Ley N° 29981, establece que la **SUNAFIL cumple el rol de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo**. Para tal efecto, el Artículo 4° del mismo cuerpo normativo le atribuye la función de imponer las sanciones legalmente establecidas por el incumplimiento de las normas sociolaborales, en el ámbito de su competencia, entre otras.
11. El numeral 53.1 del Artículo 53° del Reglamento, modificado mediante Decreto Supremo N° 016-2017-TR, establece que el procedimiento sancionador está compuesto de dos fases, una instructora y otra sancionadora.
12. El Artículo Segundo de la Resolución de Superintendencia N° 089-2017-SUNAFIL, establece que las Sub Intendencias de Resolución de las Intendencias Regionales y la Intendencia de Lima Metropolitana, realizarán las funciones relativas a su calidad de autoridades sancionadoras del procedimiento administrativo sancionador en el marco del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador.

### IV. OBJETO

13. El presente procedimiento administrativo sancionador tiene por objeto determinar:
  - (i) Si el sujeto inspeccionado no facilitó la información y documentación necesaria para el desarrollo de las funciones inspectivas, solicitadas mediante requerimiento de información debidamente notificado el 14 de julio de 2020.

<sup>1</sup> Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.



*EXPEDIENTE: 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI*

- (ii) Si el sujeto inspeccionado no facilitó la información y documentación necesaria para el desarrollo de las funciones inspectivas, solicitadas mediante requerimiento de información debidamente notificado el 21 de julio de 2020.
- (iii) De ser el caso, la sanción a imponer a la inspeccionada.

## V. CONSIDERANDO

**La obligación del sujeto inspeccionado de facilitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de las funciones inspectivas, solicitadas mediante requerimiento de información debidamente notificado el 14 de julio de 2020.**

14. El Artículo 9° de la Ley N°28806, prescribe: “Los empleadores, los trabajadores, y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables de dar cumplimiento de las normas de orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores Inspectores, 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. (...)”.
15. El artículo 12° numeral 12.1 del reglamento de la Ley N° 28806, el cual establece que: “12.1 En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades: Requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica: la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, regula mediante resolución de superintendencia los mecanismos de implementación correspondientes.”
16. El artículo 15° numeral 15.1 y 15.2 del reglamento de a Ley N° 28806, el cual establece que: 15.1 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. 15.2 El Sector Público y quienes ejerzan funciones públicas están obligados a prestar su colaboración a los inspectores del trabajo cuando les sea solicitada como necesaria para el ejercicio de la función inspectiva y a facilitarles la información que requieran. Las Autoridades y la Policía Nacional del Perú prestarán el auxilio y colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el ejercicio de sus facultades de investigación. 15.1 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. 15.2 El Sector Público y quienes ejerzan funciones públicas están obligados a prestar su colaboración a los inspectores del trabajo cuando les sea solicitada como necesaria para el ejercicio de la función inspectiva y a facilitarles la información que requieran. Las Autoridades y la Policía Nacional del Perú prestarán



*EXPEDIENTE: 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI*

el auxilio y colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el ejercicio de sus facultades de investigación.

17. Al respecto, el Artículo 36° de la Ley, señala que son infracciones a la labor inspectiva, las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.
18. En el caso de autos, en el punto III.2 del Informe Final de Instrucción, la Autoridad Instructora concluye: “(...) por no facilitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de las funciones inspectivas, solicitadas mediante requerimiento de información debidamente notificado el 14 de julio de 2020.”.
19. Por lo expuesto, esta Sub Intendencia de Resolución determina que la inspeccionada ha incurrido en la infracción **grave a la labor inspectiva** contenida en el numeral 46.3 del Artículo 46° del Reglamento.

**La obligación del sujeto inspeccionado de facilitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de las funciones inspectivas, solicitadas mediante requerimiento de información debidamente notificado el 21 de julio de 2020.**

20. El Artículo 9° de la Ley N°28806, prescribe: “Los empleadores, los trabajadores, y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables de dar cumplimiento de las normas de orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores Inspectores, 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. (...)”.
21. El artículo 12° numeral 12.1 del reglamento de la Ley N° 28806, el cual establece que: “12.1 En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades: Requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica: la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, regula mediante resolución de superintendencia los mecanismos de implementación correspondientes.”
22. El artículo 15° numeral 15.1 y 15.2 del reglamento de a Ley N° 28806, el cual establece que: 15.1 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. 15.2 El Sector Público y quienes ejerzan funciones públicas están obligados a prestar su colaboración a los inspectores del trabajo cuando les sea solicitada como necesaria para el



*EXPEDIENTE: 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI*

ejercicio de la función inspectiva y a facilitarles la información que requieran. Las Autoridades y la Policía Nacional del Perú prestarán el auxilio y colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el ejercicio de sus facultades de investigación. 15.1 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. 15.2 El Sector Público y quienes ejerzan funciones públicas están obligados a prestar su colaboración a los inspectores del trabajo cuando les sea solicitada como necesaria para el ejercicio de la función inspectiva y a facilitarles la información que requieran. Las Autoridades y la Policía Nacional del Perú prestarán el auxilio y colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el ejercicio de sus facultades de investigación.

23. Al respecto, el Artículo 36° de la Ley, señala que son infracciones a la labor inspectiva, las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.
24. En el caso de autos, en el punto III.2 del Informe Final de Instrucción, la Autoridad Instructora concluye: “(...) por no facilitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de las funciones inspectivas, solicitadas mediante requerimiento de información debidamente notificado el 21 de julio de 2020.”.
25. Por lo expuesto, esta Sub Intendencia de Resolución determina que la inspeccionada ha incurrido en la infracción **grave a la labor inspectiva** contenida en el numeral 46.3 del Artículo 46° del Reglamento.
26. Cabe señalar que, conforme a lo prescrito por los **Artículos 16° y 47°** de la Ley, 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, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los interesados en defensa de sus respectivos derechos e intereses.
27. Asimismo, de la revisión del Acta de Infracción, se advierte que esta ha sido elaborada por el comisionado observando los requisitos dispuestos en el **Artículo 46°** de la Ley, en concordancia con el **Artículo 54°** del Reglamento, por lo que los hechos que contiene gozan de presunción de veracidad.

#### **De los descargos y determinación de la responsabilidad de la inspeccionada**

28. En atención al descargo presentado por el sujeto inspeccionado, corresponde a este órgano sancionador indicar que, coincide con el análisis realizado por la autoridad instructora en los numerales del 3.1 al 3.12 de punto III.3 del numeral III del Análisis Legal del Informe Final de Instrucción; ante ello es preciso señalar que los argumentos de defensa de la inspeccionada son

**EXPEDIENTE: 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI**

en esencia los mismos sustentados en su escrito de descargo a la imputación de cargos obrante del folio 07 al 75 del expediente sancionador; por lo que éste órgano sancionador ha verificado que los argumentos de defensa y documentos del sujeto inspeccionado si han sido objeto de análisis por parte de la autoridad instructora en el Informe Final de Instrucción, en consecuencia éste despacho ratifica dicho análisis, conforme a lo establecido en el artículo 6° numeral 6.2 del T.U.O. de la Ley N° 27444 aprobado con D.S. N° 004-2019-JUS; por lo expuesto y de conformidad con los argumentos antes esgrimidos, se tiene que el sujeto inspeccionado es plenamente responsable del incumplimiento de las normas legales infringidas, debiéndose tener en cuenta también que las infracciones imputadas son de naturaleza insubsanable conforme a lo establecido en el artículo 49° del reglamento de la ley general de inspección del trabajo el cual establece, contrario sensu, que si los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación no puedan ser revertidos, las infracciones serán insubsanables, como en el caso concreto, por tratarse de infracciones a la labor inspectiva que en el tiempo ya no podrán cumplir en el plazo establecido por la comisionada.

29. No obstante lo indicado en el considerando anterior, corresponde a éste órgano sancionador desestimar el argumento de defensa sustentando por el sujeto inspeccionado, descrito en el punto (i) del considerando 8 de la presente resolución, sobre la aplicación del *ne bis in idem* en el caso concreto; ya que, es preciso aclarar que, los hechos objeto del presente proceso sancionador son diferentes, contrario a lo afirmado por sujeto inspeccionado, ya que el hecho no es la Orden de inspección N° 763-2020, sino, los hechos son las conductas que configuran las infracciones imputadas en el presente proceso sancionador, es decir, el primer hecho fue el no facilitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de las funciones inspectivas, solicitadas mediante un primer requerimiento de información debidamente notificado el 14 de julio de 2020 y el segundo hecho fue que no facilitó la información y documentación necesaria para el desarrollo de las funciones inspectivas, solicitadas mediante un segundo requerimiento de información debidamente notificado el 21 de julio de 2020; en ese sentido, al no cumplir con dos requerimientos realizados por la comisionada, los cuales son hechos distintos en el tiempo, cada uno configura en sí mismo una infracción distinta, a pesar de que en ambos hechos, se tipifiquen con la misma norma, numeral 46.3 del artículo 46° del reglamento de la Ley N° 28806, aprobado con D.S. N° 019-2006-TR.; consecuentemente, éste órgano sancionador, desestima lo alegado por el sujeto inspeccionado, por carecer de sustento fáctico y jurídico.
30. De la misma forma, es preciso que éste órgano sancionador precise al sujeto inspeccionado, respecto a lo alegado en el punto (ii) del considerando 8 de la presente resolución, que se debe tener en cuenta lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 010-2020-TR dispone que la Inspección del Trabajo ejerce las funciones de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas sociolaborales durante el Estado de Emergencia Nacional y emergencia sanitaria por la presencia del COVID-19 en el territorio nacional, por lo que mantiene sus competencias de fiscalización y sanción por incumplimiento de las normas laborales generales y de las especiales que se emitan durante el Estado de emergencia para cautelar los derechos de los/as trabajadores/as.
31. En afinidad con lo anterior, en su momento, el Decreto Supremo N° 053-2020-PCM, publicado el 30 de marzo de 2020, incorpora el numeral 3.3 al artículo 3 del Decreto Supremo N° 051-2020-



EXPEDIENTE: 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI

PCM, el cual se refiere a las actividades cuyos servidores están exceptuados para el horario de inmovilización establecido, entre las que se encuentra de forma expresa la inspección del trabajo; por lo que el personal que desarrolla actividades para la prestación del servicio inspectivo puede desplazarse para el ejercicio de sus funciones entre las 18.00 horas hasta las 05.00 horas del día siguiente o utilizar otras herramientas, como medios de comunicación y tecnologías de la información (medios virtuales inclusive); en adición a la antes citada excepción para el ejercicio de la inspección, en el Anexo del Decreto Supremo N° 094-2020-PCM, se detalla que, para el cumplimiento de las funciones de control vinculadas con la emergencia sanitaria por el COVID-19, se encuentra exceptuado el personal de la SUNAFIL y los inspectores de trabajo de los Gobiernos Regionales.

32. A su vez, encontramos que en concordancia con el artículo 4 del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, la SUNAFIL en el ámbito de sus competencias ejerce la fiscalización y supervisión de las disposiciones emitidas en razón de la reanudación de actividades económicas; además, se debe tener en cuenta lo que dispone el numeral 15 del artículo 2 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499 (en adelante, LGIT), que prevé como Principio ordenador que rige el Sistema de Inspección del Trabajo, el Carácter Permanente, que define la naturaleza continua y perdurable de la inspección del trabajo como instrumento de vigilancia constante del cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo.
33. Sin embargo, de otro lado, conforme se advierte de las Resoluciones de Superintendencia N°74-2020-SUNAFIL, N°80-2020-SUNAFIL, N°83-2020-SUNAFIL, N°87-2020-SUNAFIL, N°98-2020-SUNAFIL y N° 119-2020-SUNAFIL; la SUNAFIL, en atención a los Decretos de Urgencia N° 26-2020 y N° 29-2020, **dispone la suspensión y prórroga en el cómputo de plazos, entre otros, de actuaciones inspectivas y procedimientos administrativos sancionadores del SIT que estaban en trámite hasta el 16 de marzo de 2020;** todas estas resoluciones comprenden a la Intendencia Regional de Cajamarca, salvo la Resolución de Superintendencia N° 98-2020-SUNAFIL; por lo que, de acuerdo a lo determinado en las Resoluciones de Superintendencia N° 74-2020-SUNAFIL, N° 80-2020-SUNAFIL, N° 83-2020-SUNAFIL, N° 87-2020-SUNAFIL y N° 119-2020-SUNAFIL, en la Región Cajamarca, la suspensión del cómputo de plazo y sus respectivas prórrogas se aplican de la siguiente forma:
- A todas las actuaciones inspectivas y los procedimientos sancionadores vigentes al 16 de marzo de 2020, en toda la región, por el periodo comprendido del 16 de marzo al 26 de junio de 2020.
  - A todas las actuaciones inspectivas y los procedimientos sancionadores vigentes al 16 de marzo de 2020, en las provincias de San Ignacio, Jaén y Cajamarca, por el periodo del 16 de marzo al 26 de junio y del 26 de julio al 31 de agosto de 2020).
34. En ese sentido, éste órgano sancionador ha verificado que el presente procedimiento sancionador, ha cumplido con los plazos correspondientes, teniendo en cuenta que las actuaciones inspectivas han iniciado con fecha posterior al 16 de marzo de 2020, debiéndose tramitar dichas órdenes de manera continua en el tiempo, respecto de la duración de las



EXPEDIENTE: 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI

actuaciones inspectivas, conforme se ha realizado y bien ha señalado el sujeto inspeccionado, sin superar más de los 30 días hábiles.

35. Finalmente, respecto de lo alegado por el sujeto inspeccionado, descrito en el punto (iii) del considerando 8 de la presente resolución, corresponde a éste órgano sancionador indicar que, de la revisión del expediente inspectivo, se ha podido verificar en el folio 1, que la orden de inspección N° 763-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ fue emitida el 13 de julio de 2020 y no el 13 de febrero de 2020, conforme lo afirma erróneamente el sujeto inspeccionado; por lo tanto, las actuaciones inspectivas si se dieron inicio dentro del plazo establecido en la directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII; en consecuencia, lo alegado por el sujeto inspeccionado carece de sustento fáctico.

#### Determinación de la sanción a imponer

36. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 38° de la Ley, las sanciones a imponer por la comisión de infracciones al ordenamiento sociolaboral, se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales: gravedad de la falta cometida y número de trabajadores afectados. Parámetros que han sido recogidos por la tabla de sanciones de la NO MYPE aplicable al sujeto inspeccionado, que incorpora el numeral 48.1 del artículo 48 del Reglamento, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2017-TR.
37. En tal sentido, corresponde imponer al inspeccionado la siguiente sanción:

N°	MATERIA	PRESUNTA CONDUCTA INFRACTORA	NORMATIVA VULNERADA	TIPIFICACIÓN LEGAL Y CALIFICACIÓN	TRABAJADOR (ES) AFECTADO (S)	MULTA PROPUESTA
1	Labor inspectiva	No facilitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de las funciones inspectivas, solicitadas mediante requerimiento de información debidamente notificado el 14 de julio de 2020.	Artículo 9° literal c) y e) y artículo 36° de la Ley N° 28806; artículo 12° numeral 12.1 literal d); artículo 15° numeral 15.1 del reglamento de la ley N° 28806 aprobado por D.S. N° 019-2006-TR	Numeral 46.3 del Artículo 46° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, tipificado como infracción <b>MUY GRAVE</b>	63 049	<b>52.53 UIT (*) S/ 225, 879.00</b>



EXPEDIENTE: 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI

N°	MATERIA	PRESUNTA CONDUCTA INFRACTORA	NORMATIVA VULNERADA	TIPIFICACIÓN LEGAL Y CALIFICACIÓN	TRABAJADOR (ES) AFECTADO (S)	MULTA PROPUESTA
2	Labor Inspectiva	Si el sujeto inspeccionado no facilitó la información y documentación necesaria para el desarrollo de las funciones inspectivas, solicitadas mediante requerimiento de información debidamente notificado el 21 de julio de 2020.	Artículo 9° literal c) y e) y artículo 36° de la Ley N° 28806; artículo 12° numeral 12.1 literal d; artículo 15° numeral 15.1 del reglamento de la Ley N° 28806 aprobado por D.S. N° 019-2006-TR	Numeral 46.3 del Artículo 46° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, tipificado como infracción <b>MUY GRAVE</b>	63 049	<b>52.53 UIT (*) S/ 225, 879.00</b>
<b>MULTA TOTAL PROPUESTA</b>						<b>S/ 451, 758.00</b>

(\*) Vigente al momento de configurarse la falta, que para el año 2020 es S/ 4,300.00, según D.S. N° 380 -2019-EF.

38. Finalmente, si bien las infracciones a la labor inspectiva son de naturaleza insubsanable, corresponde a esta Sub Intendencia de Resolución, instar al sujeto inspeccionado para que en lo sucesivo cumpla con su deber de colaboración con las actuaciones inspectivas, cumpliendo con la presentación de los requerimientos de información del cuerpo inspectivo en el plazo establecido.

## VI. RESOLUCIÓN

Por las consideraciones expuestas, y en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 41 de la Ley, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981

### SE RESUELVE:

**PRIMERO.-** Sancionar al sujeto inspeccionado **SEGURO SOCIAL DE SALUD**, con RUC N° **20131257750**, con una multa ascendente a la suma de **S/ 451, 758.00 (Cuatrocientos cincuenta y un mil setecientos cincuenta y ocho con 00/100 Soles)** por haber incurrido en las infracciones descritas en el considerando 37 de la presente, más los intereses de ley, de ser el caso.

**SEGUNDO.-** Disponer que el monto de la multa, más los intereses de ley, de ser el caso, sean depositados en los bancos: **BBVA, BCP, Interbank y Scotiabank presentando el código de pago de multa N° 2018000145**, bajo apercibimiento de que se siga la acción por la vía coactiva, debiendo comunicarlo a esta dependencia, presentando copia del respectivo comprobante de pago.

**TERCERO.-** Informar al sujeto inspeccionado **SEGURO SOCIAL DE SALUD** que contra el presente pronunciamiento resolutivo, procede recurso administrativo, el cual deberá ser interpuesto **dentro de los quince (15) días hábiles** posteriores a su notificación ante esta Sub Intendencia de Resolución para el trámite respectivo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 55° del Reglamento, modificado por el



PERÚ

Superintendencia Nacional  
de Fiscalización Laboral

Intendencia Regional de  
Cajamarca

Sub Intendencia de  
Resolución

“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”

*EXPEDIENTE: 109-2020-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI*

Decreto Supremo N° 016-2017-TR., caso contrario, vencido dicho plazo, la presente resolución adquiere la calidad de **CONSENTIDA**.

**CUARTO.-** Disponer que la presente resolución sea notificada al inspeccionado **SEGURO SOCIAL DE SALUD mediante Casilla Electrónica**, conforme al Decreto Supremo N° 003-2020-TR, mediante el cual se aprueba el uso obligatorio de la notificación vía casilla electrónica, con miras a efectuar notificaciones en los procedimientos administrativos y actuaciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, habiendo asignado la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, a cada administrado o usuario, una casilla electrónica que constituye un domicilio digital obligatorio. Las obligaciones que debe tener el usuario de la casilla electrónica son: (1) Revisar periódicamente la casilla electrónica asignada a efectos de tomar conocimiento de los documentos y/o actos administrativos que se le notifiquen. (2) Mantener operativo su correo electrónico y/o servicio de mensajería, a efectos de recibir las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica. (3) Mantener la confidencialidad y adoptar las medidas de seguridad en el uso del nombre de usuario y la clave de acceso a la casilla electrónica que se le asigne.

**QUINTO.-** Notificar al(os) trabajador(es) afectado(s) u organización sindical, según corresponda, de conformidad con lo establecido en el literal f) del artículo 45° de la LGIT <sup>(2)</sup>.

### **Regístrese y comuníquese**

**DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE<sup>3</sup>**

**JULIO ALFONSO HOYOS ESTELA**  
Sub Intendente de Resolución de Cajamarca  
Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

(2) Literal incorporado por la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29783.

<sup>3</sup> La impresión de este ejemplar es una copia auténtica de un documento electrónico archivado en la SUNAFIL, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web <http://aplicativosweb5.sunafil.gob.pe/si.verificacionFirmaDigital/>