



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 291-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 242-2020-SUNAFIL/IRE-CUS

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE CUSCO

IMPUGNANTE : ASOCIACIÓN SOL & LUNA

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 122-2021-SUNAFIL/IRE CUS

MATERIA : - LABOR INSPECTIVA
- RELACIONES LABORALES

Sumilla: Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **ASOCIACIÓN SOL & LUNA** y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 198-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, de fecha 05 de abril de 2021, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Cusco, ordenándose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador, al momento en que se produjo el vicio

Lima, 08 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la **ASOCIACIÓN SOL & LUNA** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 122-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 28 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° 596-2020-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 jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 205-2020-SUNAFIL/IRE-CUS (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso, entre otros, sanción económica a la impugnante por la comisión de, entre otros, dos (02) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales, y una (01) infracción muy grave en materia de labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 279-2020-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI del 04 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Contratos de Trabajo (sub materia: Formalidades), Remuneraciones (sub materia: Pago de la Remuneración) y Jornada, Horario de Trabajo y Descansos Remunerados (sub materia: Vacaciones).

un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 002-2021-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 de Resolución N° 198-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE de fecha 05 de abril de 2021, multó, entre otras infracciones, a la impugnante por la suma de S/ 91,332.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no hacer entrega de las copias de los contratos de trabajo, tipificada en el numeral 25.21 del artículo 25 del RLGIT.
- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no cumplir con las disposiciones relacionadas al derecho vacacional, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.
- Una infracción MUY GRAVE en materia de labor inspectiva, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de fecha 25 de agosto de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Con fecha 28 de abril de 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 198-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, señalando que, no se ha valorado los “memorandos” como acuerdos válidos para la autorización de adelantos de vacaciones. Asimismo, en calidad de nueva prueba, adjunta diversos convenios de modificación de adelanto de vacaciones.

1.5 A través de la Resolución de Sub Intendencia N° 287-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Cusco declaró fundado en parte el recurso impugnatorio de reconsideración, disponiendo la reducción de la multa a S/ 80,066.00, confirmando los demás extremos de las imputaciones, en base a lo siguiente:

“Sin embargo, la conducta persiste con relación a los nueve (9) trabajadores afectados signados en el numeral 5.1.3. del acta de infracción, de este modo corresponde estimar en parte el recurso impugnatorio de reconsideración”.²

1.6 Con fecha 08 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 287-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Se ha subsanado las infracciones incurridas.
- ii. Se encuentra autorizado el descuento de pago de vacaciones.
- iii. Se ha rectificado las boletas de pago respectivas.

² Página 4 de la Resolución de Sub Intendencia N° 287-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, obrante en el reverso del folio 130 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 291-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

1.7 Mediante Resolución de Intendencia N° 122-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 28 de junio de 2021³, la Intendencia Regional de Cusco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 287-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, por considerar los siguientes puntos:

- i. Respecto a la subsanación alegada, se indicó que la entrega de los contratos de trabajo respectivo no han coinciden en el plazo legal establecido, por lo que persiste la presente infracción.
- ii. Con relación a la autorización de descuentos, la resolución impugnada señala que:

“Debe indicarse que, los memorándums aportados en fase de investigación, fueron objeto de evaluación oportuna por parte del inspector comisionado (...) no habiendo resultado suficiente para acreditar el acuerdo escrito exigido por norma, toda vez que únicamente se recogió en dichos documentos la intención unilateral del empleador, aspecto que a la fecha no ha sido desvirtuado respecto a los trabajadores”⁴.

- iii. Finalmente, sobre la rectificación de boletas, se establece que la conducta sancionada obedece a que los contratos han sido modificados de manera inoportuna, no habiéndose cumplido dentro de los términos legalmente previstos.

1.8 Con fecha 20 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cusco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 122-2021-SUNAFIL/IRE CUS.

1.9 La Intendencia Regional de Cusco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 000242-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, recibido el 23 de julio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. ADMISIBILIDAD Y ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN

2.1 DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁵, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **Sunafil**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma

³ Notificada a la inspeccionada el 30 de junio de 2021.

⁴ Página 7 de la Resolución de Intendencia N° 122-2021-SUNAFIL/IRE CUS.

⁵ “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad

Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

- 2.1.2 Asimismo, el artículo 15 de la Ley N° 29981⁶, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁷ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁸, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁹ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), detallan el marco normativo vinculado a la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.1.3 Conforme a lo anterior, el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

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

- 2.2.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola,

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.”

⁶Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)”

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa.”

⁸Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

⁹Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 291-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos; esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

- 2.2.2 Así, el artículo 49° de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 2.2.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2.4 Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:

“La adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal.

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 agregado).

- 2.2.5 Conforme a ello, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que carecen de competencia nacional, las cuales imponen las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias.
- 2.2.6 Cabe resaltar que el artículo 17° del Reglamento del Tribunal señala que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las decisiones antes descritas.
- 2.2.7 Conforme a lo anterior, este Tribunal entiende que **la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también su adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho**, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

2.3 DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE ASOCIACIÓN SOL & LUNA

- 2.3.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que ASOCIACIÓN SOL & LUNA presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 122-2021-SUNAFIL/IRE CUS, emitida por la Intendencia Regional de Cusco, en la cual confirmó la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 287-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, confirmando la sanción impuesta de S/. 80,066.00 por la comisión de, entre otras, tres infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstos en los numerales 25.6 y 25.10 del artículo 25 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución¹⁰.
- 2.3.2 Así, dado que el órgano competente ha realizado el análisis respecto de si el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar si se encuentra en alguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 16° del mismo Reglamento del Tribunal.

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

- 2.4.1 El artículo 16° del Reglamento del Tribunal establece una enumeración taxativa respecto de las causales por la cual se declarará la improcedencia del recurso de revisión, a saber:
Artículo 16.- Improcedencia del recurso de revisión
- El recurso de revisión será declarado improcedente cuando:
- a) El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el artículo 14.
 - b) Sea interpuesto fuera del plazo previsto en el artículo 13.
 - c) El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles y/o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
 - d) El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido.
- 2.4.2 Una vez apreciadas las causales de improcedencia establecidas normativamente, y analizado el Expediente elevado por la Intendencia Regional, se evidencia que las

¹⁰ Iniciándose el plazo el 01 de julio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 291-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

situaciones jurídicas presentadas no se condicen con causal alguna de las contenidas en el precitado artículo 16°.

- 2.4.3 Por lo anterior, corresponde a este Tribunal analizar el cumplimiento de los presupuestos procedimentales indispensables para el establecimiento de una relación jurídico procedimental válida, previa a que esta instancia de revisión proceda, de ser el caso, con el análisis del mérito de las alegaciones de fondo realizadas por la impugnante.
- 2.4.4 Conforme a ello, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 2.4.5 Por tal razón, habiendo superado el análisis de admisibilidad y de procedencia establecidos normativamente, resulta necesario revisar los argumentos planteados por la impugnante a efectos de analizar el fondo del recurso de revisión.

III. DE LOS FUNDAMENTOS Y ANALISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1.1 Con fecha 20 de julio, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 122-2021-SUNAFIL/IRE CUS-SIRE, señalando los siguientes alegatos:
- De la interpretación errónea de las normas que regulan la función inspectiva
- 3.1.1.1 Precisa que, pese haberse subsanado la infracción por no entregar la copia del contrato de trabajo, se ha confirmado la imposición de una multa administrativa.
- 3.1.1.2 Agrega que se ha incurrido en una interpretación errónea del numeral 20.3 del artículo 20 y el numeral 17.3 del artículo 17 del RLGIT, puesto que, de acuerdo a la Resolución N° 021-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, la medida de requerimiento concede la oportunidad de subsanar las infracciones detectadas, por lo que, contrariamente a lo sostenido por la instancia inferior, la emisión del presente mandato no supone necesariamente la imposición de una multa administrativa.
- 3.1.1.3 Asimismo, menciona que se ha considerado el cumplimiento parcial de la presente medida por aspectos formales, dado que se consideró que la remisión electrónica de los contratos de los trabajadores Nelida Margot Aroni Mamaní, Iriana Del Rosario Bernal Rodríguez, Albino Cruz Gamez y Roberto José Gulmaray Lam, no figuraron las direcciones electrónicas o bien se consignó un correo diferente al asignado a cada servidor.

3.1.1.4 Ante ello, refiere que la autoridad inspectiva debió de requerir la aclaración respectiva, omisión que vulnera los principios del debido procedimiento e informalismo, tal como se encuentra expuesto en los considerandos 6.25 y 6.26 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

3.1.1.5 Alega que, pese a lo antes expuesto, cumplió con aclarar dicha información en su escrito de descargos contra el Informe Final de Instrucción, en la que se aprecia lo siguiente: (i) Con relación a la trabajadora Iriana Del Rosario Bernal Rodriguez, no se ha valorado el correo del 19 de agosto de 2020, en la que se visualiza la dirección electrónica respectiva; (ii) Respecto al trabajador Albino Cruz Gamez, se adjuntó una declaración jurada del presente servidor, en donde se asevera que recibió el contrato respectivo; (iii) Con relación al trabajador Roberto José Gulmaray Lam, el inspector reconoció que se remitió el contrato en la dirección electrónica; sin embargo, ello no ha sido considerado en el procedimiento administrativo sancionador (**PAS**); y, (iv) Respecto a Nelida Margot Aroni Mamaní, el inspector ha reconocido que dicha servidora ha recibido el contrato de trabajo respectivo a través del correo electrónico.

- De la interpretación errónea del Decreto Legislativo N° 713

3.1.1.6 Al respecto, refiere que erróneamente se ha afirmado que los memorandos, en los que se ha autorizado el adelanto de vacaciones, no constituyen acuerdos válidos entre su representada y los trabajadores, puesto que, el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 713 -sobre los descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada- (en adelante, **D.L. N° 713**), no establece un formato predeterminado para dicho convenio laboral u otra formalidad.

3.1.1.7 Agrega que dichos memorandos se encuentran respaldado a través del criterio expuesto en la Resolución N° 077-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

3.1.1.8 De igual manera, manifiesta que los adelantos concedidos guardan sentido con el contexto del brote de la Covid-19.

3.1.1.9 De otro lado, arguye que la existencia de dichos acuerdos se encuentra sustentado a través de las declaraciones suscritas por los trabajadores en la reunión del día 11 de marzo de 2020.

- De la medida de requerimiento

3.1.1.10 Alega que, por las razones antes dichas, y que los errores o defectos en la documentación pudieron superarse con un segundo requerimiento, corresponde dejar sin efecto la multa por el presente extremo del PAS.

3.1.2 Conforme a todos los argumentos previamente señalados, la impugnante interpone recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 122-2021-SUNAFIL/IRE CUS

3.2 ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.2.1 De la revisión del recurso planteado, se evidencia que los fundamentos de este se encuentran relacionados con la presunta vulneración del debido procedimiento administrativo, respecto a sus argumentos orientados a desvirtuar las imputaciones formuladas por la Autoridad Administrativa.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 291-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

3.2.3 Conforme a lo anterior, corresponde evaluar si la Autoridad Administrativa cumplió con la observancia de los principios de legalidad y debido procedimiento que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

3.2.4 Sobre el principio del debido procedimiento administrativo

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

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

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

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

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

3.2.4.3 En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-AA señaló que no solo existe base

Constitucional o jurisprudencial para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento Convencional, a saber:

Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, **el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares.** Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139.º de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito "judicial", sino también en el ámbito administrativo" y, en general, **como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana"** (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71).

De igual modo la Corte Interamericana sostiene –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N.º 2050-2002-AA/TC– que "si bien el artículo 8º de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", **su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos**"(párrafo 69) (énfasis añadido).

3.2.4.4 Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

3.2.5 Sobre la presunta vulneración a la garantía de la motivación de las resoluciones

3.2.5.1 Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

3.2.5.2 En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹¹, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

3.2.5.3 Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

¹¹ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 291-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

3.2.5.4 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto.

3.2.5.5 A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

“4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que:

“[...] [E]l 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.

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 N.° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida **resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión.** De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido).

3.2.5.6 Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

3.2.5.7 En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material¹².

3.2.5.8 Respecto a la falta de motivación, en palabras de Guzmán Napurí¹³, se ha expresado lo siguiente:

“La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y afecta la validez del acto, ya que la Administración Pública no puede obrar arbitrariamente. **Las decisiones de las entidades deben expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar la legitimidad del acto. Por dicha razón, la ausencia de motivación constituye un vicio trascendente, que no es susceptible de enmienda, no siendo posible la aplicación de la conservación del acto**” (énfasis añadido).

3.2.5.9 En esta misma línea, el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-PA/TC:

“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

¹² “TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público”.

¹³ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 291-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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”.

- 3.2.5.10 Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
- 3.2.5.11 Conforme se ha identificado previamente, se evidencia que las instancias que precedieron al Tribunal en el análisis y emisión de los actos administrativos respectivos no cumplieron con garantizar una adecuada motivación, máxime tratándose de un procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional
- 3.2.5.12 En el caso sub examine, la impugnante acreditó la remisión vía electrónica de los contratos laborales de un total de (06) trabajadores¹⁴; sin embargo, la Autoridad Sancionadora lo consideró insuficiente para desvirtuar la comisión de la infracción que nos ocupa, en base del siguiente análisis:

Figura Única: Fragmento de la Resolución Final

3.1.9. Sin embargo, esta sub intendencia debe incidir en la forma de como el sujeto inspeccionado debió de cumplir la obligación consistente en la entrega de los contratos de trabajo en favor de los trabajadores afectados, citando nuevamente el artículo 83° del Reglamento de Ley de Fomento al Empleo – D. S. N° 001-96-TR, modificado por el Decreto Supremo N° 007-2017-TR, publicado el 31 mayo 2017, por medio del cual la norma ha establecido expresamente que: “El empleador **debe** entregar al trabajador copia del contrato de trabajo en el plazo de tres (3) días hábiles contados desde el inicio de la prestación de servicios”.

- 3.2.5.13 Como se aprecia, el dispositivo laboral antes aludido no establece una modalidad por la que el empleador deba ceñirse (presencial o virtual), con la finalidad de acreditar la entrega de las copias de los contratos de trabajo a sus colaboradores.

¹⁴ Sobre el presente extremo del PAS, se considera como trabajadores afectados a los siguientes: (i) Nelida Margot Aroni Mamani, (ii) Iriana Del Rosario Bernal Rodríguez, (iii) Albino Cruz Gamez, (iv) Nemesia Dinoncio Casimiro, (v) Roberto Jose Guimaray Lam, y, (vi) Elsa Mercedes Maco Yauce. Tal acreditación se encuentra sustentada bajo el numeral 4.4.2.3 de los Hechos Verificados del Acta de Infracción.

- 3.2.5.14 Incluso, de los considerandos que componen el presente extremo de la imputación¹⁵, esta Sala advierte que la Administración no ha sustentado los motivos por los que no corresponde concebir la entrega de los contratos laborales a través de correos electrónicos, ya sea a través de una normativa que así lo establezca, o bien bajo un análisis lógico-jurídico, en aras que el proceder de la Autoridad Sancionadora se ajuste al deber de motivar sus decisiones.
- 3.2.5.15 Cabe precisar que el administrado señaló en su escrito de descargos que:
- “Por tanto queda claro que la Autoridad ha vulnerado la presunción de licitud, lo que se vincula directamente con la falta de motivación y el derecho de defensa de la Asociación que afecta el documento, al no existir una fundamentación adecuada para las imputaciones que nos atribuyen”.
- 3.2.5.16 De igual forma, en su recurso de apelación precisó lo siguiente: “(...) lo descrito en el punto anterior vulnera el debido procedimiento administrativo, derecho reconocido en el inciso 1.2 y 1.6 del artículo IV de la LPAG. En concreto, afecta las siguientes garantías (...) 2. El derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho”.
- 3.2.5.17 Finalmente, en su recurso de revisión, la impugnante señala que “considerar vulnerado nuestro derecho al debido procedimiento.”
- 3.2.5.18 En consecuencia, se deduce que la Resolución Final ha sido expedida en clara vulneración a la debida motivación de los actos administrativos, exponiendo a la impugnante en un estado de indefensión frente al procedimiento, lo que configura la causal de nulidad prevista en los numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG³⁹.

3.3 De la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo

- 3.3.1 El artículo 15° de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.
- 3.3.2 Complementando lo antedicho, el artículo 14° del 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”.
- 3.3.3 Precisa además que 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”.
- 3.3.4 En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del PAS que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 3.3.5 Según se señaló previamente, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele

¹⁵ Considerandos 3.1.1 al 3.1.10 de la Resolución Final.

³⁹ “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”.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 291-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.

- 3.3.6 Por tanto, al apreciar la vulneración de principios del procedimiento administrativo, según fue invocado por la impugnante, el Tribunal se encuentra en la obligación de revisar el cumplimiento de esta normativa adjetiva en materia sociolaboral. Cabe resaltar que la normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujeto del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico procedimental establecida en el marco del Sistema de inspección del Trabajo.
- 3.3.7 Como consecuencia de la revisión efectuada, se hace necesario no solo ejercer la potestad anulatoria que ostenta este Tribunal a fin de corregir la vulneración evidenciada, sino que, además, analizar los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo y establecer condiciones para garantizar su uniformidad, como sucede en el presente caso.

IV. RESULTADO DEL ANÁLISIS REALIZADO

- 4.1 En ese sentido, dado que la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 198-2021-SUNAFIL/SIRE CUSCO-SIRE ha sido emitida vulnerando el derecho a la debida motivación de los actos administrativos, es decir, apartándose del estándar constitucionalmente establecido para el debido procedimiento, y contraviniendo el numeral 4 del artículo 3°, el artículo 6° del TUO de la LPAG.
- 4.2 Por tanto, tal Resolución carece de efectos y, en consecuencia, no permite la determinación de responsabilidad administrativa de las infracciones que tuvieron lugar en el PAS, así como de la resolución impugnada.
- 4.3 Se deja a salvo el derecho de cualquiera de las partes para que lo haga valer en la vía legal que corresponda, debido a que el presente pronunciamiento incide en la tramitación del procedimiento, y no sobre el fondo del asunto.
- 4.4 Finalmente, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor, de acuerdo a las pautas establecidas en el numeral 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG .
- 4.5 Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 10° y 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por ASOCIACIÓN SOL & LUNA y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 198-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, de fecha 05 de abril de 2021, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Cusco, dentro del procedimiento sancionador recaído en el expediente sancionador N° 242-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, ordenándose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador, al momento en que se produjo el vicio, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- Devolver todos los actuados a la Intendencia Regional de Cusco, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones y conforme a lo señalado en el fundamento 4.4 de la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a ASOCIACIÓN SOL & LUNA y a la Intendencia Regional de Cusco, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

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

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

Documento Firmado Digitalmente
Luis Gabriel Paredes Morales
Vocal Alterno
Tribunal de Fiscalización Laboral