

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Resolución de Intendencia N.° 023-2021-Sunafil/IRE-AQP

Expediente Sancionador: 147-2020-Sunafil/IRE-AQP

Inspeccionado (a): Transportes Cruz del Sur S.A.C.

RUC: 20100227461

Materia: Labor Inspectiva

Sumilla: Se confirma la Resolución de Sub Intendencia N.° 229-2020-Sunafil/IRE-SIRE-AQP que sancionó a la empresa Transportes Cruz del Sur S.A.C., con una multa total ascendente a la suma de **S/ 9,675.00 (Nueve mil seiscientos setenta y cinco con 00/100 soles)** por haber incurrido en una (1) infracción contra la labor inspectiva.

Arequipa, 12 de febrero del 2021

Visto: El recurso de apelación interpuesto por la empresa **Transportes Cruz del Sur S.A.C.** (en adelante, **la inspeccionada**) contra la Resolución de Sub Intendencia N.° 229-2020-Sunafil/IRE-SIRE-AQP de fecha 26 de noviembre del 2020 (en adelante, **la resolución apelada**), expedida en el marco del procedimiento administrativo sancionador y, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N.° 28806 (en adelante, **la LGIT**) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, **el RLGIT**); y,

I. Antecedentes

1.1 De las actuaciones inspectivas

Mediante la Orden de Inspección N.° 014-2020-Sunafil/IRE-AQP, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la inspeccionada, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.° 051-2020-Sunafil/IRE-AQP (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante el cual se propuso sanción económica a la inspeccionada por la comisión de una (1) infracción en contra la labor inspectiva.

1.2 De la fase instructora

De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N.° 148-2020-Sunafil/IAI-AQP (en adelante, **el Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la inspeccionada, 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.

1.3 De la resolución apelada

Obra en autos la resolución apelada que, en mérito del Acta de Infracción e Informe Final, sanciona a la inspeccionada con una multa ascendente a la suma de **S/ 9,675.00 (Nueve mil seiscientos setenta y cinco con 00/100 soles)**, por haber incurrido en:

- Una infracción **muy grave** en contra la labor inspectiva, por incumplir su deber de colaboración y no proporcionar la información requerida, en perjuicio de 2 trabajadores, infracción tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.

II. Del recurso de apelación

Con fecha 18 de diciembre del 2020, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, argumentando:

i. Que, se vulnera el debido procedimiento, pues se pretende imponer sanción por una supuesta negativa de presentar Hojas de Ruta, documentos que no tienen y que la Sunafil no es competente para requerirla, sino el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. No observó la Inspectora ninguno de los documentos presentados en sus requerimientos, no sustentando para qué solicitó las Hojas de Ruta y no siendo relevantes para verificar incumplimientos sociolaborales.

ii. Que, de acuerdo al numeral 81.2 del artículo 81 del Decreto Supremo N.º 2017-2009- MTC, se establece que el transportista deberá consignar al MTC la Hoja de Ruta electrónica, la que será impresa y entregada al chofer, solo con el objeto de consignar cualquier ocurrencia durante el viaje; así como la hora de llegada, sin agregarse ningún dato concerniente a las normas sociolaborales; por lo que, no corresponde imponer sanción por la no presentación de un documento que acreditan no tener y que no es competencia de la Sunafil, contraviniendo el principio de razonabilidad.

iii. Que, la Sub Intendencia justifica la solicitud de Hojas de Ruta para determinar la existencia o no de trabajo nocturno respecto a los 2 trabajadores, pese a que los choferes interprovinciales realizan labores de forma intermitente y no se encuentran sujetos a una jornada de trabajo, no siendo fiscalizables. Adicionando que las jornadas de conducción continuas no deben ser más de 5 horas en el servicio diurno o no más de 4 horas en el servicio nocturno; por lo que, carece de sentido lógico la alegada incurrencia o no en trabajo nocturno.

iv. Que, en la Resolución N.º 3255-2018/SPC-Indecopi sobre idoneidad de servicios, indicando que Indecopi carece de competencia para pronunciarse sobre el cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia previstas en el Reglamento Nacional de Transportes; evidenciando en el caso que quien puede fiscalizar sobre el contenido de la Hoja de Ruta es el MTC y si Sunafil quiere sancionar, afectará el principio non bis in ídem.

v. Que, Sunafil trasgredió su derecho de defensa al no dejar contradecir sus imputaciones y no tener en cuenta que no contaban con las Hojas de Ruta, siendo nula la sanción y resolución.

III. Considerando

Sobre la infracción objeto de sanción.

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 fundamentales¹ frente a la Administración Pública.

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.º 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...".

3. Corresponde señalar que, el derecho al debido procedimiento está incorporado en nuestro ordenamiento jurídico en el numeral 1.2 del Art. IV del Título Preliminar del T.U.O. de la 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 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.

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.*

5. De la investigación se concluyó que la inspeccionada faltó a su deber de colaboración, al no presentar las Hojas de Ruta del mes de diciembre 2019 de los trabajadores Miguel Torres Cornejo y Dante Vicente Luján Moquillaza, solicitadas mediante los requerimientos de comparecencias de los días 31 de diciembre de 2019 y 16 de enero del 2020, pese a los apercibimientos consignados.

6. Entonces, en relación a los argumentos de defensa expuestos en el recurso, corresponde analizarlos y determinar si el órgano de primera instancia impuso debidamente la sanción o se trasgredieron las garantías administrativas señaladas por la apelante:

a) Respecto a la competencia de Sunafil

La inspeccionada señala que la Sunafil no es competente para requerir las Hojas de Ruta, sino el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC. No observó la Inspectora ninguno de los documentos presentados en sus requerimientos, no sustentando para qué solicitó las Hojas de Ruta y no siendo relevantes para verificar incumplimientos sociolaborales.

Al respecto debe tener presente que la Sunafil tiene como objetivo el supervisar el cumplimiento de la normativa socio-laboral y de seguridad y salud en el trabajo, ejecutando las funciones de fiscalización y sanción en materia de inspección del trabajo dentro del ámbito de su competencia.

Así es que el 30 de diciembre de 2019, se emitió la Orden de Inspección Genérica que dio lugar al presente procedimiento, siendo las materias del operativo: Jornada y horario de trabajo, horas extras, vacaciones, trabajo nocturno, descanso semanal obligatorio, descanso en días feriados no laborables y refrigerio; por lo que, la Inspectora designada tuvo que requerir información referida a todos estos puntos, a fin de verificar si existía algún incumplimiento sobre los derechos laborales mencionados.

De esta manera, tal como lo fundamentó el órgano de primera instancia, se debe tener presente el numeral 7.10.1 de la Directiva N.º 001-2020-Sunafil/INII, Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva, que prescribe que las modalidades de actuación inspectiva son, entre otros, el requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el Inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes.

Asimismo, en el numeral 6.7.3. de la Directiva acotada, se determina que toda persona natural o jurídica, está obligada a proporcionar a la Inspección del Trabajo los datos, antecedentes o información relevante para las actuaciones inspectivas, siempre que sean requeridos por el

Inspector comisionado, la misma que será consignada en el formato de constancia de actuaciones inspectivas.

Entonces, en atención al principio de autonomía técnica y funcional, es que la Inspectora requirió la documentación que consideró necesaria para investigar las materias consignadas en la Orden de Inspección, no encontrándose contemplado la documentación que puede o no solicitar por la materia, no siendo su obligación detallar en los requerimientos de comparecencia la finalidad de cada uno de los documentos requeridos y no siendo facultad del empleador, decidir discrecionalmente que documentación debe cumplir con exhibir ante los posibles incumplimientos investigados, caso contrario, los inspeccionados aportarían libremente los documentos que a su criterio serían pertinentes.

Además, se destaca que de encontrar posibles incumplimientos que ameriten ser investigados, la Inspectora podía solicitar la ampliación de materias; por lo que, al no ser restrictiva una investigación, con mucha más razón no se podría enumerar los documentos que puede o no solicitar el personal inspectivo.

La Inspectora actuó dentro de sus facultades y lineamientos de la normativa de la materia, no advirtiendo ninguna actuación fuera de ley.

b) Respecto a las Hojas de Ruta

La inspeccionada argumenta que por principio de razonabilidad, no corresponde la imposición de sanción por la no presentación de un documento con el que no cuentan y que no es competencia de la Sunafil.

Al respecto, es preciso mencionar que efectivamente en el numeral 81.2 del artículo 81 del Decreto Supremo N.º 2017-2009-MTC, se establece que el transportista deberá ingresar la información de la Hoja de Ruta electrónica antes del servicio de transporte y será impresa y entregada al conductor, quien la portará durante la prestación del servicio; en dicha Hoja de Ruta se consignará cualquier ocurrencia durante la prestación del servicio y la hora de llegada.

En este sentido, como lo fundamenta el órgano de primera instancia, las Hojas de Ruta impresas se encontraban en poder de la empresa, debiendo proporcionarlas a la Inspectora comisionada ante los requerimientos efectuados. Por un tema de celeridad procedimental la solicitud de efectuó a la empleadora y no al MTC, justamente que por su deber de colaboración, agilizaría la investigación al cumplir con lo solicitado. No se encuentra restringido el acceso de dichos documentos a través de la empresa transportista.

Nuevamente la inspeccionada pretende evaluar la pertinencia de las Hojas de Ruta al señalar que estas no contienen información sociolaboral; no obstante, no es competencia de la empleadora merituar a su criterio la idoneidad de los documentos requeridos.

c) Sobre la jornada de trabajo

La inspeccionada cuestiona que en la resolución impugnada se considere como justificante del pedido, la determinación de la existencia o no de trabajo nocturno respecto a los 2 trabajadores, pese a que por la naturaleza de su labor no se encuentran sujetos a una jornada de trabajo; por lo que, no es fiscalizable.

En primer lugar, la apelante confunde la materia sancionada y la investigada; puesto que, del Acta de Infracción, se observa que se dejó a salvo el derecho de los trabajadores ante la imposibilidad de determinar la existencia de incumplimientos vinculados al trabajo nocturno, por ser una de las materias de la Orden de Inspección; por ende, carece de sentido que la inspeccionada alegue que la jornada de trabajo no es fiscalizable, cuando el operativo incluyó la materia pero además, no ha sido objeto de pronunciamiento alguno.

En segundo lugar, sin perjuicio del párrafo precedente, resulta contradictorio que la apelante indique que las jornadas de conducción continuas no deben ser más de 5 horas en el servicio diurno o no más de 4 horas en el servicio nocturno; lo que denotaría que sí existe una jornada nocturna que puede ser verificada e investigada, siendo la Sunafil competente para fiscalizar todos los aspectos vinculados a dicha materia. Dentro de la investigación bien puede concluirse la no pertinencia, pero ello no impide desarrollar el procedimiento dentro de los lineamientos permitidos por ley.

Y en tercer lugar, se corrobora la confusión de materias por parte de la empleadora, al hacer referencia a una Resolución de Sub Intendencia que resuelve sobre la infracción de no contar con el registro de control de asistencia, careciendo de lógica que pretenda equiparar el resultado con el del presente procedimiento, en el que se analiza una infracción contra la labor inspectiva.

d) Respecto a la resolución de Indecopi

La inspeccionada invoca que mediante la Resolución N.º 3255-2018/SPC-Indecopi sobre idoneidad de servicios, el Indecopi resuelve su falta de competencia para pronunciarse sobre el cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia previstas en el Reglamento Nacional de Transportes; evidenciando que quien puede fiscalizar sobre el contenido de la Hoja de Ruta es el MTC y si Sunafil quiere sancionar, afectará el principio non bis in ídem.

En relación al argumento que antecede, se reitera que en el presente procedimiento sancionador e inicialmente, procedimiento inspectivo, la competencia de Sunafil queda claramente establecida, no estando bajo análisis el contenido de las Hojas de Ruta, sino la falta al deber de colaboración por parte de la empleadora, configurándose en una obstrucción a la labor inspectiva.

Distan totalmente lo alegado por la apelante y la infracción sancionada, no existiendo posibilidad alguna de vulnerar el principio non bis in ídem, careciendo de sustento las alegaciones de la inspeccionada.

e) En relación a la vulneración del derecho de defensa

La apelante invoca la trasgresión de su derecho de defensa, al no dejarla contradecir sus imputaciones y no tener en cuenta que no contaban con las Hojas de Ruta, siendo nula la sanción y resolución.

Al respecto, corresponde tener presente que 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: una 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).

De los actuados se advierte que se ha otorgado a la inspeccionada los plazos conforme a ley para la presentación de sus descargos, no observando que se causara indefensión. Se emitió los pronunciamientos correspondientes respecto a los argumentos formulados, siendo diferente una falta de valoración y una discordia entre sus alegaciones y los fundamentos del órgano instructivo y sancionador.

7. En conclusión, la inspeccionada no ha presentado argumentos ni documentos que puedan desvirtuar los hechos constatados por la Inspectora ni los fundamentos del órgano de primera instancia, omitiendo cumplir con su deber de colaboración deliberadamente.

8. En atención de lo analizado en los puntos precedentes, se ratifica que la inspeccionada incurrió en una infracción en contra la labor inspectiva, perjudicando a 2 trabajadores 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; en consecuencia, corresponde desestimar el recurso interpuesto en todos sus extremos y confirmar la sanción impuesta;

Por todo lo expuesto y en uso de las facultades conferidas por Ley,

Se resuelve:

Artículo Primero.- Declarar **infundado** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **Transportes Cruz del Sur S.A.C.** por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo Segundo.- **Confirmar** la Resolución de Sub Intendencia N.° 229-2020-Sunafil/IRE-SIRE-AQP, que sancionó a la empresa **Transportes Cruz del Sur S.A.C.** por la suma de **S/ 9,675.00 (Nueve mil seiscientos setenta y cinco con 00/100 soles)** en perjuicio de 2 trabajadores, por los fundamentos contenidos en el presente acto administrativo.

Artículo Tercero.- **Tener por agotada la vía administrativa**, de acuerdo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 41 de la LGIT, y en virtud a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N.° 012-2013-TR; **devolviéndose** los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

Artículo Cuarto.- **Notificar** una copia de la presente resolución al(a la) afectado(a), de corresponder, acorde con establecido en el literal f) del artículo 45 de la LGIT².

Tómese razón y hágase saber.-

Documento firmado digitalmente

Edward Venero Ramos

Intendencia Regional De Arequipa

1 Alarcón Sotomayor, Lucía. El procedimiento administrativo sancionador. En: López Menudo, F. (Dir.). Derecho Administrativo Sancionador. Valladolid: Lex Nova, 2010, p. 541.

2 **Ley N.° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo**

“Artículo 45.- Trámite del procedimiento sancionador-

(...)

f) La resolución correspondiente debe ser notificada al denunciante, al representante de la organización sindical, así como a toda persona con legítimo interés en el procedimiento. (Literal adicionado por la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.° 29783.)”