

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

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

Resolución de Intendencia N.º 031-2021-Sunafil/IRE-AQP

Expediente Sancionador: 168-2019-Sunafil/IRE-AQP
Inspeccionado (a): Colegio de Abogados de Arequipa
RUC: 20168300540
Materia: Relaciones Laborales y Labor Inspectiva

Sumilla: Se confirma la Resolución de Sub Intendencia N.º 011-2020-Sunafil/IRE-SIRE-AQP que sancionó al Colegio De Abogados de Arequipa, con una multa total ascendente a la suma de S/ 37,350.00 (Treinta y siete mil trescientos cincuenta con 00/100 soles) por haber incurrido en tres (3) infracciones en materia de relaciones laborales y en una (1) infracción contra la labor inspectiva.

Arequipa, 12 de febrero del 2021

Visto: El recurso de apelación interpuesto por el **Colegio de Abogados de Arequipa** (en adelante, **el inspeccionado**) contra la **Resolución de Sub Intendencia N.º 011-2020-Sunafil/IRE-SIRE-AQP** de fecha 17 de enero 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.º 28806 (en adelante, **la LGIT**) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 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.º 705-2018-Sunafil/IRE-AQP, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto del inspeccionado, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.º 239-2018-Sunafil/IRE-ARE (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante el cual se propuso sanción económica al inspeccionado por la comisión de tres (3) infracciones en materia de relaciones laborales y en una (1) infracción 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.º 202-2019-Sunafil/SIAI (en adelante, **el Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada al inspeccionado, 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 al inspeccionado con una multa ascendente a la suma de **S/ 37,350.00 (Treinta y siete mil trescientos cincuenta con 00/100 soles)**, por haber incurrido en:

- Una infracción **muy grave** en materia de relaciones laborales, por no cumplir las disposiciones relacionadas con el trabajo en sobretiempo, en perjuicio de un (01) trabajador, infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

- Una infracción **muy grave** en materia de relaciones laborales, por no cumplir las disposiciones relacionadas al descanso en días feriados no laborables, en perjuicio de un (01) trabajador, infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

- Una infracción **muy grave** en materia de relaciones laborales, por no cumplir las disposiciones relacionadas con el descanso semanal obligatorio, en perjuicio de un (01) trabajador, infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

- Una infracción **muy grave** en contra de la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento programada para el día 15 de noviembre de 2018, en perjuicio de un (1) trabajador, infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

II. Del recurso de apelación

Con fecha 23 de setiembre del 2020, el inspeccionado interpuso recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, siendo derivado a este Despacho con fecha 03 de febrero del presente año, argumentando:

i. Que, respecto a la supuesta infracción por falta de pago de labor en sobretiempo, descanso semanal y pago de feriados, la SIRE concluyó que no se habría presentado medios probatorios que acredite la denegatoria de autorización para la realización de horas extras; sin embargo, se verificó que el denunciante ostentaba el cargo de administrador del Club de Abogados, encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones internas de la institución, como el Reglamento Interno de Trabajo; por lo que, no puede pretender irrogarse horas extras por el incumplimiento de sus obligaciones de cautelar que éstas sean previamente autorizadas. Además, que no se puede colegir que el denunciante permaneciera para realizar una labor adicional, no pudiendo significar una permanencia voluntaria como labor en sobretiempo.

ii. Que, la medida inspectiva debe delimitar de forma clara y precisa los hechos que constituyen infracción sociolaboral, existiendo una vinculación entre lo determinado en el requerimiento inspectivo y el acta de infracción; sin embargo, en la medida inspectiva no se identificó un claro mandato respecto de un adeudo específico. Las conclusiones del anexo del acta de infracción no fueron trasladadas a la medida inspectiva; por ello solicitan la aplicación del eximente contemplado en el literal e) del artículo 257 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, al ser emitida la medida de forma ilegal y no poder imputar el incumplimiento de la misma.

III. Considerando

Sobre las infracciones en materia de relaciones laborales

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. 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. 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:

“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.

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

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 alguna garantía administrativa:

a) Respecto al cargo ocupado por el denunciante

El apelante alega que al haber ostentado el denunciante el cargo de administrador del Club de Abogados, encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones internas de la institución, como el Reglamento Interno de Trabajo, es que no puede pretender irrogarse horas extras por el incumplimiento de sus obligaciones de cautelar que éstas sean previamente autorizadas.

Sobre este punto es necesario resaltar que en el Acta de Infracción, la Inspectora señala que “... si bien la inspeccionada ha regulado en sus normas internas el cumplimiento del horario de trabajo de sus colaboradores y la limitación de las horas extras por *compensar disponiendo que esta deben ser previamente autorizadas por la gerencia; debió haber adoptado las medidas suficientes que faciliten el retiro inmediato de los trabajadores del centro de trabajo una vez cumplido el horario, como así lo establece el dispositivo acotado y no atribuirle la responsabilidad al trabajador cuando la norma contempla una presunción a favor de este; por lo tanto, la carga de prueba de demostrar lo contrario la tiene el empleador; probanza que tiene que ser en forma objetiva y razonable. La inspeccionada en la diligencia de verificación de cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento señala que exista un procedimiento de aprobación de trabajo en sobretiempo, hecho que tampoco ha demostrado.*

... la inspeccionada ha pagado parte de las horas extras que se reflejan del registro de control de asistencia, tal conforme se desprende de las boletas de pago, no habiendo acreditado de forma alguna que las que no fueron pagadas no se encontraban autorizadas como señala; por lo tanto, la inspeccionada debió haber cumplido con el pago del total de horas extras...”

Entonces, queda desvirtuado el argumento presentado por el apelante por los siguientes motivos:

- Se hace hincapié en que conforme el artículo 27 del Reglamento Interno de Trabajo del inspeccionado se indica que “*ningún trabajador estaría habilitado a realizar extras, si previamente no existe aprobación por parte de la Gerencia*”; tal como lo sustenta la Inspectora, siendo dicho órgano quien emite las autorizaciones, no pudiendo justificar que por un deber a sus funciones el trabajador no podía realizar horas extras sin autorización.
- Si el trabajador ha recibido compensación económica por una parte de las horas extras reflejadas en el registro de control de asistencia, entonces el apelante sí había autorizado dicho sobretiempo; no obstante, no acreditó que el no pago de las demás horas extras se debía a una falta de autorización.
- No se demostró que efectivamente existía un procedimiento de aprobación de trabajo en sobretiempo, como lo invocó el inspeccionado.
- No se presenta argumento válido para no aplicar la presunción contemplada en la norma a favor del trabajador, no siendo suficiente alegar que este no debió realizar horas extras, cuando la responsabilidad del empleador era en todo caso adoptar las medidas necesarias para facilitar el retiro del trabajador al término de jornada de trabajo. El periodo reclamado no es un mes, es decir, el inspeccionado tuvo un periodo largo para evidenciar que el señor Ramos venía realizando trabajo en sobretiempo; por lo que, no puede argumentarse un desconocimiento sino una aceptación tácita.

b) Sobre la labor realizada por el denunciante

El inspeccionado indica que no se puede colegir que el denunciante permaneciera para realizar una labor adicional, no pudiendo significar una permanencia voluntaria como labor en sobretiempo.

En relación a la alegación que antecede, corresponde citar el fundamento del apelante que hace referencia a la Casación Laboral N.º 1196-2016-Lima, que en su décimo segundo fundamento considera: “*Sobre la base de la normativa antes señalada, es claro que el trabajo en sobretiempo*

se puede realizar con la autorización expresa o tácita del empleador. Sin embargo, si la autorización es tácita, el solo hecho de que el trabajador acredite haberse quedado a laborar más allá de la hora de salida del centro de labores, genera la presunción de que ha realizado trabajo en sobretiempo con autorización del empleador, correspondiendo a este último la carga probatoria de demostrar que el trabajador permaneció en las instalaciones de la empresa por cualquier otra razón distinta a la de ejecutar trabajo adicional”.

En este sentido, queda claro, bajo los propios argumentos presentados en el recurso de apelación, por un lado, que la presunción de que el trabajador realizó horas extras con autorización de su empleador, es válida; y por otro lado, que es el empleador quien debe desvirtuar la presunción, probando que el trabajador permaneció en el centro de trabajo por otras razones distintas a las de cumplir con su labor.

Resulta inconsistente e insuficiente la invocación efectuada, sin acreditación alguna.

7. De esta manera, la comisión de las infracciones en materia de relaciones laborales, por el no pago de horas extras, por el no pago de labor realizada en feriados y por el no pago de la labor realizada en días de descanso obligatorio quedan acreditadas. Respecto a las dos últimas trasgresiones mencionadas, el inspeccionado no presenta argumentos de defensa.

Sobre la infracción contra la labor inspectiva

8. El apelante reitera que la medida inspectiva debe delimitar de forma clara y precisa los hechos que constituyen infracción sociolaboral, existiendo una vinculación entre lo determinado en el requerimiento inspectivo y el Acta de Infracción; sin embargo, en la medida inspectiva no se identificó un claro mandato respecto de un adeudo específico. Las conclusiones del anexo del acta de infracción no fueron trasladadas a la medida inspectiva; por ello solicitan la aplicación de la eximente contemplada en el literal e) del artículo 257 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, al ser emitida la medida inspectiva de requerimiento de forma ilegal y no se puede imputar el incumplimiento de la misma.

- En primer lugar, respecto a la falta de claridad de la medida inspectiva, la propia inspectora detalla en el Acta de Infracción que *“En cuanto a lo esgrimido por el sujeto inspeccionado que el cálculo de la medida de requerimiento no es correcto, es preciso indicar que para sustentar su cuestionamiento se limita colocar cuadros con fechas y números que no indican a que se refieren y cuál es el error en el que se ha incurrido, colocando resultados que corresponden a diferentes fechas, ni tampoco indica si se refieren a pago por horas extras, a pago por trabajo en descanso semanal obligatorio o pago por trabajo en días feriados, siendo esto así, la inspeccionada no ha probado en forma alguna que los cálculos contenidos en la medida de requerimiento se encuentren errados”*; entonces inicialmente la inspeccionada observaba los cálculos efectuados y en el recurso invoca falta de claridad, denotando incoherencia en sus argumentos de defensa.
- En segundo lugar, de la medida inspectiva de requerimiento obrante en el expediente inspectivo, se observa que en el artículo primero del ítem IV. Requerimiento se detalla las acciones que el inspeccionado debía realizar:

“1. Que, la inspeccionada acredite el pago de horas extras en forma completa a favor del ex trabajador Esteban Jesús Ramos Casalino conforme el detalle del anexo al presente requerimiento.

2. Que, la inspeccionada acredite el pago por trabajo en días feriados a favor del ex trabajador Esteban Jesús Ramos Casalino conforme al detalle del Cuadro N.º 02.

3. Que, la inspeccionada acredite el pago por trabajo en día de descanso semanal obligatorio a favor del ex trabajador Esteban Jesús Ramos Casalino conforme al detalle del Cuadro N.º 03.”

No existiendo ambigüedad ni confusión en el requerimiento efectuado, consignando los cuadros de cada uno de los incumplimientos que el inspeccionado debía tomar en cuenta para la subsanación de las omisiones incurridas.

- En tercer lugar, respecto a las conclusiones del anexo del Acta de Infracción que no obran en la medida inspectiva, se debe tener presente que ambos documentos si bien se encuentran vinculados como lo señala el inspeccionado, de ninguna manera el Acta de Infracción contiene una reproducción idéntica de los fundamentos de la medida inspectiva de requerimiento, justamente por el objetivo de cada una.

- En cuarto lugar, en el segundo artículo del ítem IV. Requerimiento se precisa que “... *el incumplimiento del presente requerimiento constituirá infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa de conformidad con los artículos 36 y 39 de la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y los artículos 45 y 46 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2006-TR*”; quedando claro que el inspeccionado tenía conocimiento de la consecuencia de inobservar el requerimiento efectuado.

- Y en quinto lugar, en referencia a la aplicación del eximente regulado en el literal e) del artículo 257 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, bajo el supuesto del error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal; carece de fundamento la solicitud invocada, ya que conforme los literales que anteceden, la medida inspectiva de requerimiento emitida no es confusa ni ilegal. Ante los incumplimientos evidenciados en la investigación, la Inspectoría otorgó el plazo de cinco días hábiles para que el inspeccionado enmiende su conducta; no obstante, ante su negativa se actuó conforme a ley, emitiendo el Acta de Infracción. No existe fundamento para el pedido formulado.

9. Así, se concluye que se ha cumplido con la observancia del debido procedimiento y demás principios administrativos a lo largo del desarrollo del procedimiento inspectivo y sancionador, ejerciendo plenamente el inspeccionado su derecho de defensa, imponiéndose una sanción con la debida motivación, ante los incumplimientos constatados y verificados, no existiendo argumentos válidos que pudieran desvirtuar los hechos imputados.

10. En atención de lo analizado en los puntos precedentes, se ratifica que el inspeccionado incurrió en tres infracciones en materia de relaciones laborales y en una infracción contra la labor inspectiva, perjudicando a un ex 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; 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 el **Colegio de Abogados de Arequipa** por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo Segundo.- **Confirmar** la Resolución de Sub Intendencia N.º 011-2020-Sunafil/IRE-SIRE-AQP, que sancionó al **Colegio de Abogados de Arequipa** por la suma de **S/ 37,350.00 (Treinta y siete mil trescientos cincuenta con 00/100 soles)** en perjuicio de un ex trabajador, 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.º 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 LGIT³.

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 STC 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9, párrafos 3 y 5 al 8.

3 **Ley N.º 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.º 29783.)”

Documento publicado en la página web de Sunafil.