

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

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

Resolución de Intendencia N.° 208-2021-Sunafil/ILM

Expediente Sancionador: 2174-2015-Sunafil/ILM/SIRE2

Sujeto Responsable: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - Sunat

Lima, 03 de febrero del 2021

Visto: El recurso de apelación interpuesto por la **Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - Sunat** (en adelante, la inspeccionada) contra la Resolución de Sub Intendencia N.° 005-2017-Sunafil/ILM/SIRE2 de fecha 10 de enero del 2017 (en lo sucesivo, **la resolución apelada**), expedida en el marco del procedimiento administrativo sancionador, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley N.° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo (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 de investigación

Mediante Orden de Inspección N.° 13132-2014-Sunafil/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa referida a seguridad y salud en el trabajo, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.° 2154-2014 (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la inspeccionada por la comisión de una (01) infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo.

1.2. De la resolución apelada

Obra en autos la resolución apelada que, en mérito al Acta de Infracción, impone multa a la inspeccionada por la suma de **S/ 38,000.00 (Treinta y Ocho Mil con 00/100 Soles)**, por haber incurrido en:

- Una Infracción **grave** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no garantizar la participación del sindicato en la convocatoria a las elecciones del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, tipificada en el numeral 27.13 del artículo 27 del RLGIT.

II. Del recurso de apelación

Con fecha 09 de marzo del 2017, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, argumentando:

i) La Institución cuenta con organizaciones sindicales, y como tal, no podía de manera unilateral conformar un nuevo Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo a su libre discreción, pues dicha elección está reservada normativamente, en principio, a la organización sindical mayoritaria (que agrupa a la mayoría de trabajadores); siendo la SINAUT-Sunat y de acuerdo a los alcances del artículo 49 del Reglamento de la Ley N.° 29783 corresponde a dicha organización sindical el deber y obligación de conducir el proceso de elección de los representantes de los trabajadores ante el CSST. La Autoridad Administrativa de Trabajo absolvió consultas sobre seguridad y salud en el trabajo (Oficio N.° 833-2014-MTPE/2/15), en relación a la negativa del sindicato mas representativo de convocar a elecciones solo para representantes de los trabajadores ante el CSST, ante ello la SINAUT-Sunat, estaba obligada a llevar adelante el proceso de elección.

ii) Resulta controversial que el Inspector del Trabajo no haya evaluado y ponderado los sendos requerimientos que realizó la Institución al SINAUT-Sunat para que procedan a conducir el proceso de selección de los representantes de los trabajadores ante el CSST, debiéndose considerar que con anterioridad al cese de vigencia de las funciones del CSST 2012-2014 (28/08/2014), la Institución instó a la organización sindical mayoritaria que formalice el citado proceso electoral (Oficios y Cartas del 2014), ofreciendo en todo momento el apoyo logístico e informativo para el éxito del mismo (sendos correos electrónicos y memorándum circulares electrónicos). En ese orden, se puede advertir que la SINAUT-Sunat asumió el compromiso de realizar las elecciones para elegir a los representantes de los trabajadores ante el CSST, según se refleja en el Acta de Reunión del Proceso Electoral CSST del 12 de noviembre del 2014. El Comité Electoral emitió comunicados vía el Administrador WebServer, con lo que se desvanece lo argumentado en la Resolución de Sub Intendencia respecto a que la Institución no otorgó las facilidades para que se lleve a cabo la convocatoria de elección de representantes ante el CSST. Ante la declaración de nulidad del proceso electoral, la Intendencia Nacional de Recursos Humanos manifestó mediante correo electrónico del 09.01.2015, no adecuado la decisión tomada por la organización sindical a cargo del proceso de elección.

iii) La Institución tuvo la diligencia ordinaria de exhortar a la organización sindical mayoritaria que formalice la convocatoria y conducción del proceso electoral para la elección de los representantes de los trabajadores ante el CSST, desde mucho antes que culminara las funciones del CSST 2012-2014, teniendo que a la Institución en relación a las obligaciones sobre seguridad y salud en el trabajo, no se le puede imputar el cumplimiento parcial, cumplimiento defectuoso o cumplimiento tardío de conformarse el CSST, por cuanto no era su responsabilidad, y siendo ello así se deberá dejar sin efecto la multa impuesta por no encontrarse arreglada a ley, toda vez que conforme obra en autos la Institución en todo momento garantizó la participación del sindicato en la convocatoria a las elecciones del CSST las que se realizaron a través del webserver institucional.

III. Considerando

3.1. En principio, cabe resaltar la normativa legal aplicable al presente caso, así tenemos en primer orden el artículo 19 de la Ley N.º 29783 Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **LSST**), que dispone: *Participación de los trabajadores en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo: La participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales es indispensable en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, respecto de lo siguiente: Literal b) La convocatoria a las elecciones, la elección y el funcionamiento del comité de seguridad y salud en el trabajo.*

3.2. Dispositivo legal que concuerda con el artículo 29 de la LSST al señalar: *Comités de seguridad y salud en el trabajo en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo: “Los empleadores con veinte o más trabajadores a su cargo constituyen un comité de seguridad y salud en el trabajo, cuyas funciones son definidas en el reglamento, el cual está conformado en forma paritaria por igual número de representantes de la parte empleadora y de la parte trabajadora. Los empleadores que cuenten con sindicatos mayoritarios incorporan un miembro del respectivo sindicato en calidad de observador”.*

3.3. En segundo orden tenemos el Reglamento de la LSST aprobada por Decreto Supremo N.º 005-2012-TR (en adelante, **RLSST**), que en su artículo 38 dispone: *“El empleador debe asegurar, cuando corresponda, el establecimiento y el funcionamiento efectivo de un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, el reconocimiento de los representantes de los trabajadores y facilitar su participación”*, dispositivo legal que concuerda con los artículos 42, 48, 51, 53 y 54 de la misma norma legal.

3.4. En cuanto al numeral i), ii) y iii) del punto II) del resumen de la apelación, se precisa que a la inspeccionada se le atribuye la infracción tipificada en el numeral 27.13 del artículo 27 del RLGIT, relacionado a no haber garantizado la participación del SINAUT-Sunat (en adelante, **el Sindicato**) en la convocatoria de las elecciones del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo (en lo sucesivo, **CSST**), habiendo la autoridad de primera instancia impuesto la sanción correspondiente al haber determinado la responsabilidad administrativa de la inspeccionada.

3.5. Al respecto, la inspeccionada a través de su recurso de apelación reproduce los mismos argumentos que fueron sustentados en su escrito de descargo del 20 de junio del 2016, al pretender justificar su conducta infractora aduciendo haber brindado las facilidades al Sindicato para que se pueda llevar a cabo el proceso de elecciones del nuevo CSST, brindando el uso del webserver institucional; sin embargo, la autoridad de primera instancia luego de un análisis sistemático de los medios de prueba recabados en las actuaciones inspectivas y las presentadas por la inspeccionada desvirtuó dichos argumentos concluyendo que la inspeccionada no acreditó la constitución e instalación del comité de seguridad y salud en el trabajo, ello se desprende por la dilación en el tiempo evitando brindar las facilidades para llevarse a cabo dicho proceso electoral, pretendiendo excluir del proceso electoral la elección de los Sub Comités; aduciendo que su implementación a nivel nacional era facultad exclusiva de la inspeccionada y no del Sindicato, argumento que no contiene sustento alguno, al contrario, contraviene lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo que reconoce y considera a los Sub Comités en el organigrama lineal para el CSST, por tanto la inspeccionada se encontraba obligada acatar la disposición dada en el documento de gestión en mención, más aun si, el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo constituye un órgano importante en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, ya que entre otras funciones, aprueba el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Programa Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo, etc, de ahí la trascendencia de facilitar todas las facilidades para su constitución e instalación.

3.6. Ante ello, la inspeccionada pretende distorsionar la conducta infractora que se le atribuye al señalar que el Sindicato es el responsable de llevar a cabo el proceso electoral del CSST en aplicación del artículo 49 del RLSST, lo cual no es objeto de análisis, por el contrario, el análisis está dirigido a que en su debida oportunidad no se logró constituir e instalar el CSST, esto, como se indicara, por la dilación indebida que realizó la inspeccionada para que el Sindicato pueda llevar a cabo el proceso electoral en mención, al pretender desconocer que los Sub Comités deben ser también materia de elección conjuntamente con el CSST, y que dicha dilación impidió a que en tiempo hábil y oportuno se cumpla con dicho proceso electoral, habiendo superado, incluso, la fecha de las actuaciones inspectivas (del 28 de octubre al 09 de diciembre del 2014), sin haberse instalado el CSST. De otro lado, el Oficio N.º 833-2014-MTPE/2/15, emitido por la Autoridad Administrativa de Trabajo, no exime de responsabilidad a la inspeccionada, considerando que el referido documento no versa estricto sensu sobre la materia investigada por el personal inspectivo, ya que está referida a la negativa del sindicato a convocar a elecciones del CSST.

3.7. De autos se advierte las comunicaciones expresas que existieron entre el Sindicato y la inspeccionada desde el 17 de junio del 2014 hasta el 12 de noviembre del 2014 (detallados en el numeral 18 de la recurrida), lo que demuestra la comunicación interna existente respecto a la convocatoria al proceso electoral, así como la dilación para concretarse, la misma que conlleva a la conducta infractora atribuida a la inspeccionada, investigada y sancionada por la primera instancia.

3.8. Ante ello, del expediente inspectivo se desprende que el personal inspectivo realizó las diligencias de investigación necesarias con la finalidad de constatar el cumplimiento o no de las disposiciones legales en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte de la

inspeccionada, concluyendo que los hechos constatados constituyen infracción administrativa, tipificada en el RLGIT, actuaciones que se llevaron a cabo en pleno ejercicio de sus facultades previstas en el artículo 5° de la LGIT. Del mismo modo, el acta de infracción contiene las exigencias previstas en el artículo 54 del RLGT, por tanto, los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, se presumen ciertos y merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses, conforme a lo señalado en el artículo 16 y 47 de la LGIT, por tanto, se desestima lo alegado en estos extremos de la apelación.

3.9. En cuanto al escrito presentado el 22 de agosto del 2017 por medio del cual formula la nulidad de todo lo actuado en el procedimiento sancionador generada por la orden de inspección N.° 13132-2015 sustentando que la Sunafil carece de competencia para ejercer funciones de fiscalización sobre la inspeccionada, debiendo ser ejercida por la autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) en aplicación del Decreto Legislativo N.° 1023, para lo cual adjunta el Informe N.° 0032-2017-Sunat/8A200 del 10 de agosto del 2017 suscrita por el Jefe de la División de Relaciones Laborales de la Sunat, adjuntando los siguientes documentos emitidos por Servir: Oficio N.° 0629-2014-Servir/GDSRH del 22 de octubre del 2014; Oficio N.° 0674-2014-Servir/GDSRH del 27 de octubre del 2014; Oficio N.° 0700-2014-Servir/GDSRH del 07 de noviembre del 2014; Oficio N.° 0815-2016-Servir/GDSRH del 23 de marzo del 2016; Oficio N.° 4121-2016-Servir/GDSRH del 19 de agosto del 2016; Oficio N.° 0419-2016-Servir/GDSRH del 29 de febrero del 2016; Oficio N.° 5683-2016-Servir/GDSRH del 09 de noviembre del 2016; Oficio N.° 0630-2017-Servir/GDSRH del 10 de febrero del 2017; Oficio N.° 2167-2017-Servir/GDSRH del 11 de abril del 2017; Oficio N.° 1280-2015-Servir/GDSRH del 28 de mayo del 2015; Oficio N.° 5605-2016-Servir/GDSRH del 09 de noviembre del 2016; Oficio N.° 647-2015-Servir/GDSRH del 27 de marzo del 2015; Oficio N.° 2366-2016-Servir/GDSRH del 08 de junio del 2016 y Oficio N.° 2596-2017-Servir/GDSRH del 10 de mayo del 2017.

3.10. De lo antes señalado, el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que, el sistema de inspección estará encargado, entre otros, de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones¹. En esa línea, nuestro ordenamiento legal recoge las disposiciones del citado Convenio, así la LGIT establece que la Inspección del Trabajo es el servicio público que se encarga permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo y exige las responsabilidades administrativas que procedan².

3.11. En esa línea, mediante Ley N.° 29981 se creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral –Sunafil– como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del 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. En atención a ello, la Inspección del Trabajo es el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo y exigir las responsabilidades administrativas que procedan, entre otros, teniendo en cuenta el Convenio N.° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

3.12. Dicho ello, surge la necesidad de supervisar el cumplimiento de la legislación laboral, considerando que estas son de carácter obligatorio, correspondiendo a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral; que además garantiza su real cumplimiento. Ahora bien, la

Sunafil a través de la Inspección del Trabajo se encarga de la fiscalización del ordenamiento jurídico sociolaboral, cuya competencia se encuentra establecida en el artículo 4^o de la LGIT, por el cual la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en 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**. En ese contexto, lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.º 1023 por el cual se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, no limita el ejercicio de la función inspectiva, más aún si, la competencia atribuida a otros órganos del sector públicos, continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección del Trabajo en las materias no afectadas por la misma (último párrafo del artículo 4º de la LGIT).

3.13. En ese orden de ideas, la competencia de la Inspección del Trabajo se encuentra enmarcada en la norma legal en comento, que sostiene una motivación fundamental para su ejercicio, el velar por el respeto de los derechos de los trabajadores y el cumplimiento de las normas sociolaborales por parte de la inspeccionada. En ese contexto, revisados los oficios adjuntos al recurso de nulidad se desprende que los mismos comprenden requerimiento de información que realizó Servir en uso de sus facultades de supervisión a la inspeccionada respecto a trabajadores contratados bajo diversos regímenes, y que de modo alguno comprende pronunciamiento relacionado a la competencia de supervisión en materia de seguridad y salud del trabajo que ejerza Servir sobre la inspeccionada, en ese sentido no se advierte un conflicto de competencias entre Sunafil y Servir, por lo que, no se evidencia ninguna causal de nulidad prevista por el artículo 10 del TUO de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004- 2019-JUS, que invaliden el presente procedimiento; en consecuencia, se estima pertinente declarar no ha lugar la nulidad planteada.

3.14. En ese sentido, este Despacho considera que el pronunciamiento de primera instancia, que decide sancionar a la inspeccionada por no cumplir con su obligación reconocida en la normativa de seguridad y salud en el trabajo, se encuentra debidamente motivada, en tanto que se ha evaluado en su conjunto los hechos que motivaron la sanción, precisando las normas vulneradas y determinándose la responsabilidad administrativa en la que incurrió y sancionada en base a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, resaltando que en la etapa de actuaciones inspectivas y el procedimiento sancionador se garantizó el derecho a la defensa de la inspeccionada y el debido procedimiento en su integridad cumpliendo con realizar las actuaciones administrativas acorde a lo establecido en la Constitución y las normas legales aplicables; por lo que, corresponde confirmar la resolución venida en grado.

Por lo expuesto, y de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 41 de la LGIT, modificada por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.º 29981.

Se resuelve:

Artículo Primero. - Declarar **infundado** el recurso de apelación interpuesto por la **Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - Sunat**, de acuerdo a los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo segundo. - Declarar **no ha lugar** la nulidad planteada por la **Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - Sunat**, de acuerdo a los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo Tercero. - **Confirmar** la Resolución de Sub Intendencia N.º 005-2017-Sunafil/ILM/SIRE2 de fecha 10 de enero del 2017, que impone sanción a la **Superintendencia**

Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - Sunat, por la suma de **S/ 38,000.00 (Treinta y Ocho Mil con 00/100 Soles)**, por los fundamentos contenidos en el presente acto administrativo.

Artículo Cuarto. - 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.

Hágase saber. -

1 Artículo 3º numeral 1 literal a) del Convenio 81 de la OIT

2 Artículo 1º de la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

3 Artículo 4º.- Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. 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.
2. Los vehículos y los medios de transporte en general, en los que se preste trabajo, incluidos los buques de la marina mercante y pesquera cualquiera sea su bandera; los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra, para el servicio de aquellos.
3. Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala, destino, en lo relativo a los viajes de migraciones laborales.
4. Las entidades, empresas o cooperativas de trabajadores que brinden servicios de intermediación laboral.
5. Los domicilios en los que presten servicios los trabajadores del hogar, con las limitaciones a la facultad de entrada libre de los inspectores, cuando se trate del domicilio del empleador.
6. Los lugares donde se preste trabajo infantil.

No obstante lo anterior, los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a la competencia de otros órganos del Sector Público, continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección del Trabajo en las materias no afectadas por la misma.

Documento publicado en la página web de Sunafil.