

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

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

Resolución de Intendencia N° 047-2021-Sunafil/IRE-AQP

Sujeto responsable: V&V Contratistas Generales S.R.L.

RUC: 20164483895

Materia: Labor inspectiva.

Sumilla: Se confirma la Resolución de Sub Intendencia N° 059-2020-Sunafil/IRE.MOQ/SIRE que sancionó a la empresa V&V Contratistas Generales S.R.L, con una multa total ascendente a la suma de S/ 28,350.00 (Veintiocho mil trescientos cincuenta con 00/100 soles) por haber incurrido en tres (3) infracciones a la labor inspectiva.

Arequipa, 05 de marzo de 2021

I. Antecedentes

Actuaciones inspectivas previas al inicio del procedimiento sancionador

1. Mediante la Orden de Inspección N° 0579-2019-Sunafil/IRE-MOQ, emitida por la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva de la Intendencia Regional de Moquegua el 29 de octubre de 2019, se comisiona a la Inspectora de trabajo Liliana Lourdes Laura Puma para que dentro del plazo de 20 días realice las actuaciones inspectivas en la empleadora V&V Contratistas Generales S.R.L, en adelante la Empresa, sobre normas sociolaborales.

2. La Inspectora comisionada efectuó una comprobación de datos el 18 de noviembre de 2019 y el mismo día, se constituyó al centro de trabajo de la inspeccionada, siendo atendida por Edilberto Parra Vera, ante quien se identificó y explicó el motivo de la visita, notificándole al término de la diligencia con un requerimiento de comparecencia para el día 26 de noviembre de 2019, realizando una segunda comprobación de datos el 09 de diciembre de 2019.

3. Los días 26 de noviembre; 03 y 09 de diciembre de 2019, se llevaron a cabo comparecencias en las instalaciones de la Intendencia; otorgándose en cada oportunidad la respectiva constancia de actuaciones inspectivas de investigación.

4. La Inspectora emite el Acta de Infracción N° 179-2019-Sunafil/IRE-MOQ el día 09 de diciembre de 2019, ante las infracciones a la labor inspectiva, en perjuicio de 01 trabajador.

Inicio del procedimiento sancionador

5. El 16 de enero de 2020 la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva de la Intendencia Regional de Moquegua, en calidad de órgano instructor, emitió la Imputación de Cargos N° 002-2020-Sunafil/IRE-MOQ/SIAI que dio inicio del procedimiento sancionador a la Municipalidad inspeccionada en virtud del Acta de Infracción N° 179-2019, otorgándole el plazo de cinco días hábiles para la formulación de sus descargos, efectuando la notificación de dicho documento el día 31 de enero de 2020.

6. Efectuados los descargos de la inspeccionada, el órgano instructor emitió el Informe Final de Instrucción N° 028-2020-Sunafil/IRE-MOQ/SIAI-IF el 20 de febrero de 2020, remitiendo el expediente a la Sub Intendencia de Resolución el 21 de febrero de 2020; procediendo el órgano sancionador a dar inicio a la fase sancionadora mediante la Resolución de Trámite de fecha 24 de febrero de 2020 y notificada el 02 de marzo de 2020, otorgando el plazo de cinco días para la presentación de sus descargos.

7. Efectuados los descargos de la inspeccionada, la Sub Intendencia de Resolución emitió la Resolución N° 059-2020-Sunafil/IRE.MOQ/SIRE de fecha 03 de julio de 2020, mediante la cual sancionó a la EMPRESA con una multa ascendente a la suma total de S/. 28.350.00 (Veintiocho mil trescientos cincuenta con 00/100 soles), resolución notificada el 20 de julio de 2020.

Cuadro Resumen de las Infracciones y Sanciones impuestas:

Materia	Infracciones	Sanción
Labor inspectiva	Negativa de facilitar al inspector documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones	S/. 9450.00
Labor inspectiva	Negativa de facilitar al inspector documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones	S/. 9450.00
Labor inspectiva	Negativa de facilitar al inspector documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones	S/. 9450.00

Del recurso de apelación

8. El 09 de setiembre de 2020, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 059-2020-Sunafil/IRE.MOQ/SIRE a través de la mesa de partes virtual institucional, señalando entre sus argumentos lo siguiente:

- *Que, la infracción atribuida es atípica y colisiona con el principio de legalidad, al considerar que las infracciones atribuidas están reguladas en un Decreto Supremo y no en una norma con rango de Ley, conforme lo establece el inciso 4 del artículo 248° de la LPAG; por tanto, hay ausencia de tipicidad de la infracción imputada generando nulidad de la sanción y la insubsistencia del procedimiento sancionador. Que, la impugnada ha pretendido forzar la existencia de tipicidad señalando que la falta estaría tipificada en el artículo 36° de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, la cual no tiene una definición precisa de la supuesta falta que se les atribuye referido a la no presentación de documentos.*

- *Que, el procedimiento inspectivo hasta la notificación del Acta de Inspección son nulos por realizarse fuera de los plazos legales; pues, la orden de inspección del 29/10/2019 se notificó el 18/11/2019 estableciendo un plazo de 20 días hábiles que venció el 16/12/2019, y que efectuado el computo hasta la fecha en que se notifica el acta de infracción y se abre el procedimiento sancionador, han transcurrido 52 días hábiles, que excede del máximo legal permitido, no habiéndose ampliado el plazo de la orden en forma posterior al 16/12/2019.*

- *Que, la inexistencia de la infracción y aplicación de triple multa por los mismos hechos, consistente en no presentar el registro de asistencia en las respectivas comparecencias, esta fuera de la legalidad y constituye un abuso de autoridad; pues, en el supuesto negado que el empleador no haya podido proporcionar esa documentación, es de precisar que se trata de la misma información; además, la no presentación se debe a que éstas estaban extraviadas y no se contaban al momento de las comparecencias, al ser sujetos de innumerables inspecciones por la Sunafil y la Gerencia Regional de Trabajo, solicitando la nulidad del Acta de Infracción.*

II. Considerando

(I) Análisis de forma

a. Competencia

Este Despacho es competente para resolver el recurso de apelación conforme a lo dispuesto por los Arts. 38° y 42° del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil aprobado por el D.S. 007-2013-TR.

b. Admisión del recurso

El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles de notificado el acto impugnado conforme a lo dispuesto por el Art. 218.2°¹ del T.U.O. de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento

Administrativo General.

(II) Análisis de fondo

La presente resolución tiene por objeto lo siguiente:

- (i) Determinar si los argumentos descritos en el recurso de apelación de la EMPRESA contradicen la resolución de Sub Intendencia.
- (ii) Determinar si corresponde confirmar la resolución apelada.

(III) considerandos

Cuestiones en discusión

Del derecho de defensa y debido procedimiento

20. En virtud del principio de observación del debido proceso, contemplado en el literal a) del artículo 44° de la Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante LGIT) las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo, debidamente fundada en hechos y en derecho.

21. Asimismo, en concordancia con la precitada norma, el numeral 1.2., del artículo IV del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS, establece que: *“Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”*.

22. *“El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”*. Exp. N° 4289-2004-AA/TC, Fundamento 2.

Del derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho

23. Como señala Morón Urbina², consiste en el *“derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como de las cuestiones propuestas por ellos en tanto hubieren sido pertinentes a la sola solución del caso. No significa que la Administración quede obligada a considerar en sus decisiones todos los argumentos expuestos o desarrollados por los administrados, sino solo aquellos cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto y la decisión a emitirse”*.

24. "En la STC 2192-2004-AAITC, este Tribunal señaló que "La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado democrático de derecho, que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado constitucional democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso". Exp. 4289-2004-AAITC Fundamento 6.

25. De la revisión de los actuados que forman parte del presente procedimiento administrativo sancionador, podemos apreciar que los actos administrativos fueron notificados válidamente a la inspeccionada y conforme al presente procedimiento se otorgó el plazo correspondiente para que formule los descargos que estime pertinente, habiendo sido admitidos en su oportunidad, correspondiendo emitir pronunciamiento sobre los argumentos expuestos en su recurso de apelación:

Pronunciamiento sobre los fundamentos expuestos por el sujeto inspeccionado en su recurso impugnatorio

De la tipicidad de las infracciones atribuidas

26. Respecto al principio de Tipicidad, el numeral 4 del artículo 248° de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG) establece lo siguiente:

"Tipicidad. - Sólo constituyen condiciones sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en las normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la Ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. (...)"

27. El principio de Tipicidad regulado en la LPAG, representa una exigencia de seguridad jurídica de manera que la inspeccionada esté en la aptitud de conocer el hecho sancionable, sin admitir interpretación extensiva o analógica, identificando la conducta infractora a lo expresamente señalado en la norma. En este sentido, se precisa que el artículo 36° de la LGIT, cuestionado por la inspeccionada, hace referencia a las acciones u omisiones de los sujetos obligados, contrarias al deber de colaboración que se hayan establecido en la Ley y su Reglamento. Asimismo, de manera específica el literal e) del artículo 9° de la LGIT, establece que, en cumplimiento a dicho deber de colaboración, deberán "Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones."

28. Bajo esta consideración normativa, la conducta contraria al deber de colaboración consistente en la no presentación de la información solicitada por la autoridad inspectiva, se encuentra claramente establecida en la LGIT, quedando reglamentada la infracción a esta norma en el artículo 46.3 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante RLGIT), sin constituir una nueva conducta sancionable a la prevista en la Ley.

De los plazos en el procedimiento inspectivo

29. Conforme a los documentos que obran en el expediente de actuaciones inspectivas, la Orden de Inspección fue emitida con fecha 29/10/2019, designándose al inspector de trabajo para realizar las investigaciones correspondientes en el centro de trabajo de la inspeccionada, por el periodo de 20 días hábiles. Recibida la disposición superior, los inspectores comisionados deben iniciar sus actuaciones inspectivas de manera general, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, de conformidad a lo establecido en el literal a) del artículo 9.1 del RLGIT; en este sentido, considerando la fecha de la Orden de Inspección y el plazo máximo para el inicio de las actuaciones inspectivas, debe considerarse como fecha de inicio para el cómputo del plazo el día 13/11/2019.

30. Asimismo, si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones y éstas no han sido subsanadas a través de las medidas dispuestas por la autoridad actuante, se emite el Acta de Infracción lo que pone fin a la etapa de fiscalización, según lo dispuesto en el artículo 17.2 del RLGIT.

31. En mérito a dichas disposiciones normativas, el plazo de los 20 hábiles para realizar las actuaciones inspectivas finalizó el día 11/12/2019; por lo tanto, considerando que la fecha de emisión del Acta de Infracción fue el día 09/12/2019, se concluye que el procedimiento de actuaciones inspectivas se efectuó dentro del plazo dispuesto en la respectiva Orden de Inspección.

32. Finalmente, sobre este punto, es necesario precisar que la etapa del procedimiento inspectivo concluye con la emisión del Acta de infracción (cuando se han detectado infracciones), fecha de emisión, que no necesariamente coincide con la fecha del inicio de la etapa sancionadora que se inicia con la notificación de la imputación de cargos a través de la cual también se notifica el Acta de infracción.

De las infracciones a la labor inspectiva

33. Durante las actuaciones inspectivas, la autoridad inspectiva efectuó tres Requerimientos de Comparecencia, para los días 26/11/2019, 03/12/2019 y 09/12/2019, respectivamente; solicitándose indistintamente entre otros, la presentación del registro de control de asistencia del ex trabajador denunciante, desde diciembre de 2017 hasta febrero de 2019; sin embargo, en las tres oportunidades la inspeccionada no presentó la información solicitada, aludiendo que dichos registros estaban extraviados y que no se contaban al momento de las comparecencias, según argumentos esgrimidos en su recurso impugnativo de apelación.

34. De esta manera, ante los argumentos de defensa expuesto por la apelante, corresponde tener presente que conforme al deber de colaboración, regulado en el artículo 9° de la LGIT, los empleadores, los trabajadores, sus representantes y todos los responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, están obligados a colaborar con los inspectores cuando sean requeridos para ello, debiendo "... e) *Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones*", concordante con el artículo 15° del RLGIT, que contempla lo siguiente: *"Durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley"*.

35. Evidentemente, la conducta obstruccionista de la inspeccionada se plasma en su negativa de facilitar a la inspectora comisionada la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones, hasta en tres oportunidades, debiéndose precisar que durante la fase de actuaciones inspectivas, no se advierte ninguna justificación por parte de la inspeccionada referente a la no presentación del registro de control de asistencia, justificación

que si se da en los descargos presentados durante la fase sancionadora, al mencionar que la no presentación se dio por el extravío de dicha documentación; no obstante, dicha afirmación no desvirtúa la comisión de la infracción contra la labor inspectiva; menos aún, cuando no se ha presentado medio probatorio alguno que acredite dicha afirmación.

36. Por otro lado, en relación al cuestionamiento que hace la inspeccionada respecto a la aplicación de una triple multa por los mismos hechos, consistente en no presentar el registro de asistencia en las respectivas comparecencias, precisando que se trata de la misma información solicitada de manera reiterada. Al respecto, se debe tener presente lo establecido en el numeral 7.2.18. de la Directiva N° 001-2016-Sunafil/INII Reglas Generales para el Ejercicio de la Función Inspectiva, que establece lo siguiente: *“Tratándose de hechos que configuren infracción a la labor inspectiva, por cada hecho verificado se propondrá una multa, teniendo en cuenta que al ser conductas independientes deben sancionarse por separado”*. Por tanto, estando a que dicha documentación requerida no ha sido presentada, hasta en tres oportunidades, estas deben ser sancionadas de manera independiente.

37. Finalmente, es importante señalar que nuestro ordenamiento jurídico laboral exige que todo empleador sujeto al régimen laboral de la actividad privada debe tener un registro permanente de control de asistencia, y que el mismo debe ser puesto a disposición cuando son requerido por la autoridad competente; en el presente caso, dicha documentación tenía alta relevancia inspectiva; tanto así, que la ausencia de la misma impidió una adecuada protección de los derechos laborales del trabajador afectado, no habiéndose logrado el cometido de la función inspectiva sobre estos extremos.

38. En conclusión, quedan desvirtuados todos los argumentos formulados por la inspeccionada, habiéndose desarrollado la investigación inspectiva y el procedimiento sancionador dentro de los lineamientos de la legalidad y observando las garantías correspondientes, como son los principios administrativos.

39. En atención de lo analizado en los puntos precedentes, se ratifica que la inspeccionada incurrió en tres infracciones contra la labor inspectiva, en perjuicio de un trabajador, y por ello la Sub Intendencia de Resolución impuso la sanción correspondiente, no existiendo agravio alguno que pudiera ocasionarse con la resolución apelada, al haber sido expedida conforme a ley, sin adolecer de vicios de nulidad y con la fundamentación adecuada; en consecuencia, corresponde desestimar el recurso interpuesto en todos sus extremos y confirmar la sanción impuesta;

40. De conformidad con lo establecido en el literal a) del numeral 2 del artículo 226° de la LPAG *“Son actos que agotan la vía administrativa: El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa (...)”*.

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

Se resuelve:

Primero: Declarar **Infundado** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **V&V Contratistas Generales S.R.L.**; por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo: **Confirmar** la Resolución de Sub Intendencia N° 059-2020- Sunafil/IRE.MOQ-SIRE, que sancionó a la empresa **V&V Contratistas Generales S.R.L.**, con una multa total ascendente a la suma de **S/ 28,350.00 (Veintiocho mil trescientos cincuenta con 00/100 soles)** por la comisión de tres infracciones contra la labor inspectiva, en perjuicio de un trabajador.

Tercero: **Tener por agotada la vía administrativa**, de acuerdo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 41° de la Ley General de Inspección del Trabajo, en virtud a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 012-2013-TR.

Cuarto: Notificar una copia de la presente resolución a la inspeccionada de conformidad con lo establecido en el literal f) del Art. 45° de la Ley³.

Tómese razón y hágase saber.

Documento firmado digitalmente

Edward Venero Ramos

Intendencia Regional De Arequipa

1 T.U.O. de la Ley N.° 27444 – Ley Del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 218.- Recursos administrativos (...)

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

2 Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décima edición, 2014, Gaceta Jurídica, página 71.

3 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.)”

Documento publicado en la página web de la Sunafil.