



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 1419-2018-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE : TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 514-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA : - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 514-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 24 de marzo de 2021.

Lima, 24 de mayo de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 514-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 24 de marzo 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° 4546-2018-SUNAFIL/ILM, 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° 1082-2018-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (2) infracciones: una infracción a las relaciones laborales (calificada como grave) y una infracción a la labor inspectiva (calificada como muy grave).
- 1.2** 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° 867-2019-SUNAFIL/ILM/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° 514-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE1 de fecha 13 de junio de 2019, multó a la impugnante por la suma de S/ 64,449.50 por haber incurrido, entre otras, en:

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la materia de relaciones colectivas.

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de mayo de 2018 para ser cumplida el 18 de mayo de 2018, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.3 Mediante escrito de fecha 01 de agosto de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 514-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

- i. El procedimiento administrativo sancionador debe ser dejado sin efecto al operar una condición eximente de responsabilidad, por error inducido por la Administración, ya que SUNAFIL viene emitiendo pronunciamientos contradictorios en que representa al cumplimiento de laudos arbitrarios impugnados ante el Poder Judicial.
- ii. Resulta razonable que cualquier fiscalización se realice una vez se cuente con pronunciamiento judicial firme, pues de hacerse antes la empresa podría ser multada administrativamente y posteriormente, declararse la nulidad del laudo, lo que supondría la imposición de una sanción administrativa no ajustada a ley.
- iii. Es falso que se haya incurrido en la infracción por no pagar íntegra y oportunamente los beneficios económicos en perjuicio de 98 trabajadores, pues el universo del personal supuestamente afectado no ha sido constatado por los inspectores: Nueve trabajadores califican como personal ejecutivo, y Cincuenta y nueve trabajadores no son beneficiarios por no haber estado afiliados a SITRATEL durante la vigencia del convenio colectivo (30 de octubre de 2013 al 29 de octubre de 2014), respecto a los demás trabajadores comprendidos se les efectuó un reintegro de remuneraciones en mayo de 2015 conforme a la propuesta final que TM presentó en el arbitraje.
- iv. Respecto a la infracción por no cumplir con la medida de requerimiento, se solicita que ésta sea desestimada por el carácter accesorio de la misma. Las medidas de requerimiento son emitidas con la finalidad de que se cumpla con las normas sociolaborales, de modo tal que cuando las infracciones a las normas que estas buscan proteger no son acreditadas correctamente por los inspectores, carece de sentido que se sancione al imputado, ya que éste no habría incurrido en la conducta sancionable.
- v. La resolución apelada es nula porque no está debidamente motivada, viola el debido procedimiento de la empresa al pretender sancionarle, partiendo de la premisa que existen 98 trabajadores afectados, cuando esta determinación no constituye un hecho motivado ni debidamente comprobado. Este listado se habría establecido considerando solo lo remitido por la parte que se dice afectada, lo que evidencia que no se procedió a constatar los hechos en la realidad, es decir, investigar y constatar lo informado en los documentos como corresponde en un procedimiento inspectivo. No se ha verificado concretamente el número de trabajadores supuestamente afectados en cada una de las cláusulas del laudo arbitral que se investiga. Por tanto, debería aplicarse la misma

649



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

consecuencia que la resolución apelada ha establecido para el caso de las cláusulas 4.1 y 4.4 del laudo arbitral, respecto a no acoger la infracción. Tampoco se analizó la fecha de afiliación de los supuestos 98 trabajadores afectados, ya que este dato es relevante debido a que la negociación colectiva que origino el laudo arbitral en cuestión fue una iniciada entre el SITRATEL Centro y TM, por lo que solo los trabajadores de TM que cumplen con el periodo de afiliación correspondiente son los que están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del laudo arbitral.

1.4 Mediante Resolución de Intendencia N° 514-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 24 de marzo de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundada la nulidad planteada contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 514-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE1 e infundado el recurso de apelación en todos sus extremos, por considerar que:

- i. En base a las actuaciones Inspectivas de investigación y al informe final, la autoridad de primera instancia señaló que la inspeccionada no cumplió con pagar u otorgar íntegra y oportunamente los beneficios económicos laborales a que tienen derecho los trabajadores sindicalizados, establecidos en el Laudo Arbitral de fecha 25 de enero de 2018, afectando a 98 trabajadores afiliados al SITRATEL región Centro.
- ii. La interposición de una acción judicial de impugnación de laudo arbitral por sí misma no impide que el Sistema de Inspección de Trabajo determine responsabilidad en caso de no cumplirse con los beneficios que ésta prevé, al amparo del artículo 66° del TUO de la LRCT, en tanto esta disposición es expresa en señalar que dicha circunstancia no debe impedir la ejecución del laudo arbitral. La única excepción es que la inspeccionada solicite al órgano jurisdiccional por medio de mandato judicial expresa que se suspenda la ejecución del mismo hasta que se resuelva en forma definitiva el caso, y no trasladar dicha responsabilidad a la autoridad administrativa de trabajo, en tanto la demora en los procesos judiciales no es una cuestión que esté sujeta al control de los órganos administrativos.
- iii. Respecto a los trabajadores considerados como personal ejecutivo, la inspeccionada no ha acreditado que los afiliados: Collantes Ortega Adriana, Jiménez Montenegro Carmela del Pilar, León Figallo Jonathan, Mayo Gamarra Williams Renato, Quispe Espinal Pedro Alexis, Rodríguez Quispe Jaime Raúl, Sánchez Vicente Wilfredo Martín, Tong Vela Margiory y Vásquez Mendoza Ellen Grace ocupen puestos de dirección o de confianza, con los medios probatorios correspondientes.

² Notificada a la inspeccionada el 26 de marzo de 2021.

- iv. En materia de relaciones colectivas de trabajo, el artículo 43 inciso d) del TUO de la LRCT ha establecido como una de las características de la convención colectiva que ésta continúa en vigencia, hasta el vencimiento de su plazo, en caso de fusión, traspaso, venta, cambio de giro del negocio y otras situaciones similares; en esa medida, que dada la fusión por absorción entre la inspeccionada y la empresa Telefónica Móviles S.A. el convenio también alcanza a los afiliados que ingresaron con posterioridad a la suscripción de la resolución arbitral.
- v. Respecto al reintegro efectuado a los treinta (30) trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación del laudo arbitral, la inspeccionada no presenta medio probatorio que acredite dicho cumplimiento, solo se limita a adjuntar a su escrito de apelación la relación de dichos trabajadores, por lo que no se desvirtúa su responsabilidad.
- vi. No habiendo la inspeccionada adjuntado los medios probatorios que desvirtúen los hechos constatados en el Acta de Infracción, teniéndose presente que los artículos 16 y 47 de la LGIT le otorgan presunción de certeza y merecimiento de fe.
- vii. Sobre la entrega de una carta fianza que representa la diferencia entre la suma ordenada a pagar en el laudo arbitral y el monto parcial que han cancelado directamente a los afiliados, estando el proceso judicial recaído en el expediente N° 32-2018-0-1801-SP-LA, en trámite, por lo que no ha quedado firme, la carta fianza a la que hace alusión no acredita que se haya cumplido con el pago y otorgamiento de los beneficios económicos del laudo arbitral en la medida que no se ha ejecutado, sino solo cuando ello suceda se evaluara si se dio la subsanación de la infracción, por lo que lo alegado no constituye eximente de responsabilidad.
- viii. Emitida la medida de requerimiento de fecha 11 de mayo de 2018 a la inspeccionada otorgándole el plazo de 4 días hábiles a efecto de que cumpliera con los beneficios económicos señalados en el laudo arbitral, no cumplió con acreditar el cumplimiento de los mismos dentro del plazo otorgado.
- ix. La resolución apelada se encuentra debidamente motivada, en tanto que se ha detallado los hechos que motivaron la sanción, precisando las normas vulneradas y determinándose que la inspeccionada incurrió en responsabilidad administrativa que amerite sanción. En virtud de ello, se tiene que la resolución apelada no contiene defectos de nulidad, por cuanto ha sido emitida de acuerdo a ley y en estricta observancia de los principios contenidos en el artículo 248 del TUO de la LPAG.
- x. Por estas razones se confirma la sanción impuesta en todos sus extremos, al no existir suficiente argumentación fáctica ni jurídica en los descargos de la accionante.

1.5 Mediante escrito de fecha 19 de abril de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 514-2021-SUNAFIL/ILM.

1.6 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-





Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

0613-2021-SUNAFIL/ILM, ingresando el 26 de abril de 2021 a evaluación por parte del Tribunal.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, Sunafil), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, LGIT), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, el Reglamento del Tribunal), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para

³ "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

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."

⁴ "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 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.

(...)"

⁵ "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."

⁶ "Decreto 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."

⁷ "Decreto 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."

resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que sean sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de 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, 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, entre otros. 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.
- 3.2** 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.
- 3.3** 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.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RLGIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal 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 acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR TELEFONICA DEL PERU S.A.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que TELEFONICA DEL PERU S.A.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N°





Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

514-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 64,449.50 por la comisión de algunas infracciones, entre ellas una tipificada como MUY GRAVE, prevista en el artículo 46 numeral 46.7 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 26 de marzo de 2021⁸, fecha en que fue notificada la citada resolución.

- 4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por TELEFONICA DEL PERU S.A.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante escrito de fecha 12 de abril, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 514-2021-SUNAFIL/ILM, a través del cual solicita su nulidad, en base a los siguientes argumentos:

- El incumplimiento de la medida de requerimiento se sustentó en la inaplicación y aplicación indebida de normas de derecho material

Las multas impuestas, independientemente de la calificación jurídica, se sustenta en un solo hecho: el presunto incumplimiento en el pago de los beneficios contenido en el Laudo Arbitral. En ese sentido, los fundamentos de ambas multas adolecen de los mismos vicios.

- Inaplicación de los artículos 42 y 70 del Decreto Supremo N° 010-2003-TR

La Intendencia extendió los efectos del laudo arbitral emitido el 25 de enero de 2018 a personas que no correspondían, señalando que era aplicable a nueve (09) trabajadores que ocupan puestos ejecutivos (dirección y confianza) y a cincuenta y nueve (59) trabajadores que se afiliaron a la organización sindical después del término de su vigencia (29 de octubre de 2014), señalando que el presunto incumplimiento imputado es por la afectación de noventa y ocho (98) trabajadores.

Que, el ámbito de aplicación por el que se considera a los trabajadores antes referidos, no es el establecido en el laudo arbitral del 25 de enero de 2018, sino en el laudo arbitral del 06 de abril de 2015, el cual fue anulado por la Segunda Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema.

⁸ Sin contar a este día dentro del plazo, computándose los quince (15) días hábiles desde el 29 de marzo de 2021

De acuerdo al contenido del Laudo Arbitral de fecha 25 de enero de 2018, se establece que sus beneficios serían aplicables a aquellos trabajadores que estuvieran afiliados al Sindicato entre el 30 de octubre de 2013 y el 29 de octubre de 2014, no incluyendo en su ámbito de aplicación a los trabajadores que ocupan puestos ejecutivos.

Asimismo, la vulneración de las normas acotadas, vulnera el principio de legalidad (artículo 25 de la Ley No. 28806 - Ley General de Inspección de Trabajo - LGIT y en el numeral 1.1. del artículo IV6 del Título Preliminar del Decreto Supremo No. 004-2019-JUS -TUO-LPAG).

- Inaplicación del principio de no contravención sentencias con autoridad de cosa juzgado (art. 139.2 de la Constitución Política del Perú)

La intendencia dejó sin efecto una sentencia de la Corte Suprema para justificar la multa que nos impuso, esto es, sustentó su decisión de multarnos en el ámbito de aplicación del Laudo Arbitral del 06 de abril de 2015, a pesar de que la Segunda Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema lo anuló en última y definitiva instancia en el proceso seguido en el expediente N° 203-2015-0-1801-SP-LA-01.

En ese sentido, es evidente que inaplicó el artículo 139.2 de la Constitución Política del Perú que establece que ninguna autoridad puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada.

- Inaplicación del principio de avocamiento indebido (art. 139.2 de la Constitución Política del Perú) y aplicación errónea del inciso 1.15 del artículo IV del TUO-LPAG

La intendencia se avocó y continuó una causa pendiente ante el Poder Judicial de impugnación de laudo, en el que se está revisando la validez y legalidad del Laudo Arbitral del 25 de enero de 2018 (expediente N° 32-2018-0-1801-SP-LA-01).

Diversos pronunciamientos de la propia SUNAFIL determinaron que no era posible que una misma controversia se revise en sede administrativa y judicial. Y si ocurriese, aquel tenía que suspenderse hasta que en este último se emita un pronunciamiento definitivo.

Si la Intendencia hubiera aplicado aquella norma y este pronunciamiento del Tribunal Constitucional y, por tanto, hubiera acatado la prohibición de avocamiento indebido, no nos habría multado por la supuesta infracción y mucho menos hubiera determina una medida de requerimiento que también fue materia de Sanción.

Además de la inaplicación de aquella norma material y el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, la Intendencia aplicó erróneamente los principios de predictibilidad o de confianza legítima (numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO-LPAG) y de seguridad jurídica (fundamento 24 de la sentencia emitida en el expediente No. 1601-2012-PA-TC), que disponen que toda autoridad administrativa (incluida la SUNAFIL) debe respetar la



Handwritten initials or a signature in blue ink, located at the bottom left of the page.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

expectativa legítima generada por su práctica y antecedentes administrativos (en ningún extremo se refiere que deben ser pronunciamientos de observancia obligatoria).

Inaplicación de los Principios de Presunción de Veracidad y Licitud

La Intendencia presumió que incumplimos el laudo arbitral del 25 de enero de 2018 y validó el incumplimiento de obligaciones del inspector de trabajo.

En nuestra apelación presentamos una lista de 68 trabajadores (de los 98 presuntamente afectados), de los cuales 9 ocupan puestos ejecutivos (legalmente excluidos del ámbito de aplicación del laudo arbitral, por el propio laudo) y 59 se afiliaron después del término de su vigencia (29 de octubre de 2014, excluidos también por el propio laudo). Sin embargo, nada de eso fue tomado en cuenta por la Intendencia si quiera para requerir la realización de actuaciones de investigación complementarias.

En ese sentido, es evidente que SUNAFIL inaplicó los principios de presunción de veracidad (numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar¹⁵ y en el artículo 51.1 del TUO-LPAG) y de licitud (artículo 248.9 del TUO-LPAG), que establecen que durante los procedimientos administrativos se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman; y, solo pueden ser desvirtuados si se cuenta con evidencia de lo contrario.

Además, inaplicó el literal d) del artículo 4518 de la LGIT, el tercer párrafo del artículo 11.119 y los literales f)20 y g)21 del artículo 53.2 del Reglamento de la LGIT, que establecen que SUNAFIL tenía la obligación de realizar las actuaciones inspectivas necesarias (inclusive acudir al centro de trabajo a entrevistar a los presuntos afectados) para cumplir con la finalidad de la inspección.

Inaplicación de los artículos 13 de la LGIT y 13.3 de su Reglamento

La Intendencia validó el incumplimiento de plazos imperativos cometido por el inspector de trabajo y la autoridad instructora

El procedimiento inspectivo inició el 10 de abril de 2018 y el plazo máximo que tenía el Inspector de Trabajo eran 30 días hábiles culminaba el 22 de mayo de 2018 (sin contar sábados y domingos, que el 13 de abril de 2018 fue



CA

día no laborable por Decreto Supremo No. 022-2017-TR y el 1 de mayo de 2018 fue feriado). Sin embargo, la última actuación inspectiva fue realizada el 23 de mayo de 2018, tal como consta en el punto III del Acta de Infracción.

- Inaplicación de los artículos 248.6 del TUO-LPAG y 48-A del reglamento de la LGIT

La Intendencia vulneró el principio de concurso de infracción, pues las 2 infracciones que nos imputó la SUNAFIL (artículo 25.6 del Reglamento de la LGIT) se sustentan en una sola conducta: el presunto incumplimiento en el otorgamiento de algunos beneficios contenidos en el Laudo Arbitral emitido el 25 de enero de 2018.

Lo señalado está prohibido por el principio de concurso de infracciones previsto en el artículo 248.626 del TUO-LPAG y en el artículo 48-A27 del Reglamento de la LGIT que establecen que cuando una misma conducta califica como más de una infracción se aplicará la de mayor gravedad. En este caso, ese principio no se cumplió, pese a que las infracciones imputadas corresponden a una misma conducta.

- Inaplicación del artículo 248.11 del TUO-LPAG

La Intendencia vulneró el principio *non bis in idem*, pues nos multó por no cumplir la medida de requerimiento que nos fue notificada el 11 de mayo de 2018, en la que nos exigió que acreditemos bajo cargo, el pago de Laudo Arbitral del 25.01.2018, en cuanto a sus cláusulas Primera, Tercera, Cuarta y Décimo Segunda.

Las dos infracciones imputadas se sustentaron en un mismo hecho: el presunto incumplimiento en el otorgamiento de algunos beneficios contenidos en el Laudo Arbitral emitido el 25 de enero de 2018.

Esto está prohibido por el principio *non bis in idem* previsto en el artículo 248.1128 del TUO-LPAG que establecen que no se pueden imponer 2 sanciones administrativas por el mismo hecho en caso se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento (expediente 2050-2002-AA/TC).

En este caso se cumple justamente esa triple identidad, tal como mostramos a continuación: **Identidad de sujeto.** El administrado es el mismo: TDP. **Identidad de hechos.** El hecho que sustenta la imputación de ambas infracciones (incumplimiento de los artículos 24.4 y 47.6) es el mismo: el presunto incumplimiento en el otorgamiento de algunos beneficios contenidos en el Laudo Arbitral emitido el 25 de enero de 2018. **Identidad de fundamento.** En la medida de requerimiento se nos exigió, en resumen, pagar los beneficios pactados en el Laudo Arbitral del 25 de enero de 2018. Al no cumplirlo, porque se encuentra en trámite un proceso judicial de impugnación de laudo (expediente No. 32-2018-0-1801-SP-LA-01), fuimos multados por incumplir la medida de requerimiento. Y, además, fuimos multados por el incumplimiento del laudo.

LA



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

- 6.1** De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUE de la LPAG, las autoridades administrativas "...deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".
- 6.2** Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUE de la LPAG⁹ establece que su interposición se faculta por Ley o decreto legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

"Artículo 49.- Recursos administrativos

Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.

El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos."

- 6.3** En esa línea argumentativa, el artículo 55 del RLGIT establece que el recurso de revisión es un **recurso de carácter excepcional**, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en los puntos 3.1 al 3.4 de la presente resolución.
- 6.4** Respecto de la finalidad del recurso de revisión, 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.

⁹ "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

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."

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."

- 6.5 En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con las infracciones muy graves, e identificando si sobre éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del reglamento citado en el numeral precedente.

Sobre la presunta inaplicación de los artículos 42° y 70° del Decreto Supremo N° 010-2003-TR

- 6.6 El Decreto Supremo N° 010-2003-TR - Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo regula la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, derechos consagrados en el artículo 28 de la Constitución Política del Estado; así en sus artículos 42° y 70° prescribe:

Artículo 42.- La convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron. Obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en la misma, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza.

Artículo 70.- Los acuerdos adoptados en conciliación o mediación, los laudos arbitrales y las resoluciones de la Autoridad de Trabajo tienen la misma naturaleza y surten idénticos efectos que las convenciones adoptadas en negociación directa.

- 6.7 Sobre el particular, la Casación Laboral N° 4255-2017-LIMA ha establecido:

La fuerza vinculante de la convención colectiva de trabajo significa que dicho acuerdo obliga a las partes que la suscribieron, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a aquellos trabajadores que se incorporen con posterioridad a la empresa o empresas pactantes de la convención colectiva, con excepción de quienes sean trabajadores de dirección o personal de confianza. (...)

- 6.8 En ese entendido, la inspeccionada señala que se ha inaplicado dicho dispositivo legal al extender los efectos del Laudo Arbitral emitido el 25 de enero de 2018 a personas no comprendidas en el mismo.
- 6.9 Al respecto, de la lectura del Laudo Arbitral de fecha 25 de enero de 2018, se verifica, que el mismo es de aplicación a los trabajadores afiliados a El Sindicato con vínculo laboral con la inspeccionada durante la vigencia del convenio.

CLÁUSULA DÉCIMO CUARTA: ÁMBITO

De conformidad con los artículos 9, 42 y 47 de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y el artículo 34 de su reglamento, la presente Convención Colectiva de Trabajo será de aplicación exclusiva a los trabajadores afiliados a EL SINDICATO que hayan tenido relación laboral con Telefónica Móviles S.A. durante la vigencia del presente convenio.

CLÁUSULA DÉCIMO QUINTA: VIGENCIA

El presente convenio colectivo tiene una vigencia de 1 año y empezará a regir el 30 de octubre de 2013 hasta el 29 de octubre de 2014.

- 6.10 Sobre el particular, tanto en el acta de infracción como en las resoluciones emitidas en el presente expediente, se ha aplicado el contenido del ámbito de aplicación del convenio referido; pues se ha corroborado que dicho laudo arbitral resulta aplicable a noventa y ocho (98) trabajadores pertenecen a la organización sindical.

- 6.11 Al respecto, la inspeccionada ha señalado su disconformidad respecto a la relación de noventa y ocho (98) trabajadores comprendidos con el contenido del



GA



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

laudo arbitral, aduciendo que nueve (9) de ellos son trabajadores en puestos ejecutivos (dirección y confianza) y cincuenta y nueve (59) se afiliaron con posterioridad al término de vigencia del convenio. Cabe señalar, que de los actuados se verifica que la inspeccionada solo se ha limitado a señalar dicho presupuesto, más no ha cumplido con presentar los medios probatorios necesarios y fehacientes que acrediten o corroboren su dicho, en ninguna de las instancias en las que ha recurrido.

6.12 Si bien es cierto el artículo 42° del TUO de la LRCT prescribe que: *"la convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron. Obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en la misma, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza"*; sin embargo, la inspeccionada no ha acreditado, con los medios probatorios correspondientes, que los referidos trabajadores: Collantes Ortega Adriana, Jiménez Montenegro Carmela del Pilar, León Figallo Jonathan, Mayo Gamarra Williams Renato, Quispe Espinal Pedro Alexis, Rodríguez Quispe Jaime Raúl, Sánchez Vicente Wilfredo Martín, Tong Vela Margiory y Vásquez Mendoza Ellen Grace, se encuentren calificados como trabajadores de dirección o confianza: sólo se les califica como "ejecutivos".¹⁰

6.13 Lo propio se verifica de lo alegado referente a la exclusión de 59 trabajadores de la aplicación del convenio y del cumplimiento respecto a 30 de ellos, comprendidos en la relación de los 98 trabajadores afectados, pues la inspeccionada no ha cumplido con acreditar lo alegado.

6.14 Al respecto, de la verificación de los actuados se puede corroborar que la relación de trabajadores comprendidos en el Acta de Infracción N° 1082-2018-SUNAFIL/ILM, fue obtenida como consecuencia de la constatación de hechos realizado en las actuaciones Inspectivas ejecutadas por los inspectores de trabajo comisionados, las mismas que estando a lo previsto en los artículos 16°¹¹

¹⁰ Decreto Supremo N° 003-97-TR: prescribe en su artículo 43.- Personal de dirección es aquel que ejerce la representación general del empleador frente a otros trabajadores o a terceros, o que lo sustituye, o que comparte con aquellas funciones de administración y control o de cuya actividad y grado de responsabilidad depende el resultado de la actividad empresarial.

Trabajadores de confianza son aquellos que laboran en contacto personal y directo con el empleador o con el personal de dirección, teniendo acceso a secretos industriales, comerciales o profesionales y, en general, a información de carácter reservado. Asimismo, aquellos cuyas opiniones o informes son presentados directamente al personal de dirección, contribuyendo a la formación de las decisiones empresariales.

¹¹ Artículo 16.- Actas de Infracción: Las Actas de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como las actas de infracción por obstrucción a la labor Inspectiva, se extenderán en modelo oficial y con los requisitos que se determinen en las normas reguladoras del procedimiento sancionador.

Los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados. El mismo valor y fuerza probatoria tendrán los hechos comprobados

y 47^{o12} de la LGIT le otorgan presunción de certeza y merecimiento de fe, sin perjuicio de las pruebas que pueda aportar la inspeccionada. Cabe señalar que, la inspeccionada, pese a verificar dicha información mediante el acta de infracción antes referida, no ha presentado ni desvirtuado fehacientemente dicha información en ninguna instancia, siendo por tanto veraz para los efectos del procedimiento inspectivo.

6.15 Cabe señalar, que dicho comportamiento por parte de la inspeccionada es incompatible con el principio de buena fe procedimental, desde la perspectiva del administrado, por el cual se establece que:

"...utilizar el procedimiento o algunas de sus actuaciones para lograr fines fraudulentos, reiterar un pedido simultánea o sucesivamente hasta lograr su aceptación sin perfeccionar la documentación ya observada antes, alegar hechos contrarios a la realidad, emplear maniobras dilatorias o que tiendan a entorpecer la buena marcha del procedimiento, ocultar información sobre terceros interesados, son conductas contrarias a la buena fe ejecutadas por los administrados, y que vician un procedimiento por aplicación de este principio"¹³

6.16 Frente a ello, lógicamente se señala que: "...no debe dejar de advertirse que la autoridad como instructora del procedimiento también asume el deber de estar atenta a identificar cualquier fraude, colusión y cualquier otra conducta ilícita o dilatoria y adoptar las decisiones adecuadas y para desalentarlas. Cuando ello sucede la autoridad está llamada a advertirlo y llamar la atención a las partes, valorar dicha conducta al momento de resolver (por ejemplo, en materia sancionadora) y, si cuenta con norma habilitante, aplicar al administrado desleal una multa administrativa y/u obligarle a asumir costos del proceso"¹⁴.

6.17 Por ello, esta Sala identifica que el actuar de la impugnante, vulnera este principio, al impugnar de manera reiterativa y bajo los mismos fundamentos, sin aportar nuevos elementos de juicio y aludiendo supuestas vulneraciones a derechos fundamentales.

6.18 Asimismo, estando al contenido de la Resolución de Intendencia No. 514-2021-SUNAFIL/ILM se evidencia la invocación y aplicación del artículo 42° del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, conforme se corrobora del numeral 3.16 de dicha resolución, por lo que lo alegado respecto a la inaplicación de dicho dispositivo legal no resulta atendible.

6.19 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la presunta vulneración a la no contravención de sentencias con autoridad de Cosa Juzgada

6.20 Couture señala que la cosa juzgada es la autoridad y eficacia de una sentencia judicial cuando no existen contra ella medios de impugnación que permitan modificarla.¹⁵

por la Inspección del Trabajo que se refieren en los informes, así como en los documentos en que se formalicen las medidas inspectivas que se adopten.

¹² Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción: Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses.

¹³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica Editores. Tomo I. Página 106.

¹⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob cit. Página 107.

¹⁵ Couture, Eduardo. Estudios de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires: Depalma, 1979; p. 121



Handwritten initials or a signature in blue ink on the left margin, consisting of a stylized 'P' and 'G'.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.21 Sobre el particular, la inspeccionada señala que:

La Intendencia sustentó su decisión de multarnos en el ámbito de aplicación del Laudo Arbitral del 6 de abril de 2015. Esto lo hizo a pesar de que la Segunda Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema lo anuló en última y definitiva instancia en el proceso seguido con expediente N° 203-2015-0-1801-SP-LA-01 (Apelación 12332-2016 LIMA). (...)

Si la Intendencia hubiera aplicado estas normas y, por tanto, hubiera respetado que el Laudo Arbitral no podía surtir ningún tipo de efectos por haber sido anulado por la Segunda Sala de la Corte Suprema, habría concluido que los 9 trabajadores que ocupan puestos ejecutivos y los 59 que se afiliaron después del 30 de octubre de 2014 no habían sido afectados con el presunto incumplimiento que se nos imputó.

6.22 Como la propia inspeccionada señala, la alegada contravención contenida en la sentencia emitida en el expediente N° 203-2015, radica en que se ha considerado en el grupo de los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación del Laudo Arbitral, a trabajadores excluidos.

6.23 Al respecto, como se ha señalado *ut supra*, y como se evidencia del contenido de la Resolución de Intendencia No. 514-2021-SUNAFIL/ILM, la infracción advertida y, por ende, la sanción impuesta es por el incumplimiento del contenido señalado en el Laudo Arbitral del 25 de enero de 2018, más no del Laudo Arbitral del 06 de abril de 2015, pues como bien se ha indicado, éste último fue declarado nulo.

6.24 Por tanto, estando a los considerandos señalados en los numerales 6.6 al 6.15 de la presente resolución, referente al ámbito de aplicación del Laudo Arbitral del 25 de enero de 2018, así como a la verificación de los actuados en el presente expediente, se evidencia que las actuaciones se realizaron en relación a dicho laudo arbitral, por lo que lo alegado no resulta atendible.

6.25 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la presunta inaplicación del Principio de Prohibición de Avocamiento Indebido

6.26 Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido en la sentencia recaída en el expediente N° 1091-2002-HC/TC, fundamento 1

Principio constitucional de prohibición de avocamiento indebido, cuyo enunciado es: "ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones", el Tribunal Constitucional ha sostenido que la figura del avocamiento supone, por su propia naturaleza, que se desplace al juez del juzgamiento de una determinada causa y que, en su lugar, el proceso se resuelva por una autoridad distinta, cualquiera que sea su clase.

6.27 Sobre el particular, es oportuno señalar que como bien lo precisa la inspeccionada, el Laudo Arbitral del 25 de enero de 2018, materia de análisis en



Handwritten signature or initials in blue ink, appearing to be 'LH 19'.

el presente caso, fue impugnado por la misma y viene siguiendo su trámite ante la instancia del Poder Judicial.

6.28 Asimismo, es oportuno mencionar que el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR (LRCT) establece:

Artículo 66.- El laudo, cualquiera sea la modalidad del órgano arbitral, es inapelable y tiene carácter imperativo para ambas partes. Es susceptible de impugnación ante la Sala Laboral de la Corte Superior, en los casos siguientes: a) Por razón de nulidad. b) Por establecer menores derechos a los contemplados por la ley en favor de los trabajadores. **La interposición de la acción impugnatoria no impide ni posterga la ejecución del laudo arbitral, salvo resolución contraria de la autoridad judicial competente**¹⁶.

6.29 De la lectura de la parte *in fine* del dispositivo legal señalado, se evidencia que la interposición de acción impugnatoria contra el Laudo Arbitral, como ha ocurrido en el presente caso mediante la interposición de demanda de nulidad de Laudo Arbitral de fecha 08 de febrero de 2018 recaída en el expediente N° 32-2018-0-1801-SP-LA-01, no impide ni posterga la ejecución del mismo.

6.30 Así, de la verificación documental en el expediente inspectivo, se evidencia que con fecha 08 de febrero de 2018 la organización sindical SITRATTEL REGIÓN CENTRO presentó escrito a la inspeccionada solicitando el “cumplimiento de los beneficios económicos del Laudo Arbitral Telefónica Móviles – pliego 2013-2014” contenidos en el Laudo Arbitral de fecha 25 de enero de 2018, la misma que no fue atendida por la inspeccionada según refiere el representante del sindicato.

6.31 Ante dicho incumplimiento con fecha 27 de febrero de 2018 dicha organización sindical presentó solicitud de inspección señalando que la inspeccionada no ha cumplido con el pago de beneficios de Laudo Arbitral 2013-2014, contenido en el Laudo Arbitral de fecha 25 de enero de 2018, solicitud que generó la apertura de la Orden de Inspección N° 4546-2018-SUNAFIL/ILM.

6.32 Según se ha indicado en el acápite 6.28, el laudo, cualquiera sea la modalidad del órgano arbitral, es inapelable y tiene carácter imperativo para ambas partes por mandato del artículo 66° de la LRCT. Precisando, además, que la interposición de la acción impugnatoria no impide ni posterga la ejecución del laudo arbitral, salvo resolución contraria de la autoridad judicial competente.

6.33 En tal sentido, de la consulta efectuada a la plataforma de Consulta de Expedientes Judiciales referente al expediente N° 32-2018-0-1801-SP-LA-01, se advierte que la demanda fue declarada infundada y se encuentra en trámite el recurso apelación interpuesto de la inspeccionada. Asimismo, no se ha emitido ni notificado mandato judicial expreso que disponga la suspensión o postergación de la ejecución del laudo arbitral, ni la suspensión del presente procedimiento administrativo.

6.34 Siendo así, corresponde a la autoridad administrativa de trabajo, establecer la responsabilidad de sanción de la inspeccionada, tal como ha sucedido en el presente caso, máxime si según el artículo 74° del Texto único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo

¹⁶ El subrayado no es del original.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

N° 004-2019-JUS, referido al carácter inalienable de la competencia administrativa, establece:

Artículo 74.- Carácter inalienable de la competencia administrativa
(...)

74.2 Solo por ley o mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa de su competencia.

- 6.35** En consideración a lo previsto en la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, se considera al Sistema de Inspección del Trabajo, como un sistema único, polivalente e integrado, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo y cuantas otras materias le sean atribuidas. Asimismo, 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, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias; así como, de conciliar administrativamente en las materias que correspondan, y teniendo en cuenta el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.”
- 6.36** En tal sentido, la Autoridad Administrativa de Trabajo se encuentra en la obligación de ejercer las atribuciones que le fueron conferidas en base al mandato legal, bajo responsabilidad, salvo disposición legal o mandato judicial expreso; así, para el presente caso, como se desprende del artículo 24° numeral 24.4 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, resulta de competencia de la Autoridad Administrativa de Trabajo verificar la posible infracción en la que se incurra por el incumplimiento al **no pagar u otorgar íntegra y oportunamente las remuneraciones y los beneficios laborales a los que tienen derecho los trabajadores por todo concepto, incluidos los establecidos por convenios colectivos, laudos arbitrales, así como la reducción de los mismos en fraude a la ley. (el énfasis es nuestro)**
- 6.37** Por tanto, en consideración al contenido establecido en el artículo 66° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo concordante con la facultad conferida, entre otros, por el artículo 24° numeral 24.4 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y teniendo en cuenta que el expediente judicial en el que solicita la nulidad del Laudo Arbitral, materia de análisis, se encuentra en trámite, no teniendo calidad de cosa juzgada, la Autoridad Administrativa de Trabajo en el ejercicio de sus atribuciones, resulta competente para poder llevar a cabo las actuaciones Inspectivas correspondientes.
- 6.38** Cabe señalar, que la causa seguida mediante proceso judicial se viene tramitando ante la instancia correspondiente del Poder Judicial, en la que se solicitó la nulidad del Laudo Arbitral del 25 de enero de 2018. Sin embargo, ante

esta instancia administrativa lo que se viene tramitando es el incumplimiento en la ejecución de dicho laudo, no habiéndose incurrido en vulneración del principio de prohibición de avocamiento indebido, pues las acciones de la Autoridad Administrativa de Trabajo se enfocan en la verificación del cumplimiento del mandato legal contenido en el artículo 66° del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, esto es, en la verificación del cumplimiento de la ejecución del contenido del Laudo Arbitral, no configurándose el presupuesto de dicho principio que establece el desplazamiento del juez que viene conociendo el proceso judicial.

6.39 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la presunta inaplicación de los artículos 13 de la LGIT y 13.3 de su reglamento

6.40 Sobre el particular, la inspeccionada señala:

El procedimiento inspectivo inició el 10 de abril de 2018 y el plazo máximo que tenía el Inspector de Trabajo eran 30 días hábiles culminaba el 22 de mayo de 2018 (sin contar sábados y domingos, que el 13 de abril de 2018 fue día no laborable por Decreto Supremo No. 022-2017-TR y el 1 de mayo de 2018 fue feriado). Sin embargo, la última actuación inspectiva fue realizada el 23 de mayo de 2018, tal como consta en el punto III del Acta de Infracción.

6.41 Al respecto, el Decreto Supremo N° 019-2006-TR - Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, establece:

Artículo 13.- Desarrollo de las actuaciones Inspectivas

(...)

13.3 Las actuaciones de investigación o comprobatorias deben realizarse en el plazo señalado en las órdenes de inspección. El plazo máximo de treinta (30) días hábiles a que se refiere el artículo 13 de la Ley, se computa desde la fecha en que se inicien las actuaciones inspectivas.

6.42 Como se ha podido verificar, las actuaciones inspectivas iniciaron el día 10 de abril de 2018, por lo que de acuerdo al cómputo de plazos, teniendo en cuenta solo los días hábiles comprendidos, es que se corrobora que el plazo para culminar con las actuaciones inspectivas vencía el día 24 de mayo de 2018; así, habiendo culminado las actuaciones el día 23 de mayo de 2018, no se ha incumplido con lo dispuesto en la norma antes acotada.

6.43 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la presunta vulneración al Principio de Concurso de Infracciones

6.44 Al respecto, el artículo 248° del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, establece:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

6. Concurso de Infracciones. - Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

6.45 Además, el artículo 48-A del RLGIT, referido al concurso de infracciones, establece que cuando una misma acción u omisión del empleador constituya



Handwritten marks and signatures at the bottom left of the page, including a small circle and a larger signature.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

más de una infracción prevista por dicho reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad.

6.46 Ahora bien, cabe indicar que las conductas que han configurado las infracciones imputadas a la inspeccionada son diferentes, pues se refieren: la primera, a no pagar u otorgar íntegra y oportunamente los beneficios económicos laborales a los que tiene derecho los trabajadores sindicalizados establecidos en el Laudo Arbitral de fecha 25 de enero de 2018 (incumplimiento de las obligaciones sociolaborales), mientras que la segunda se refiere a no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de mayo de 2018, que se adopta para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales.

6.47 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la presunta afectación al Principio *Non bis in idem*

6.48 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional Peruano ha establecido en distintas resoluciones¹⁷ el contenido del principio, señalando en la resolución recaída en el expediente N° 02704-2012-PHC/TC, fundamento 3.3:

"El *ne bis in idem* es un principio que informa la potestad sancionadora del Estado, el cual impide – en su formulación material- que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento".

6.49 Morón Urbina¹⁸ señala, respecto de la triple identidad de presupuestos (sujeto, hecho y fundamento) lo siguiente:

"La propia norma nos expresa que para la exclusión de la segunda pretensión punitiva del Estado (plasmada en un procedimiento o sanción concurrente o sucesiva) tiene que acreditarse que entre ella y la primera deba apreciarse una triple identidad de 'sujeto, hecho y fundamento', dado que, si no apareciera alguno de estos elementos comunes, sí sería posible jurídicamente la acumulación de acciones persecutorias en contra del administrado.

Por ello, en todos los casos, los presupuestos de operatividad para la exclusión de la segunda pretensión sancionadora son tres:

- La identidad subjetiva de persona (*eadem personae*) consistente en que ambas pretensiones punitivas sean ejercidas contra el mismo administrado, independientemente de cómo cada una de ellas valore su grado de participación o forma de culpabilidad imputable. No se refiere a la identidad de agraviado o sujeto pasivo. (...)
- La identidad de hecho u objetiva (*eadem era*) consiste en que el hecho o conducta incurrida por el administrado deba ser la misma en ambas pretensiones punitivas, sin importar la calificación jurídica que las normas les asignen o el presupuesto de hecho que las normas contengan. No es relevante el *nomen juris* o como el legislador haya denominado a la infracción o título de imputación que se le denomine, sino la perspectiva fáctica de los hechos u omisiones realizados.

¹⁷ Ver Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, así como la Sentencia del Tribunal Constitucional del 24 de mayo de 2013, recaída en el Expediente N° 02704-2012-PHC/TC

¹⁸ MORON URBINA, Juan Carlos (2019). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General." Lima: Gaceta Jurídica Editores. 14 Edición. Página 463

- Finalmente, la identidad causal o de fundamento (*eadem causa petendi*) consiste en la identidad de ambas incriminaciones, esto es, que exista superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras, de suerte tal que si los bienes jurídicos que se persigue resultan ser heterogéneos existirá diversidad de fundamento, mientras que, si son iguales, no procederá la doble punición...

6.50 Así, de la revisión de las conductas se evidencia que una de ellas se encuentra calificada como grave y la otra como muy grave, no existiendo identidad en dicha gradualidad. Únicamente se identifica identidad subjetiva de persona, es decir, de la impugnante, pero los hechos y los fundamentos son distintos. Se ha comprobado que la infracción tipificada en el artículo 24 del numeral 24.4 del RLGIT sanciona a TELEFONICA DEL PERU S.A.A. por el incumplimiento de normas sociolaborales, al no haber pagado, íntegra y oportunamente, los beneficios económicos laborales a los que tienen derecho los trabajadores sindicalizados establecidos en el Laudo Arbitral de fecha 25 de enero de 2018 que resuelve el pliego de reclamos de la negociación colectiva de los años 2013-2014. En cambio, la infracción del artículo 46 numeral 46.7 del RLGIT consiste en la resistencia del investigado a cumplir la medida de requerimiento dictada por el inspector de trabajo, que fue cumplir con el pago de los beneficios antes mencionados. En consecuencia, si bien existe una identidad subjetiva de persona, los incumplimientos del administrado son distintos, así como los fundamentos jurídicos invocados.

6.51 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Sobre la solicitud de informe oral

6.52 Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende 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 afecten¹⁹. *(el énfasis es nuestro)*

6.53 Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el expediente N° 01147-2012-PA/TC, en sus fundamentos décimo sexto y décimo octavo señala que:

"Décimo Sexto.- 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.

¹⁹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS "Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.2. 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.





Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 006-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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)".

(...)

"Décimo Octavo.- Sobre el particular es importante precisar que el recurrente cuestiona el hecho de que se le haya privado o impedido ejercer su derecho de defensa por medio del informe oral; sin embargo, ello no constituye una vulneración de este derecho constitucional toda vez que no significó un impedimento para el ejercicio del derecho de defensa del recurrente, ya que este Colegiado en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado a este respecto manifestando que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorio del derecho de defensa la imposibilidad del informe oral; dado que el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación. En consecuencia, no se ha producido vulneración alguna del derecho constitucional de defensa del recurrente."

6.54 En similar sentido, el Tribunal Constitucional en la resolución recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

"...no resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe..."

6.55 Ahora bien, los informes orales se sujetan a las particularidades de cada expediente, esto es, "cuando corresponda", sin que ello implique una denegatoria arbitraria, sino que se analice cuáles son los posibles efectos de la aplicación de la oralidad en el mismo, esto es si pueden agilizar el procedimiento o facilitar el entendimiento del caso debido a su complejidad, entre otras razones.

6.56 Así tenemos que, el Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya vulneración de derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.

6.57 En ese entendido, este colegiado considera que cuenta con elementos de juicio suficientes para poder resolver el presente recurso, por lo que no considera pertinente llevar a cabo el informe oral solicitado por la impugnante.

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 15 y 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;



SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 514-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 24 de marzo de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 1419-2018-SUNAFIL/ILM.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 514-2021-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos, por las razones expuestas en los fundamentos 6.6 a 6.51 de la presente resolución.

TERCERO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

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

Regístrese y comuníquese



Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente de la Primera Sala
Tribunal de Fiscalización Laboral



Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal de la Primera Sala
Tribunal de Fiscalización Laboral

Imposibilitada temporalmente de
firmar por tema de salud

Estampa huella digital

Luz Imelda Pacheco
Vocal de la Primera Sala
Tribunal de Fiscalización Laboral