

Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N.º 601-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala

Expediente Sancionador: 153-2021-Sunafil/IRE-LAM
Procedencia: Intendencia Regional de Lambayeque
Impugnante: Ajeper S.A.
Acto Impugnado: Resolución de Intendencia N.º 148-2021-Sunafil/IRE-Lambayeque
Materia: Labor inspectiva

Sumilla: Se declara por mayoría fundado en parte el recurso de revisión interpuesto por Ajeper S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N.º 148-2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, de fecha 26 de agosto del 2021.

Lima, 30 de noviembre del 2021

Visto: El recurso de revisión interpuesto por Ajeper S.A. (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N.º 148-2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, de fecha 26 de agosto del 2021, (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

Considerando:

I. Antecedentes

1.1. Mediante Orden de Inspección N.º 2573-2021-Sunafil/IRE-LAM, 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.º 90-2021-Sunafil/IRE-LAM (en adelante, el Acta de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, de una (01) infracción grave en materia de relaciones labores y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2. Mediante Imputación de Cargos N.º 156-2021-Sunafil/IRE-LAM/SIAI, de fecha 09 de marzo del 2021, notificada el 19 de marzo del 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo N.º 019-2006-TR (en adelante, el RLGIT).

1.3. De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N.º 186-2021-Sunafil/IRE-LAM/SIAI, notificada el 21 de abril del 2021 (en adelante, el Informe Final), 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. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución N.º 362-2021-Sunafil/IRE-LAM/SIRE, de fecha 14 de mayo del 2021, multó a la impugnante por la suma de S/. 66,564.00 (sesenta y seis mil quinientos sesenta y cuatro con 00/100 soles), por haber incurrido en:

- Una (01) infracción **muy grave** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 30 de diciembre del 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, sancionada con una multa ascendente a S/ 49,708.00.

- Una (01) infracción **grave** en materia de relaciones laborales, por no cumplir con el otorgar los beneficios laborales establecidos en la cláusula vigesimosexta del convenio colectivo 2017-2020, respecto a la entrega de uniforme, en el mes de junio del 2020, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT, sancionada con una multa ascendente a S/ 16,856.00.

1.4. Con fecha 08 de junio del 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N.º 362-2021-Sunafil/IRE-LAM/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. En el transcurso del procedimiento, ha demostrado cumplir con la entrega de uniformes a la totalidad de sus trabajadores, a excepción de los 14 trabajadores los cuales se encontraban bajo suspensión perfecta de labores; por lo que, conforme a los establecido en el artículo 11 del TUO del Decreto Legislativo N.º 728, no existía obligación legal para cumplir con alguna obligación legal relacionada a dichos trabajadores.

ii. Afectación al principio de tipicidad y legalidad y al principio del *non bis in idem*.

iii. Debió efectuarse la reducción de la multa, dispuesta en el numeral 17.3 del artículo 17 del RLGIT.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N.º 148-2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, de fecha 26 de agosto del 2021, notificada el 31 de agosto del 2021², la Intendencia Regional de Lambayeque, declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante; por considerar que:

i. La suspensión perfecta de labores sólo libera al empleador de pagar las remuneraciones debido a la falta de la prestación del servicio por parte del trabajador, y no respecto a las obligaciones ya pactadas, que forman parte de los derechos adquiridos por ellos; por lo que se debe respetar el carácter vinculante de los convenios colectivos.

ii. De la valoración de todo lo actuado, verifica que se ha respetado el debido procedimiento del apelante, tanto en la actuación inspectiva como sancionadora.

iii. La Resolución de Sub Intendencia N.º 362-2021-Sunafil/IRE-LAM/SIRE, ha cumplido con el sustento jurídico por el cual se ha determinado la sanción pecuniaria impuesta, detallándose la conducta infractora, la norma vulnerada y la tipificación legal, así como expresado claramente los hechos que configuraron la infracción descrita. Por lo que, la resolución apelada no incurre en causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG.

iv. No se ha vulnerado el principio de tipicidad, pues el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT, fue modificado por el artículo 1º del Decreto Supremo N.º 019-2007-TR, publicado en 01 de setiembre de 2007; desde dicha fecha no ha sufrido modificatoria ni derogatoria.

v. No se ha producido una vulneración al principio de *non bis in idem*, toda vez que los hechos constitutivos en infracción atribuidos a la inspeccionada en el presente procedimiento sancionador son distintos; por tanto, corresponde confirmar la resolución recurrida.

1.6. Con fecha 21 de setiembre del 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lambayeque, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N.º 148- 2021-Sunafil/IRE-Lambayeque.

1.7. La Intendencia Regional de Lambayeque admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N.º 867-2021-Sunafil/IRE-LAM, recibido el 23 de setiembre del 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

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 resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son 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 estos 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 RLGIT, modificado por Decreto Supremo N.° 016- 2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3. El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la aplicación, 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. 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 de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.

3.4. En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a 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, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que 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 parte de Ajerper S.A.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que Ajerper S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 148-2021-Sunafil/IRE- Lambayeque, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque, la cual declaró infundado el recurso de apelación, interpuesto por la impugnante, por la comisión, de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva y de una (01) infracción grave en materia de relaciones laborales, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 01 de setiembre del 2021, el primer día hábil siguiente de la notificación de 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 Ajerper S.A.

V. Fundamentos del recurso de revisión

Con fecha 21 de septiembre del 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 148-2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, por los siguientes argumentos:

i. Vulneración al debido proceso, contenido en el artículo 139 inciso 3) de la Constitución Política del Estado, así como en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444; porque la resolución de intendencia contiene una indebida motivación, debido a que no brinda razones del por qué la inspeccionada, debe entregar los uniformes otorgados por convenio colectivo del 2021, al personal que se encontraba con suspensión perfecta de labores; vulnerando lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3º del LPAG.

ii. Interpretación errónea del artículo 11 del Decreto Supremo N.º 003-1997-TR, que regula la suspensión perfecta de labores, que suspende el contrato de trabajo y con ello, todas las obligaciones derivadas de él, con excepción de la vigencia del vínculo laboral. Por lo que, se ha vulnerado el principio de licitud.

iii. La autoridad inspectiva no valoró que los uniformes fueron entregados en enero del 2021, a favor de los trabajadores del Sindicato conforme el Convenio 2017-2020; por lo que, no corresponde la sanción impuesta.

iv. Sobre los 14 trabajadores que indica la Resolución de Intendencia, 12 de ellos, renunciaron y respecto a los dos trabajadores que continúan manteniendo vínculo laboral con la impugnante, sí se les entregó el uniforme, pero en julio del 2021, debido a que se encontraban en suspensión perfecta de labores en enero del 2021.

v. La sanción impuesta no corresponde, pues la entrega retrasada de los uniformes en el contexto de la pandemia obedeció a una circunstancia (la pandemia) inimputable a Ajerper.

vi. Afectación al principio *non bis in idem*, pues la autoridad del procedimiento administrativo sancionador no puede sancionar dos veces por una misma conducta al administrado; sin embargo, ha impuesto una primera multa por no haber entregado los uniformes a los trabajadores que se encontraban con suspensión perfecta de labores, y una segunda, por no haber cumplido con la medida de requerimiento.

VI. Análisis del recurso de revisión

Sobre la medida inspectiva de requerimiento

6.1 En principio, esta Sala se pronunciará sobre el extremo referido a la infracción calificada como muy grave, así como también analizar la legalidad de la infracción en materia de relaciones

laborales, a fin de determinar la corrección jurídica del requerimiento y verificar si la impugnante estaba obligada o no a cumplir con él, lo cual exige determinar la legalidad de dicha orden.

6.2 Sobre el particular, en el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

6.3 En tal sentido, corresponde analizar si en uso de dicha facultad, los inspectores comisionados extendieron la medida inspectiva de requerimiento en consideración al presupuesto principal contenido en el artículo 14⁹ de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17¹⁰ del RLGIT, referente a la comprobación de la existencia de infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral al momento de emitir dicho requerimiento. De lo contrario, se estaría incurriendo en una violación del principio de legalidad¹¹.

6.4 Teniendo en cuenta que la medida de requerimiento ordenaba la entrega de uniformes a los trabajadores afiliados al Sindicato la entrega de uniforme –ropa de trabajo completa– a favor de sus trabajadores afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de bebidas y afines (en adelante SINTRABA) Base Chiclayo, es imprescindible que la Sala analice la legalidad de esa orden, a fin de establecer si el administrado estaba o no obligado a cumplirla. En consecuencia, se verificará la corrección de la infracción imputada a la impugnante, en la medida en que se encuentra directamente vinculada con una infracción muy grave a la labor inspectiva.

6.5 De los actuados se evidencia que los inspectores comisionados emitieron la medida de requerimiento, de fecha 30 de diciembre del 2020¹², con la finalidad de que la impugnante cumpla con acreditar: la entrega de uniforme –ropa de trabajo completa– a favor de sus trabajadores afiliados al SINTRABA- Base Chiclayo, del periodo correspondiente al mes de junio del 2020. Para el cumplimiento de la misma, otorgó un plazo de tres (03) días hábiles, bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva, en caso de incumplimiento.

6.6 A través del escrito de fecha 05 de enero del 2021¹³, dentro del plazo para cumplir con la medida de requerimiento, la impugnante pone en conocimiento al inspector comisionado que, atendiendo al estado de emergencia sanitaria nacional, que generó una disminución de su producción debido a la disminución de la demanda de sus productos, se vio en la necesidad de postergar la compra de uniformes a favor de los trabajadores afiliados al SINTRABA, medida excepcional que adoptó para afrontar los efectos económicos negativos de la pandemia. Por ende, recién desde el 01 y 02 de diciembre del 2020, procedió a contratar con Tessile Forza E.I.R.L., Confecciones Corporativas Calima E.I.R.L., Corporación Textil Fraluse S.A.C y Maxitex Uniformes Perú S.A.C., para la confección de los uniformes –ropa de trabajo completa–.

6.7 Lo expuesto por la impugnante, se corrobora con las órdenes de compra números 5908, N.º 5909 y N.º 5911¹⁴, y del compromiso por parte del Gerente General de Maxitex Uniformes Perú S.A.C¹⁵, sobre la orden de compra N.º 5911, refiriendo que la entrega de uniformes en su totalidad, lo efectuaría el día 15 de enero del 2021.

6.8 En atención a lo señalado, se considera que, en el caso en concreto, no era razonable emitir una medida inspectiva de requerimiento de entrega de uniformes por aplicación de convenio colectivo, que correspondían al mes de junio del 2020, si el inspector ya tenía conocimiento de la imposibilidad de la inspeccionada para cumplir en la fecha ordenada por la autoridad, adjuntando los documentos que acreditaban su afirmación.

6.9 Por lo tanto, a la luz de los hechos expuestos y en aplicación del principio de razonabilidad¹⁶, el incumplimiento de la medida de requerimiento, no obedece a una conducta de negativa de a la

impugnante a título de dolo o culpa, pues el impedimento al cumplimiento a la medida de requerimiento por lo que es sancionada, dentro de los tres (03) días hábiles concedido por el inspector comisionado, obedeció a las circunstancias excepcionales que rodean el presente caso, referida al procedimiento de compra de uniformes para su entrega total a los trabajadores del SINTRABA, y al contexto de la emergencia sanitaria nacional por la que atravesaba el Estado Peruano, en junio del 2020, conforme el Decreto Supremo N.º 94-2020-PCM.

6.10 Por tanto, emitir y sancionar por una medida de requerimiento teniendo conocimiento de la imposibilidad de su cumplimiento por parte del investigado desnaturaliza la finalidad de la misma y vulnera el principio de culpabilidad¹⁷ y razonabilidad, así como el debido procedimiento y deber de motivación.

6.11 Más aún, si se aprecia que, a la fecha del 25 de marzo del 2021, la inspeccionada presenta conjuntamente con sus descargos a la Imputación de Cargos N.º 156-2021-Sunafil/IRE-LAM/SIAI, las documentales que acreditan que cumplió con la entrega de uniformes de los sesenta y siete (67) trabajadores afiliados al SINTRABA, conforme se aprecia de folios 47 al 51 del expediente sancionador.

6.12 Sobre los otros 14 trabajadores, se advierte de los actuados, que éstos se encontraban bajo suspensión perfecta de labores, condición que fue comunicado al sindicato de la inspeccionada, conforme se aprecia a folios 100 a 104 del expediente sancionador. Por tanto, no resulta razonable el requerimiento formulado en la medida inspectiva de fecha 30 de diciembre del 2020, pues conforme el artículo 11 del Decreto Supremo N.º 003-1997-TR, la suspensión perfecta de labores suspende todas las obligaciones legales que se originan producto del contrato de trabajo, como la entrega de uniformes por aplicación de un convenio colectivo.

6.13 Por estas consideraciones, se acoge este extremo del recurso de revisión, dejando sin efecto la infracción muy grave en materia de labor inspectiva, referida a no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 30 de diciembre del 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

Sobre una vulneración al principio de *non bis in idem*

6.14 La impugnante sostiene que no se puede sancionar dos veces por una misma conducta, conforme a los principios de la potestad sancionadora que puede ejercer la Administración, la sanción referida a este extremo tiene que ser desestimada. Al imponérsele una doble sanción, por un mismo hecho: incumplimiento de requerimiento que tiene por objeto proteger un mismo bien jurídico, la labor de inspección:

- a) La que aplica a incumplir el requerimiento de fecha 14 de enero del 2020, que tuvo como objeto la labor inspectiva.
- b) La que aplica a incumplir un requerimiento de fecha 20 de enero del 2020. Pero el objeto de este último era precisamente el cumplimiento de la anterior.

6.15 Así, manifiesta la inspeccionada que la doble imputación por los mismos hechos contraviene lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, en el cual se "recoge un principio fundamental en el derecho administrativo sancionador: la prohibición del *non bis in idem*".

6.16 Según este dispositivo, "no se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento".

6.17 Entonces, corresponde precisar que, en el presente caso, no estamos ante un supuesto de vulneración del referido principio; puesto que, la infracción por no cumplir con el otorgar los

beneficios laborales establecidos en la cláusula vigesimosexta del convenio colectivo 2017-2020, se encuentra referida al incumplimiento en materia de relaciones laborales; mientras que la infracción a la labor inspectiva, ante un incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento.

6.18 En ese sentido, no se cumple con el requisito de la triple identidad de las infracciones: identidad de sujeto, de hecho y de fundamento, puesto que, si bien el sujeto inspeccionado es el mismo, el hecho y el fundamento son distintos, debido a que, la primera infracción referida afecta bienes jurídicos de los trabajadores y en la infracción contra la labor inspectiva, bienes jurídicos de la Administración Pública. Por tales razones, resulta válido imponer sanción por cada infracción de manera independiente.

6.19 De lo expuesto, cabe señalar que, este extremo también fue materia de desarrollo en los fundamentos 3.29 a 3.32 de la resolución impugnada, en la que, del mismo modo, se concluyó la no afectación de dicho principio. Por tanto, al no vulnerarse el principio de *non bis in idem* no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Por tanto

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N.º 29981 - Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral- Sunafil, la Ley N.º 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N.º 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2017-TR.

Se resuelve:

Primero. - Declarar por mayoría **fundado en parte** el recurso de revisión interpuesto por Ajerper S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N.º 148-2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, de fecha 26 de agosto del 2021, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N.º 153-2021-Sunafil/IRE-LAM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo. - **Revocar** la Resolución de Intendencia N.º 148-2021-Sunafil/IRE-Lambayeque, dejando sin efecto la infracción muy grave en materia de labor inspectiva, referida a no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 30 de diciembre del 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT y la multa impuesta.

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

Cuarto. - Notificar la presente resolución a Ajerper S.A. y a la Intendencia Regional de Lambayeque, para sus efectos y fines pertinentes.

Quinto. - Devolver los actuados a la Intendencia Regional de Lambayeque.

Sexto. - Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Sunafil (<https://www.gob.pe/sunafil>).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

Desirée Bianca Orsini Wisotzki

Vocal Titular

Luz Imelda Pacheco Zerga

Voto en discordia del vocal Luis Erwin Mendoza Legoas

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, discrepo de la posición mayoritaria, pues considero que el Tribunal de Fiscalización Laboral no tiene competencia para analizar el incumplimiento de los beneficios laborales establecidos mediante convenio colectivo, respecto a la entrega de uniforme (infracción grave) sobre la que versa el expediente administrativo elevado a esta instancia de revisión. En este caso, se ha activado la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral por una infracción calificada como “muy grave a la labor inspectiva”, por no haber cumplido el empleador con la medida de requerimiento del 30 de diciembre del 2020.

Sintetizo el sustento de mi posición en las siguientes consideraciones:

1. La Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, Ley N.º 29981, ha establecido la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral con carácter excepcional, conforme fluye de una lectura atenta del tercer párrafo del artículo 41. A su vez, literal b) del artículo 49 de la norma citada delega en las normas reglamentarias la determinación de las “causales establecidas” para la interposición del recurso de revisión. Es decir, la ley establece un ámbito restringido, pero la configuración de dicho ámbito es delegada a las normas sectoriales.

2. En el literal c) del artículo 55 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, reitera la excepcionalidad del ámbito objetivo en el que la instancia de revisión ejecuta sus competencias. De esa forma, refiere al Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2017-TR como norma que determina los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de revisión.

3. El artículo 2º del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, a su vez, reitera el carácter excepcional de la competencia de la instancia de revisión. En concreto, en el artículo 14, el Reglamento mencionado refiere que el recurso de revisión se interpone contra resoluciones que sancionan infracciones “muy graves”.

4. En el bloque de legalidad que se repasa, se observa que: 1) el Tribunal de Fiscalización Laboral tiene una competencia excepcional, lo que estrictamente se refiere a la competencia material establecida por la norma reglamentaria, por delegación legal; y 2) dicha competencia, excepcionalmente activada, permite que el órgano de revisión ejerza sus funciones, conforme al segundo párrafo del artículo 15 de la Ley N.º 29981: emitir decisiones que constituyan precedentes de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

5. Conforme con la doctrina administrativista, “la competencia en razón de la materia se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano, es decir, al objeto de los actos y a las situaciones de hecho ante las que puede dictarlos”¹⁸.

6. Los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son; sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren casos en los que las imputaciones contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” más algún o algunos más de distinto grado. Habitualmente, en este tipo de casos, el Tribunal de Fiscalización Laboral distingue lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.

7. Una excepción a lo distinguido en el numeral anterior es el caso de las infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el

numeral 46.7 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Existen casos en donde la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral es dudosa, pues los recursos de revisión se tramitan por sanciones impuestas por inexecución de medidas de requerimiento que, en sustancia, versan sobre un comportamiento subsumible en tipos sancionadores calificados por la normativa como infracciones “graves” o hasta “leves”. En tales casos, el análisis de la razón jurídica de las medidas de requerimiento debe limitarse a un análisis estrictamente referido a la proporcionalidad y razonabilidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son, en efecto, las infracciones calificadas como graves y leves.

8. Del análisis del escrito de revisión no se identifica que la impugnante fundamente su recurso 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, respecto de la infracción “muy grave” (único objeto de análisis pasible de pronunciamiento por parte del Tribunal). Por el contrario, se observa que los argumentos de defensa de la recurrente implican que esta Sala tome posición sobre la calificación efectuada de la falta administrativa respecto de una materia distinta a infracciones muy graves, cuestión que, como se ha expuesto, excede la competencia que la ley ha otorgado a este Tribunal.

9. En efecto, si bien la recurrente ha impugnado la aplicación de una medida de requerimiento (infracción muy grave), se observa que las alegaciones planteadas recaen sobre aspectos en los cuales la Intendencia competente, como instancia de apelación, se ha pronunciado ya, al tratarse de materia calificada por la norma como infracción grave.

10. Entonces, respecto de dicha materia, se ha agotado ya la vía administrativa en la instancia de apelación, y al no presentarse argumentos que cuestionen los fundamentos expuestos por las instancias inferiores sobre la infracción objeto del recurso de revisión (infracción muy grave), se determina que el recurso de revisión no desvirtúa la sanción aplicada respecto de la infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento, debiéndose también confirmar dicho extremo de la resolución impugnada. Con lo cual resulta infundado el recurso de revisión que se ha interpuesto.

11. Finalmente, el Tribunal de Fiscalización Laboral podría, sobradamente, ejercer la tutela administrativa a través del efecto unificador que tienen los precedentes de observancia obligatoria incluso sobre casos como este, donde las materias cuyo análisis es indispensable recaen en una materia distinta a la que activa la competencia de la instancia de revisión.

Por estos fundamentos, mi voto es porque se declare **infundado** el recurso de revisión.

Firmado digitalmente por:

Luis Erwin Mendoza Legoas

Presidente

1 Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Relaciones colectivas (Sub materia: libertad sindical, cuota sindical, entre otros)

2 Véase folio 118 del expediente sancionador.

3 “Ley N.º 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 1º.- 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.º 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.º 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.º 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.º 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2º.- 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.”

8 Decreto Supremo N.º 016-2017-TR, artículo 14.

9 Artículo 14 de la LGIT, establece:

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse”

10 Artículo 17 numeral 17.2 de la LGIT: “Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, **requerimiento**, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de

trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización” (énfasis añadido).

11 Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 00-2019-JUS

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias”

(...)

12 Véase folio 10 del expediente inspectivo.

13 Ver folios 16 del expediente sancionador.

14 Ver folios 42 - 45 del expediente sancionador.

15 Ver folios 47 del expediente sancionador.

16 TUO de la LPAG, “Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

3. Razonabilidad. -

Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; b) La probabilidad de detección de la infracción; c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; d) El perjuicio económico causado. e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

17 TUO de la LPAG, “Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

10. Culpabilidad. - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

18 Gordillo, A. (2007). Tratado de derecho administrativo: el acto administrativo (Vol. 3). Agustín Gordillo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo8.pdf