



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 151-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	019-2021-SUNAFIL/IRE-PAS
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE PASCO
IMPUGNANTE	:	NEXA RESOURCES EL PORVENIR S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-PAS
MATERIA	:	LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por NEXA RESOURCES EL PORVENIR S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, de fecha 11 de agosto de 2021.

Lima, 15 de febrero de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por NEXA RESOURCES EL PORVENIR S.A.C. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, de fecha 11 de agosto 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° 504-2020-SUNAFIL/IRE-PAS, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral en materia de relaciones laborales¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 001-2021-SUNAFIL/IRE-PAS (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otras, de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 019-2021-SUNAFIL/IRE-PAS/SIAI-IC, de fecha 15 de enero de 2021, notificada el 19 de enero de 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 inciso 2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006- TR (en adelante, el **RLGIT**).

¹ Se verificó el cumplimiento de las siguientes materias: Relaciones Colectivas (Sub materia: Libertad Sindical – Licencia Sindical, Cuota Sindical, entre otros).

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° 022-2021-SUNAFIL/IRE-PAS/SAI-IF, de fecha 04 de febrero de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó 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 N° 00080-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-PAS, de fecha 21 de abril de 2021, notificada el 23 de abril de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 157,810.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una infracción **GRAVE** a las relaciones laborales, por el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la entrega a los representantes de los trabajadores de información sobre la situación económica financiera, social y demás pertinentes de la empresa, durante el procedimiento de negociación colectiva, tipificada en el numeral 24.9 del artículo 24 del RLGIT, ascendente a S/ 56,158.00
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento de fecha 30/12/2020, ampliado con fecha 08/01/2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 101,652.00.

1.4 Con fecha 14 de mayo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 00080-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-PAS, de 21 de abril de 2021, argumentando lo siguiente:

- La resolución apelada indica que, de los hechos comprobados por el inspector, se llega a la conclusión que su representada no cumplió con la instalación de las reuniones de Trato Directo que la Ley de Relaciones Colectivas exige. Debe tomarse en cuenta que estas obligaciones en ningún momento formaron parte del Procedimiento Inspectivo de Trabajo y nunca se les solicitó información respecto de su cumplimiento, pese a ello se concluye que su representada no cumplió con instalar la etapa de trato directo de la negociación colectiva periodo 2020-2021, acoge la propuesta de multa contenida en el acta de infracción, incumplimiento que no guarda ninguna relación con la base legal descrita, sumado a ello no cita ninguna base legal para justificar la sanción propuesta.
- Se pronuncian que la inspección del trabajo verificó el cumplimiento del art. 57 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, el **TUO de la LRCT**), pese a ello con la emisión de la resolución apelada, no cabe duda que la intención de la autoridad sancionadora es utilizar como base legal el art. 55 de la misma norma, el cual no está relacionado con la inspección de trabajo, poniendo en evidencia una contradicción, este error meramente formal, limitándose la Sub Intendencia de Resolución a citar el contenido del Informe Final de Instrucción, sin realizar ningún tipo de verificación y revisión, lo cual afecta el debido procedimiento.
- La resolución apelada es nula, por incumplir con los principios del procedimiento inspectivo, contraviniendo el principio de legalidad, del debido procedimiento y a la debida motivación de las resoluciones, pues se les imputa supuestos incumplimientos que nunca fueron verificados y de los cuales nunca se les solicitó información.
- La resolución apelada solo indica que no se ha acreditado la instalación de la etapa de trato directo dentro del plazo de 10 días calendario de presentado el pliego de reclamos por el Sindicato Unitario de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la Empresa Nexa



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 151-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Resources El Porvenir S.A.C. (en adelante, **el Sindicato**), sin pronunciarse respecto de los documentos aportados en el procedimiento, como la carta de fecha 16 de diciembre de 2020, en la que se condiciona el inicio de las negociaciones a un otorgamiento de facilidades.

- La resolución apelada no ha tomado en cuenta la carta dirigida al Secretario General del Sindicato y adjuntada al correo electrónico, de fecha 14 de octubre de 2020, en la que consta la invitación para una reunión virtual a través de una video conferencia, sin embargo, la autoridad de trabajo no se pronuncia respecto a estos medios probatorios, sin explicar el motivo por el cual dicha documentación no acredita de manera suficiente lo imputado.
- El deber de negociar es tanto de su representada como del Sindicato, no siendo posible de que por medio de una interpretación personal de la Autoridad Administrativa se les atribuya exclusivamente la responsabilidad, no solo ilegal sino irrazonable y desproporcionada de no haber instalado la negociación de trato directo.
- El no haber cumplido con la medida de requerimiento, es falso, pues su representada ha cumplido con la obligación legal, motivo por lo cual lo solicitado en la medida inspectiva de requerimiento carece de asidero fáctico, como jurídico.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, de fecha 11 de agosto de 2021², la Intendencia Regional de Pasco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- De la revisión de autos se observa que la autoridad de primera instancia ha emitido pronunciamiento, respecto a lo alegado en el punto 2, numeral 2.1 de la resolución apelada, concluyendo que la impugnante es efectivamente responsable, dado que no ha venido cumpliendo en la fecha oportuna con instalar la etapa de trato directo de la negociación colectiva periodo 2020-2021, dentro del plazo de los (10) días calendarios de presentado el pliego de reclamos, habiendo transcurrido a la fecha más de dos meses de la primera invitación a reunión; asimismo el convenio colectivo del acotado sindicato, tiene vigencia y sigue subsistente del 28/10/2020 al 27/10/2021.
- Respecto a sus descargos del punto 2.2 al punto 2.4, la autoridad de primera instancia ha ponderado la valoración de los descargos, el hecho que el sindicato, haya interpuesto denuncia laboral de carácter administrativo, por incumplimiento del convenio colectivo, el mismo no excluye el ejercicio de la labor inspectiva, ya que al detectarse una falta se expidió la respectiva medida de requerimiento, pues el sindicato busca el cumplimiento de un derecho socio laboral adquirido, por lo que SUNAFIL a través de la inspección del trabajo, está habilitada para exigir el cumplimiento de las normas sociolaborales y la

² Notificada el 16 de agosto de 2021

inspeccionada se encuentra obligada a cumplir con dicha normativa en salvaguarda del orden público, por lo que el argumento de la inspeccionada en el extremo de la contravención al debido procedimiento, carece de sustento, ya que el inspector actuante y la autoridad instructora aplicaron correctamente los fundamentos de dicho principio, así como el de la legalidad.

- En base al art. 57 del TUO de la LRCT, se le requirió a la impugnante para adoptar las medidas necesarias con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones para la solución del pliego de reclamos periodo 2020-2021, concediéndoles el plazo de tres (03) días para acreditar dicho requerimiento, sin embargo la impugnante exhibió el convenio colectivo de fecha 28/08/2020, celebrado con su sindicato, periodo 2019-2020, CD del audio de la reunión llevada a cabo con su sindicato el 08/01/2021, no acreditando el cumplimiento de la medida inspectiva de fecha 30/12/2020, siendo ampliado dicho requerimiento para el 08/01/2021, no cumpliendo la impugnante, con lo requerido mediante dicha medida inspectiva.

1.6 Con fecha 07 de setiembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Pasco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 035- 2021-SUNAFIL/IRE- PAS

1.7 La Intendencia Regional de Pasco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 00033-2021-SUNAFIL/IRE-PAS/SIRE, recibido el 07 de octubre de 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, 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

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

(...)



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 151-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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**), detallan el marco normativo vinculado a la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral. Conforme a lo anterior, 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 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

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.”

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** 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 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. 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° 019-2066-TR, y sus normas modificatorias”.
- 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.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE NEXA RESOURCES EL PORVENIR S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que NEXA RESOURCES EL PORVENIR S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE - PAS, emitida por la Intendencia Regional de Pasco, en la cual se confirmó la sanción impuesta por el monto de S/ 157,810.00, por la comisión, entre otras, de una (01) infracción tipificada como MUY GRAVE, en materia a la labor inspectiva, prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución, el 17 de agosto de 2021.
- 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 NEXA RESOURCES EL PORVENIR S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 07 de setiembre 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE- PAS, señalando los siguientes alegatos:

- i. La autoridad sancionadora ha interpretado incorrectamente el art. 57 del TUO de la LRCT, toda vez que ha operado bajo la errada presunción de que su representada no cumplió con la medida de requerimiento emitida el 30 de diciembre de 2020, la cual la emplazaba



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 151-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

a acreditar el inicio y desarrollo de las negociaciones para la solución del pliego de reclamos del periodo 2020-2021, presentado por el sindicato, por ello se puede apreciar que de la lectura sobre dicho artículo, la autoridad sancionadora penaliza a los empleadores que actúan de buena fe para impulsar la negociación, al ignorar los alcances del principio de buena fe y de negociación libre y voluntaria.

- ii. Interpretación errónea ejercida por la autoridad sancionadora, en el hecho que pareciera presumir que la responsabilidad de iniciar el trato directo en la negociación colectiva recae exclusivamente en el empleador, cuando ello es absurdo, pues la negociación es un procedimiento que involucra a ambas partes.
- iii. Su representada cumplió con su deber de negociar de buena fe con el sindicato, como lo acredita con el Oficio N° 0108-2020-SUTMMNRO S.A.C., de fecha 06/10/2020, correo electrónico de fecha 14/10/2020 (para una invitación a una reunión virtual), Carta del 16/12/2020 del Sindicato, demostrándose que el Sindicato ha operado como un ente obstructor para el progreso de la negociación, motivo por el cual no se levantó el acta de instalación de la negociación colectiva, debido a que condicionaron a su representada de pagar viáticos por el traslado de la comisión, resultando irrazonable este pedido, dadas las condiciones sanitarias y las políticas generales de prevención adoptadas por su representada.
- iv. Sin perjuicio de ello, con posterioridad a estas actuaciones, su representada cumplió con poner en conocimiento de la autoridad inspectiva, que el 15/01/2021, ambas partes pudieron suscribir el Acta de Instalación de Trato Directo sobre la negociación colectiva del periodo 2020-2021, advirtiéndose que el inicio del trato directo se llegó a formalizar documentariamente, por lo que deviene en inexistente la infracción imputada a su representada, así como la infracción a la labor inspectiva, por cuanto se encontraba condicionada a la existencia de la primera.
- v. La resolución de intendencia, contraviene el principio del Debido Procedimiento, al no valorar la carta de fecha 14/10/2020, remitida al Sindicato, para efectos de iniciar la negociación directa mediante una reunión virtual, aunado a ello, otro de los vicios encontrados, es la vulneración que se ha producido sobre el derecho a obtener una resolución debidamente motivada, y por tanto se dé la nulidad de lo actuado.
- vi. De la lectura completa del expediente inspectivo, en ninguna instancia del procedimiento, se ha hecho referencia a un supuesto por parte de su representada relacionado a la entrega de información a los representantes del sindicato, lo que se les imputa, es el no haber iniciado el trato directo a la negociación, hecho que deber ser atribuido a la responsabilidad del sindicato, extendiendo indebidamente el alcance del tipo infractor regulado en el art. 24, numeral 24.9 del RLGIT, para encajarlo en una conducta no probada dentro del artículo en mención.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Respecto de la emisión de la medida de requerimiento dictada por el Inspector de Trabajo

- 6.1** Sobre el particular, tal y como prevé artículo 49° del RLGIT⁸, al calificar la infracción imputada como insubsanable, siempre que los efectos de la afectación del derecho, o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos, *a contrario sensu* si los efectos o el incumplimiento no pueden ser revertidos, la infracción sería considerada como insubsanable. Debemos señalar, que si bien el RLGIT en su artículo 48.1-D establece expresamente que “las infracciones tipificadas en los numerales 25.7 y 25.18 del artículo 25 tienen el carácter de insubsanables”, esto no implica una regla restringida respecto al criterio de insubsanabilidad de las infracciones, pues las mismas podrán ser determinadas en mérito a la posibilidad de revertir los efectos que se han producido, lo que implica que dicha calificación deberá establecerse de forma atenta a las condiciones particulares de cada caso.
- 6.2** Lo señalado resulta importante de cara a poder establecer la adopción de medidas por parte de los inspectores comisionados una vez acreditada la existencia de la infracción⁹. En esa línea, por aplicación de los principios de Eficacia y Jerarquía, el personal inspectivo actúa observando las directivas e instrucciones establecidas por la autoridad competente del Sistema de Inspección del Trabajo. Así tenemos, que la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – “Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva”¹⁰, establece que la finalidad de la inspección del trabajo es la vigilancia y el cumplimiento del ordenamiento sociolaboral, por lo que con arreglo a ley podrán extender medidas inspectivas con la finalidad de que cesen los efectos antijurídicos de una infracción, sin perjuicio de la responsabilidad de la inspeccionada por los hechos incurridos.
- 6.3** Por su parte, de acuerdo al numeral 7.7.2.7. de la misma Directiva, se tiene que “en caso se verifiquen infracciones insubsanables no se emitirá medida inspectiva de requerimiento, debiendo dejar constancia del carácter insubsanable de la infracción en la respectiva constancia de actuaciones inspectivas y anexos”.
- 6.4** Como se evidencia de las normas glosadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del PAS. El bloque normativo de las medidas de requerimiento reconoce que:
- Tienen por objeto el que la inspección del trabajo pueda ordenar a los empleadores el cumplimiento de las normas de trabajo (art. 20.3 del RLGIT).

⁸ “Artículo 49.- Reducción de la multa

En el caso de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley, la autoridad competente puede ordenar las diligencias necesarias para que se verifique la subsanación de las infracciones detectadas, a efectos de emitir pronunciamiento sobre la solicitud de reducción de multa.

Los beneficios previstos en el artículo 40 de la Ley son aplicables en la medida en que la infracción sea subsanable. **Las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos**” (énfasis añadido).

⁹ LGIT, “Artículo 14.- Medidas inspectivas de recomendación, advertencia y requerimiento
(...)”

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.”

¹⁰ Vigente al momento de los hechos materia de investigación.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 151-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Se emiten ante la evidencia de la comisión de infracciones (artículo 17.2 del RLGIT)
- Éstas no impiden la posible extensión del acta de infracción (penúltimo párrafo del art. 14º de la LGIT y último párrafo del art. 20 del RLGIT).
- Una subsanación tras la medida de requerimiento (y antes de la notificación de imputación de cargos) es objeto de calificación por el instructor (segundo párrafo del art. 17.3 del RLGIT)

6.5 Sin embargo, se presenta la cuestión sobre si la validez de las medidas de requerimiento se encuentra supeditada, naturalmente, a que el ilícito cometido por el sujeto inspeccionado posea carácter subsanable. A propósito del concepto de subsanación de las infracciones administrativas laborales, este implica un estado de reversión de la afectación al derecho conculcado por el comportamiento del que es imputable al empleador. En ese contexto, nos encontraremos frente a una infracción insubsanable cuando, pese a las acciones del titular de la falta, se advierta la imposibilidad de retornar al estado fáctico anterior a la consumación de los efectos ilícitos de la conducta pasible de sanción.

6.6 En relación con la subsanación, las medidas inspectivas de requerimiento han sido objeto de la reglamentación de la SUNAFIL a través del segundo párrafo del punto 7.15.1 de la *Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva* (aprobada por Resolución de Superintendencia Número 216-2021-SUNAFIL), que reza:

“En las medidas de requerimiento, los Inspectores actuantes detallan y describen de forma clara, precisa y concisa los hechos o actos constitutivos de incumplimientos sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, los trabajadores afectados, las normas vulneradas, el respectivo numeral del RLGIT que tipifica los hechos como infracciones, los periodos de comisión de las infracciones y la obligación normativa que exige su cumplimiento. Dichas medidas únicamente son emitidas cuando las infracciones constatadas son de naturaleza subsanable, lo que significa que los efectos de la vulneración del derecho o del incumplimiento de la obligación, pueden ser revertidos.”

6.7 A criterio de esta Sala, no resulta consistente el condicionar la validez de la medida de requerimiento a la subsanación de infracciones cuyo daño sobre los derechos e intereses tutelables sea “reversible”, pues, conforme con el Principio de Legalidad, tanto la LGIT como el RLGIT han reconocido que la imposición de medidas de requerimiento y su ejecución se produce sin perjuicio de las multas correspondientes. Esto es, se aplican a supuestos subsanables e insubsanables. La Directiva citada en el considerando anterior, entonces, resulta ejecutable como un lineamiento que puede ser invocado para propugnar la eficacia de las diversas medidas inspectivas de las que los fiscalizadores pueden servirse para cumplir su función, conforme con un correcto entendimiento de la jerarquía de las normas concurrentes.

- 6.8** En ese sentido, de comprobarse que la medida de requerimiento procura revertir infracciones cuyos efectos han sido consumados, es decir, que resulten de imposible subsanación, se reconocerá que los sujetos inspeccionados tendrán el derecho a resistirse a su cumplimiento, basándose en la directiva citada de la SUNAFIL, con lo que se dará a entender que la infracción que se les imputa ha ocurrido y que no tiene reversión posible que pueda dar cabida a la subsanación. En consecuencia, al alegar la insubsanabilidad de la falta como razón para inexecutar una medida de requerimiento, el administrado estará dejando reconocida, de forma subyacente, la plena legitimidad de la sanción sustantiva impuesta contra el comportamiento (acción u omisión) productor del daño que, conforme a la declaración de la propia parte impugnante, no es reversible.
- 6.9** En el presente caso, deja constancia el inspector comisionado que en la Comparecencia del día 13 de enero de 2021, se apersonó el apoderado de la impugnante, señor Hans Alva Garay, quién exhibió el Convenio Colectivo de fecha 28/08/2020, celebrado entre la impugnante y el Sindicato, del periodo 2019-2020, CD del audio de la reunión llevada a cabo entre las partes el 08/01/2021.
- 6.10** Por otra parte, la impugnante, NO acreditó el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 30/12/2020, ampliado con fecha 08/01/2021, al no haber acreditado la instalación de la etapa de trato directo dentro del plazo de 10 días calendario de presentado el pliego de reclamos, relacionado al pliego de reclamos del periodo 2020-2021, presentado por el Sindicato. Siendo así, aunque podría argumentarse que los hechos descritos resultan insubsanables, por cuanto la afectación ya se produjo al momento de la fecha del vencimiento del plazo de los 10 días calendario de presentado el pliego de reclamos (el cual fue presentado el 05/10/2020, habiendo vencido el referido plazo el 15/10/2020), el Acta de instalación del Trato Directo con su Sindicato tiene fecha del 15/01/2021; es decir, un total de 102 días calendario de presentado el pliego de reclamos.
- 6.11** Sobre el particular, esta Sala no entrará a calificar si tales hechos son insubsanables o no, en función de lo establecido en los considerandos 6.15 y 6.16. Únicamente se da cuenta de que, para la fecha en que se emite la medida de requerimiento, ya otros requerimientos se habían solicitado a la impugnante, para que cumpla con instalar la negociación colectiva del periodo 2020-2021 (relacionada al pliego de reclamos de dicho periodo, cuyo vencimiento se había el 15/10/2020). La misma impugnante indica que mediante correo electrónico remitido el 14/10/2020, adjunto la carta de la misma fecha, realizó la invitación a una reunión virtual para el día 15/10/2020; no obstante, el Sindicato, mediante carta de fecha 16/12/2020, indica que no se llegó a realizar el acta de instalación por la intransigencia de los representantes de su empleadora (al querer presuntamente desconocer los derechos que, según señalan, “se tiene establecido durante muchos años”, deduciéndose que la impugnante, ya no podía cumplir a cabalidad con lo requerido en la medida de requerimiento, debido a que el plazo para la instalación del trato directo ya había vencido. A mayor abundamiento, el Sindicato tuvo que interponer denuncia para la instalación de trato directo, mediante Hoja de Ruta N° 0000288623-2020, de fecha **04/12/2020**, contra la impugnante, referido a la instalación del trato directo dentro de los 10 días calendario del inicio de las reuniones de trato directo para discutir el convenio colectivo 2020-2021 (vigencia del convenio colectivo del 28/10/2020 al 27/10/2021). La organización de trabajadores, en ese sentido, denunció que su empleadora venía aduciendo que la declaratoria del estado de emergencia sanitaria nacional le impedía atender sus obligaciones legales, convencionales y costumbres.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 151-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.12** En ese sentido, siendo válida la emisión de la medida de requerimiento, ella ha partido de un supuesto equivocado, pues está acreditado que para la oportunidad en que el cumplimiento de dicha orden inspectiva fue establecida (el 15/10/2020), ya el empleador había cursado una invitación el 14/10/2020. Sin evidencia en el expediente entre lo ocurrido entre dicha fecha y la respuesta de la organización sindical, de fecha 16/12/2020 (en términos de rechazo a la invitación del empleador) esta Sala no tiene elementos para deducir un comportamiento infractor de la impugnante, al no haberse dejado constancia de los actos que la organización sindical le imputó.
- 6.13** En consulta del expediente administrativo, se observa que el Sindicato supeditó la instalación de la negociación colectiva al otorgamiento de determinadas facilidades para su comisión negociadora su empleador, lo que no ha tenido tampoco un estándar probatorio en el expediente que resulte suficiente para establecer responsabilidad administrativa laboral del inspeccionado. Si bien, dentro del mismo expediente, se ha sancionado a la compañía por la falta de entrega de la información económica — infracción grave sobre la cual ya se tiene una resolución de la SUNAFIL que agotó la vía administrativa— la inobservancia de la medida de requerimiento consistente en la falta de instalación de la etapa de trato directo dentro del plazo de 10 días calendario debió guardar conexión con una explicación concreta e indubitable que, a criterio de esta Sala, no se advierte en la lectura del Acta de Infracción, de manera que no se ha motivado debidamente dicho documento para el propósito de establecer una sanción administrativa contra la impugnante.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

Finalmente, es pertinente indicar a modo de información que la multa subsistente en el presente procedimiento administrativo sancionador sería la siguiente:

N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y calificación	Multa Impuesta
1	Relaciones Laborales	El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la entrega a los representantes de los trabajadores de información sobre la situación económica financiera, social y demás pertinentes de la empresa, durante el procedimiento de negociación colectiva	Numeral 24.9 del artículo 24 del RLGIT GRAVE	S/ 56,158.00

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por NEXA RESOURCES EL PORVENIR S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, de fecha 11 de agosto de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Pasco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 019-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, en el extremo referente a la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a NEXA RESOURCES EL PORVENIR S.A.C. y a la Intendencia Regional de Pasco, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO. - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Pasco.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA
