



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1043-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 436-2021-SUNAFIL/IRE-LAM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE LAMBAYEQUE

IMPUGNANTE : SEGURO SOCIAL DE SALUD

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 028-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por el **SEGURO SOCIAL DE SALUD**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 028-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 15 de febrero de 2022.

Lima, 14 de noviembre de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por el SEGURO SOCIAL DE SALUD (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 028-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 15 de febrero de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 1543-2021-SUNAFIL/IRE-LAM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 372-2021-SUNAFIL/IRE-LAM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otra, de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por eludir la declaración de los hechos con relevancia inspectiva en la comparecencia del día 01 de junio de 2021, con motivo de la diligencia de verificación de hechos por despido arbitrario solicitada por el recurrente Franz Hebeisen Samillan.

1.2 Que, mediante Imputación de cargos N° 439-2021/SUNAFIL/IRE-LAM/SIAI, de fecha 23 de julio de 2021, notificado el 30 de julio de 2021², se dio inicio a la etapa inductiva,

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Verificación de hechos (Sub materia: Verificación del despido arbitrario).

²Notificada a la Procuraduría Pública, el 05 de agosto de 2021, véase folio 21 del expediente sancionador

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° 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 N° 463-2021/SUNAFIL/IRE-LAM/SIAI, de fecha 20 de agosto 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. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Lambayeque, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 680-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 30 de setiembre de 2021, notificada el 05 de octubre de 2021³, multó a la impugnante por la suma de S/ 18,480.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **GRAVE** a la labor inspectiva, por la falta de colaboración por parte del apoderado en la comparecencia virtual del día 01 de junio de 2021, tipificada en el numeral 45.1 del artículo 45 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,908.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por eludir la declaración de los hechos con relevancia inspectiva en la comparecencia del día 01 de junio de 2021, tipificada en el numeral 46.6 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

1.4 Con fecha 07 de octubre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 680-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Con Nota N° 293-UAP-ORH-OADM-GRPL-ESSALUD-2021 (02-08-2021), informó que el Sr. Hebeisen Samillán Franz, es un profesional de la salud que participa en el SERUMS, por lo tanto, su vínculo con el Estado no constituye netamente una relación de trabajo, toda vez que para que exista, la Ley N° 23330 exige que el profesional de la salud haya culminado el SERUMS, adjuntando como prueba el Contrato de Trabajo sujeto a modalidad de servicio específico- SERUMS N° 1S-GRALA-ESSALUD-2020.
- ii. Al imponer multa significa que se tendría que ver afectados los fondos de los aportes de EsSalud y estos solo se destinan para financiar directa o indirectamente las prestaciones en materia de salud.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 028-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 15 de febrero de 2022⁴, la Intendencia Regional de Lambayeque declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. El Inspector actuante dejó constancia que el inspeccionado no cumplió con designar a un apoderado para llevar a cabo la diligencia de verificación de hechos por

³Notificada a la Procuraduría Pública, el 05 de octubre de 2021, véase folio 71 del expediente sancionador

⁴ Notificada a la impugnante el 18 de febrero de 2022, véase folio 96 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 1043-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

despido arbitrario y eludió la declaración de los hechos con relevancia inspectiva en la comparecencia del día 01 de junio de 2021.

- ii. La sanción económica de multa impuesta se determinó por las infracciones en las que ha incurrido el empleador SEGURO SOCIAL DE SALUD, por lo que la Autoridad Sancionadora no ha ordenado la afectación de los fondos de los aportantes de ESSALUD, sino que se está multando por las conductas infractoras detectadas, teniendo en cuenta además que el presupuesto asignado a las entidades del sector público está sujeto a modificaciones.

1.6 Con fecha 02 de marzo de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lambayeque el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 028-2022-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 Memorandum-000228-2022-SUNAFIL/IRE-LAM, recibido el 07 de marzo de 2022 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° 29981⁵, 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° 29981⁶, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁷ (en adelante, **LGIT**), el

⁵ "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."

⁶"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."

⁷ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁸, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁹ (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 éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe otorgarle esta facultad al administrado mediante una 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, modificado 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

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.”

⁸Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 17.- Instancia Administrativa

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.”

⁹Decreto 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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1043-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”¹⁰.

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 DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que el SEGURO SOCIAL DE SALUD presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 028-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, que confirmó la sanción impuesta de S/ 18,480.00 por la comisión, entre otra, de una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.6 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 21 de febrero de 2022.

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 el SEGURO SOCIAL DE SALUD.

¹⁰ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 02 de marzo de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 028-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, señalando los siguientes alegatos:

- i. Con Nota N° 293-UAP-ORH-OADM-GRPL-ESSALUD-2021 (02-08-2021), informó que el Sr. Hebeisen Samillán Franz, es un profesional de la salud que participa en el SERUMS, por lo tanto, su vínculo con el Estado no constituye netamente una relación de trabajo, toda vez que para que exista, la Ley N° 23330, exige que el profesional de la salud haya culminado el SERUMS, adjuntando como prueba el Contrato de Trabajo sujeto a modalidad de servicio específico- SERUMS N° 1S-GRALA-ESSALUD-2020.
- ii. La imposición de la multa significa que se tendría que ver afectado los fondos de los aportes de EsSalud y estos solo se destinan para financiar directa o indirectamente las prestaciones en materia de salud.
- iii. Se ha vulnerado el carácter intangible de sus fondos, así como el derecho a la seguridad social.
- iv. Señala que la resolución impugnada atenta contra el debido procedimiento.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la vulneración a la garantía de la motivación de las resoluciones

- 6.1. El derecho a la motivación de las resoluciones es un elemento esencial del debido procedimiento¹¹. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹², el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
- 6.2. Sobre el particular, el artículo 44 inciso a) de la LGIT establece, como uno de los principios del procedimiento sancionador, la observancia al debido proceso, “por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho”.
- 6.3. Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

¹¹ “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 producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.”

¹² Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1043-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.4. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo al artículo VII del Código Procesal Constitucional¹³.
- 6.5. A este entender, el Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

“4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que:

“[...]El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. **Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.** [...]”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

¹³ **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG** “Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional”.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que **la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad**, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida **resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión**. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido).

- 6.6. Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
- 6.7. En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material¹⁴.
- 6.8. Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos conforme a la normativa vigente; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

¹⁴ “TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público”.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 1043-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.9.** En el caso en particular, es oportuno analizar si las instancias previas han efectuado una correcta motivación respecto a las infracciones imputadas a la impugnante, esto es, si las conductas determinadas por el inspector comisionado se encuentran correctamente subsumidas en los tipos infractores imputados.
- 6.10.** Sobre el particular, se corrobora que los hechos imputados a la impugnante, como infracción muy grave, se refiere a las normas de labor inspectiva, por eludir la declaración de los hechos con relevancia inspectiva en la comparecencia del día 01 de junio de 2021, imputando para dicho efecto, el tipo infractor tipificado en el numeral 46.6 del artículo 46 del RLGIT.
- 6.11.** Al respecto, el artículo 1 de la LGIT señala que las actuaciones inspectivas son las diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio, con carácter previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan, para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales.
- 6.12.** Conforme al artículo 5 de la LGIT, en el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados están investidos de autoridad y facultados de proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observen correctamente, y en particular, para exigir la presencia de la inspeccionada en el centro inspeccionado, como de requerir información al sujeto inspeccionado.
- 6.13.** Por otro lado, el artículo 9 de la LGIT, concordante con el Inciso 15.1 del artículo 15 del RLGIT, establece que los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular en cumplimiento de dicha obligación deberán colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas; así como, facilitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus funciones.
- 6.14.** En tal sentido, resulta determinante detallar los hechos que constan en el expediente inspectivo:
- Con fecha 28 de mayo de 2021, se realizó la visita inspectiva al centro de trabajo de la impugnante, acompañado del trabajador denunciante, señor Hebeisen Samillan Franz. Siendo atendidos por la señora Katherine Malla

Monsalve en su condición de médico encargada, quien manifestó “que el director del centro de salud se encuentra con descanso médico y que ella no tiene conocimiento sobre los hechos ocurridos para el término del vínculo laboral denunciados por el recurrente”. Motivo por el cual se requirió la presencia del sujeto inspeccionado para el 01 de junio de 2021 a las 10:30 horas, a fin de poder llevar adelante la diligencia de verificación de hechos del presunto despido arbitrario del señor Hebeisen Samillan Franz; asimismo, solicita exhibir la documentación consignada en dicho documento.

- El 01 de junio de 2021, el inspector comisionado se hizo presente en el centro laboral, junto al recurrente Franz Hebeisen Samillan, no encontrando a un representante del sujeto inspeccionado para llevar a cabo la diligencia por verificación de hechos por despido arbitrario. Por lo que, realizó el acta de verificación del supuesto despido arbitrario solo con el recurrente.

6.15. Por tanto, es necesario que esta situación sea examinada conforme el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG¹⁵, contiene el principio de razonabilidad. El cual busca limitar la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora. Los que deben reflejar (no sólo implícitamente sino de manera clara y demostrada) razonabilidad y proporcionalidad en dos niveles o momentos: tanto en la tipificación legal de las infracciones y sanciones, como en la determinación y aplicación de estas últimas a casos concretos.

6.16. En tal sentido, correspondía en uso de dicha facultad, al inspector comisionado, determinar adecuadamente el presupuesto contenido en el numeral 46.6 del artículo 46 del RLGIT, referente a la comprobación de la existencia de la infracción al ordenamiento jurídico a la labor inspectiva. Subsumiendo adecuadamente los hechos acontecidos en el procedimiento administrativo.

6.17. Así las cosas, el referido tipo infractor regula: “El abandono o inasistencia a las diligencias inspectivas”; sin embargo, la conducta imputada a la impugnante, es por “eludir la declaración de los hechos con relevancia inspectiva en la comparecencia del día 01 de junio de 2021”. En ese entendido, de los actuados no se evidencia que las instancias previas hayan efectuado una correcta motivación referente a la subsunción de la conducta imputada y el referido tipo infractor. Pues se señala que no se encontró a ningún representante de la impugnante, sin embargo, se señala que la conducta incurrida es eludir la declaración de los hechos, no existiendo concordancia ni una correcta tipificación de la conducta imputada.

¹⁵ Texto Único Ordenado de la Ley N° 2744, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

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.

(...)



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1043-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.18. En ese sentido, se advierte que tanto la resolución de primera instancia, esto es, Resolución de Sub Intendencia N° 680-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 30 de setiembre de 2021, como la resolución de segunda instancia, esto es, Resolución de Intendencia N° 028-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 15 de febrero de 2022; fueron emitidas vulnerando la debida motivación, como componentes del debido procedimiento sancionador.

6.19. En consecuencia, la contravención a los principios ordenadores del procedimiento administrativo contenidos en el artículo IV del TUO de la LPAG, acarrea la nulidad del procedimiento, de acuerdo con lo regulado en el artículo 10 de la norma antes acotada:

“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. (...)”

6.20. Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que tanto, la Resolución de Sub Intendencia N° 680-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, como la Resolución de Intendencia N° 028-2022-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, incurrir en vicios de nulidad y se encuentran dentro del supuesto de hecho contemplado en el inciso 1 del artículo 10 de la norma en desarrollo, por no haberse emitido con sujeción al debido procedimiento estipulado en el artículo 44, literal a) de la LGIT, concordado con el artículo 248, numeral 2, del TUO de la LPAG.

Sobre la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del sistema de inspección del trabajo

6.21. El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del 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”. Precisa, además, que 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”.

- 6.22.** En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.23.** Sobre el particular, el numeral 227.2 del artículo 227 del TUO de la LPAG, refiere que, constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- 6.24.** La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10 del TUO de la LPAG.
- 6.25.** En consecuencia, tomando en cuenta la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo, y evidenciándose que la Resolución de Sub Intendencia N° 680-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 30 de setiembre de 2021, incurre en causal de nulidad, y no habiendo transcurrido dos (02) años desde su emisión o fecha que haya quedado consentido, corresponde declarar la nulidad del referido acto.
- 6.26.** De conformidad con los alcances del numeral 13.1 del artículo 13 del TUO de la LPAG, la nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él; razón por la cual la nulidad de la Resolución de Sub Intendencia N° 680-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 30 de setiembre de 2021, conlleva a la nulidad de todas las actuaciones posteriores a su emisión, retrotrayéndose a la fecha de emisión de la citada resolución de Sub Intendencia, según lo señalado en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG. Por lo tanto, carece de objeto pronunciarse sobre los demás argumentos del recurso de revisión.
- 6.27.** En consecuencia, se remiten los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo y de los sucesivos actos en el procedimiento sancionador, a fin que disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al TUO de la LPAG.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, 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° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 1043-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por el SEGURO SOCIAL DE SALUD, y; en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 680-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 30 de setiembre de 2021, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Lambayeque, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 436-2021-SUNAFIL/IRE-LAM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. – **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 680-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, a fin que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente Resolución.

TERCERO. – Notificar la presente resolución al SEGURO SOCIAL DE SALUD y a la Intendencia Regional de Lambayeque, para sus efectos y fines pertinentes.

CUARTO. - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Lambayeque y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.27 de la presente resolución

QUINTO. - 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

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alternativa

Vocal ponente: JESSICA PIZARRO

20221108CEC