



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 277-2020-SUNAFIL/IRE-CUS
PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE CUSCO
IMPUGNANTE : HOTELERA CUSCO S.A.
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 081-2021-SUNAFIL/IRE CUS
MATERIA : - RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por HOTELERA CUSCO S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 081-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 30 de marzo de 2021, disponiéndose la **NULIDAD** del Acta de Infracción N° 250-2020-SUNAFIL/IRE-CUS por parte de la Intendencia Regional de Cusco.

Lima, 24 de mayo de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por HOTELERA CUSCO S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 081-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 30 de marzo de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 0896-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, 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° 250-2020-SUNAFIL/IRE-CUS (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (2) infracciones a la seguridad y salud en el trabajo (calificadas como leve y grave respectivamente), una infracción a las relaciones laborales (calificada como muy grave) y una infracción a la labor inspectiva (también calificada como muy grave).

1.2 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 001-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada, Horario de Trabajo y descansos remunerados, Planes y Programas de Seguridad y Salud en el Trabajo, Identificación de peligros y Evaluación de riesgos (IPER), Registro de control de asistencia, Formación e Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Gestión Interna de seguridad y Salud en el Trabajo.



imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 105-2020-SUNAFIL-IRE-CUSCO-SIRE de fecha 23 de febrero de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/. 30,487.00 por haber incurrido, entre otras², en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo en sobretiempo, no pagar remuneración por trabajo en sobretiempo del período 2018, 2019 y 2020.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento en relación con el pago de días feriados y pago de horas extra, de fecha 24 de diciembre de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.3 Mediante escrito de fecha 05 de marzo de 2021, subsanado el 18 de marzo de 2021³, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 105-2021-SUNAFIL-IRE-CUSCO-SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Se ha producido la afectación al principio *non bis in idem*.
- ii. No se ha valorado el cuestionamiento de familiaridad entre el inspector y el ex colaborador, afectando la imparcialidad de la inspección.
- iii. No se ha incurrido infracción alguna por parte de la impugnante.
- iv. No se ha pronunciado respecto del pedido de caducidad del procedimiento sancionador, ni a la presunta irregularidad en torno al informe de etapa instructiva (del 08 de enero de 2021), notificándose el inicio del procedimiento sancionador mediante proveído del 15 de enero de 2021.
- v. Existe una afectación al Principio de no contradicción, respecto del Informe de Actuaciones Inspectivas, en contraposición a lo resuelto en la Orden de Inspección N° 00000141-2021-SUNAFIL/IRE-CUS.

1.4 Mediante Resolución de Intendencia N° 081-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 30 de marzo de 2021⁴, la Intendencia Regional de Cusco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 105-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE en todos sus extremos, por considerar que

- i. Se encuentra acreditado a fs 04 del expediente sancionador, las horas extras trabajadas por el ex colaborador Claudio Puma Pillco durante los períodos de enero-diciembre 2018, enero a diciembre 2019 y enero hasta el 16 de julio de 2020. Por tanto, no existe una vulneración al principio *non bis in idem*, en

² El cuadro N° 01 de la resolución consignó por error la calificación de la infracción de seguridad y salud en el trabajo, señalándola "muy grave" cuando el tipo citado corresponde a una de carácter "leve". Este error fue corregido mediante la Resolución de Intendencia N° 001-2021-R-SUNAFIL/IRE-CUS, mediante la cual se rectificó de oficio tal extremo.

³ Declara inadmisibles mediante Auto N° 160-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE del 08 de marzo de 2021, por carecer, el representante, de la facultad para recurrir o impugnar los actos emitidos por la Administración, de acuerdo con la verificación de la vigencia del poder adjunta al recurso.

⁴ Notificada a la inspeccionada el 01 de abril de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

tanto "...no reúne los presupuestos exigidos por ley, al no tratarse del mismo hecho y tampoco del mismo derecho afectado según las materias sancionadas en la primera instancia".⁵

- ii. Con relación a la presunta familiaridad del inspector de la Sunafil, con el ex colaborador Puma Pillco, no se ha demostrado tal relación por parte de la impugnante a lo largo del procedimiento inspectivo y sancionador.
- iii. Sobre la pretendida aprobación del Plan para la prevención del Coronavirus, efectuado el 31.05.2020, se advierte que, de conformidad con la normativa vigente del sector salud en esa fecha, el plan únicamente se registraba y no era sometido a evaluación.
- iv. Respecto de las horas extras y su presunta compensación en común acuerdo con el ex colaborador, siendo prueba de ello "la constancia de efectivización de las mismas", se señala lo siguiente:

"...se debe recordar que el artículo 26 del D.S. N° 008-2002-TR concordante con el artículo N° 10 del D.S. N° 007-2002-TR, señala que la compensación deberá contar por escrito; es así que, de la verificación del procedimiento de investigación y sancionador no existe dicho acuerdo expreso presentado por el sujeto inspeccionado (ahora apelante), de modo que, suponer u otorgar a una 'constancia' emitida por el empleador de forma unilateral, no cumple con la exigencia dispuesta por el marco normativo antes señalado, en este sentido, corresponde confirmar la sanción en dicho extremo".⁶

- v. Sobre la existencia de una irregularidad en el inicio del procedimiento la impugnante afirma que "...el informe de la etapa instructiva es de fecha 08.01.2021 y recién se notifica el inicio del procedimiento el 15.01.2021":

"Con relación a los plazos esgrimidos como argumento de defensa, se debe tener en cuenta que la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, en su acápite 7.1.1.5, numeral 7.1.01, menciona: 'El plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador es de nueve (9) meses calendarios contados desde la fecha de la notificación de la imputación de cargos...'; en este orden y habiendo verificado que la Imputación de cargos fue notificada el 10.12.20 se advierte que el acto Resolutivo y demás actuaciones se encuentran dentro del plazo establecido por Ley; en este extremo tampoco existe consistencia con lo señalado por el apelante".⁷

- vi. Por estas razones se confirma la sanción impuesta en todos sus extremos, al no existir suficiente argumentación fáctica ni jurídica en los descargos de la accionante.

⁵ Página 3 de la Resolución de Intendencia N° 105-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, obrante en el folio 136 del expediente sancionador.

⁶ Página 4 de la Resolución de Intendencia N° 105-2021-SUNAFIL/IRE CUS, obrante en el reverso del folio 136 del expediente sancionador.

⁷ Página 5 de la Resolución de Intendencia N° 105-2021-SUNAFIL/IRE CUS, obrante en folio 137 del expediente sancionador.



- 1.5 Mediante escrito de fecha 12 de abril de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cusco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 081-2021-SUNAFIL/IRE CUS.
- 1.6 La Intendencia Regional de Cusco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000116-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, ingresando el 15 de abril de 2021 a evaluación por parte del Tribunal.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁸, 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° 29981⁹, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo¹⁰ (en adelante, LGIT), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR¹¹, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR¹² (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 sean sometidos a su conocimiento, mediante la

⁸ "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."

⁹ "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.

(...)"

¹⁰ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

¹¹ "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."

¹² "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."



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 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, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RLGIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia



administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR HOTELERA CUSCO S.A.

- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que HOTELERA CUSCO S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 081-2021-SUNAFIL/IRE CUS, emitida por la Intendencia Regional de Cusco, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 30,487.00 por la comisión de algunas infracciones, entre ellas dos tipificadas como MUY GRAVES, previstas en los artículos 25.6 y 46.7 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 01 de abril de 2021¹³, fecha en que fue notificada la citada resolución.
- 4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por HOTELERA CUSCO S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante escrito de fecha 12 de abril, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 081-2021-SUNAFIL/IRE CUS, a través del cual solicita su nulidad, en base a los siguientes argumentos:

- Afectación al Principio *Non bis in idem*.

La impugnante señala que se pretende aplicar una doble sanción por un mismo hecho; en el punto 2.2 del Informe Final de Instrucción N° 001-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI se indica que HOTELERA CUSCO S.A. no ha cumplido con absolver los requerimientos formulados, resultando como trabajador afectado el ex colaborador Claudio Puma Pillco; y que adicionalmente la empresa ha incurrido en obligaciones de pago de trabajo en sobretiempo, así como otras conductas tipificadas como grave y leve, acreditándose que *"...por los mismos hechos se pretende aplicar una falta grave y muy grave; es decir, claramente se evidencia una doble sanción por un mismo hecho"*.

- Violación del Principio de Irretroactividad de la Ley contenido en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.

La impugnante señala que se le pretende exigir el cumplimiento de la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA, publicada el 28 de abril de 2020, a hechos ocurridos el 13 de marzo del 2020.

- Violación al debido proceso contenido en el artículo 139, numeral 3) de la Constitución Política del Perú.

La impugnante señala que no se ha validado oportunamente el pedido efectuado respecto de la presunta familiaridad del inspector de trabajo con el ex colaborador Claudio Puma Pillco; sostiene que la entidad administrativa

¹³ Sin contar a este día dentro del plazo, computándose los quince (15) días hábiles desde el 02 de marzo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

*“...debería de haber solicitado de oficio la hoja de vida del inspector y realizar los requerimientos necesarios ante RENIEC, a efectos de validar quienes son los padres de cada uno de ellos”.*¹⁴

Respecto del Plan de vigilancia de la Salud presentado a la autoridad de Salud, de acuerdo a la fecha de presentación era exigible la *evaluación* previa *“...y no bastaba solamente su comunicación, sino su evaluación y posterior registro durante la vigencia de la RM N° 239-2020-MINSA”.*¹⁵

Respecto del pedido de caducidad, tampoco se han considerado los argumentos señalados por la impugnante; por el contrario, se invoca la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, la cual no fue cuestionada, sino un procedimiento distinto, *“...lo que conlleva a determinar que existe una clara afectación al debido procedimiento...”*¹⁶

Sobre el pago de horas extras, la impugnante alega que presentó la información acreditando que

*“...las horas extra registradas fueron compensadas en común acuerdo con el ex colaborador, prueba de ello es la constancia efectivización (sic) de las mismas, por lo que es aplicación el PRINCIPIO de PRIMACÍA DE LA REALIDAD, por cuanto en el período 2018, 2019 y 2020 NUNCA se registró reclamo alguno del ex colaborador ni denuncia ante vuestra representada, circunstancias que tampoco se ha emitido un pronunciamiento en la resolución impugnada...”*¹⁷

- Violación del derecho a la motivación en las resoluciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 numeral 5 de la Constitución Política del Perú.

La impugnante señala que existe una motivación aparente en la resolución impugnada, citando la Casación N° 270-2003 de la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

- 6.1** De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas *“...deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.*

¹⁴ Folio 141 del expediente sancionador

¹⁵ Reverso del folio 141 del expediente sancionador

¹⁶ Reverso del folio 142 del expediente sancionador

¹⁷ Reverso del folio 142 del expediente sancionador



6.2 Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente¹⁸, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG¹⁹, pudiendo incluso "...solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley"²⁰, esto es, los recursos establecidos en el artículo 218 antes citado (con las limitaciones que se desarrollarán más adelante).

6.3 Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

"Artículo 49.- Recursos administrativos

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

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

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

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

6.5 Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:

"...la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal.

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."

¹⁸ "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 217. Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

(...)"

¹⁹ "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

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

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

²⁰ Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Entendiéndose, por parte de esta Sala, que 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.

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

Del recurso de revisión presentado por Hotelera Cusco S.A.

- 6.7 Tal y como se describe en la sección V de la presente resolución, la impugnante solicita la nulidad de la Resolución de Intendencia N° 081-2021-SUNAFIL/IRE CUS, entre otras razones, por la "vulneración al debido proceso contenido en el artículo 139, numeral 3) de la Constitución Política del Perú"²¹.
- 6.8 De la revisión de los distintos descargos presentados por la impugnante obrantes en el expediente sancionador, tales como la absolución del acta de imputación de cargos y acta de infracción (en fojas 14²²), la absolución del informe final de instrucción (obrante a fojas 46), el recurso de apelación (a fojas 70) y la subsanación del recurso de apelación (a fojas 116), se identifica que Hotelera Cusco S.A. ha venido solicitando desde un inicio la nulidad de todo lo actuado, por la contravención a normas procedimentales durante la etapa instructiva.
- 6.9 Por ello, esta Sala considera que previamente al pronunciamiento sobre los fundamentos de la impugnante, corresponde identificar si durante el procedimiento instructivo se ha producido algún apartamiento que justifique o ampare el pronunciamiento de la nulidad, y su materialización a través del TUO de la LPAG, en tanto sus efectos pueden implicar la nulidad de aquellos actos administrativos sucesivos relacionados con éste, de conformidad con el artículo 13 de la norma en mención²³; y una vez dilucidada la pretendida nulidad, corresponderá pronunciarse sobre los otros extremos alegados por la accionante.

²¹ Así como su variante a nivel del derecho administrativa; sobre el particular, revisar Los fundamentos 4 y siguientes de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 06389-2015-PA/TC del 08 de junio de 2017.

²² Específicamente en el reverso de la foja 17 solicita la nulidad de todo lo actuado.

²³ "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él. (...)"



Del Acta de Infracción N° 250-2020-SUNAFIL/IRE-CUS del 26 de octubre de 2020, emitida por el inspector de trabajo de la Sub Intendencia de Actuaciones inspectivas (SiAi) de la Intendencia Regional de Cusco.

6.10 Tal y como se señala en el numeral 4.5.1 del Acta de Infracción, las actuaciones inspectivas tienen origen en la denuncia presentada por la señora Karina Portillo Segovia el 22 de agosto de 2020, "...quien en solicitud de actuación inspectiva solicita la verificación del cumplimiento de obligaciones de seguridad y salud en el trabajo y de normas sociolaborales en favor de quien en vida fue el trabajador Claudio Puma Pilco"²⁴.

6.11 La solicitud de actuación inspectiva, obrante en folio 3 del tomo I del expediente inspectivo claramente señala lo siguiente:

*"Mi esposo Claudio Puma Pilco fue trabajador permanente desde 1996, manteniendo un horario de trabajo de 24 horas continuas de 2:00pm a 2:00pm del día siguiente, nunca se reconoció en su remuneración el trabajo nocturno y horas extra correspondientes, **se contagia de Covid-19 en su centro de labores por no tener los Epp Necesarios, además de compartir habitación con 2 compañeros, sin respetar el aislamiento debido**, deja de laborar el día 19 de julio de 2020 con síntomas y fallece el 31 de julio de 2020 por Covid-19 avanzado, no tuvimos contacto con ningún familiar ni amigo con covid-19, nótese que el sistema de salud no había colapsado y el número de contagios era reducido en la ciudad de cusco, por ende solicito que en la primera inspección el empleador exhiba en calidad de medio probatorio el registro de asistencia de trabajadores, registro de huéspedes del mes de julio, acta de entrega de los epp, registro de capacitación sobre protocolos de bioseguridad (Covid 19). (el resaltado es nuestro)*

6.12 Denuncia que fue complementada mediante el escrito que obra a fojas 470 del tomo III, de fecha 06 de octubre del 2020, a través del cual ofrece el testimonio del colaborador Carlos Saul Amao Lucana, quien según el testimonio estuvo enfermo de Covid-19 y cuya asistencia está registrada el 26 de junio del 2020, junto con la del ex colaborador Claudio Puma Pilco, en fojas 105 del tomo I del expediente inspectivo, así como el 23 de junio (fojas 107), el 22 de junio (fojas 109) y en fechas cercanas a la muerte del trabajador, tales como el 10 de julio de 2020 (fojas 151 del tomo I), 11 de julio (fojas 152 del tomo I), 12 de julio (fojas 153 del tomo I) y siguientes.

6.13 Así, según la entonces vigente Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, denominada "Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva"²⁵, para los trámites de las actuaciones inspectivas de investigación (sección 7.2), los inspectores comisionados al recibir una orden de inspección, en el caso de denuncias, **debían de revisar necesariamente el contenido de la denuncia**, identificando en base a ésta las materias objeto de verificación y de corresponder, solicitar el refrendo de nuevas materias (numeral 7.2.3). Este criterio se mantiene en la actual "Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva", Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII²⁶, señalándose en el literal a) del numeral 7.5.7 la obligación del inspector de revisar el contenido de la denuncia y los anexos remitidos.

6.14 Estos elementos, a consideración de esta Sala, no han sido evaluados en el Acta de Infracción, pese a que en la entonces vigente Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, en el numeral 6.2.1., se reconocían como principios ordenadores del Sistema de Inspección del Trabajo los principios ordenadores de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y la actual Directiva N°

²⁴ Reverso del folio 3 del expediente sancionador. Sobre el particular, la propia Acta de Infracción señala que la orden de inspección tiene su origen en la hoja de ruta N° 0000208003-2020, que se inició con la Solicitud de Actuación Inspectiva del 22 de agosto de 2020.

²⁵ Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL.

²⁶ Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

001-2020-SUNAFIL/INII, en su base legal, hace expresa referencia al Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (TUO de la LPAG), señalando en el numeral 7.1.1 que las actuaciones inspectivas de investigación en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo son diligencias previas al procedimiento sancionador, y se rigen, entre otras, también por lo previsto en el TUO de la LPAG, es decir, por los principios del procedimiento administrativo, contenidos en el artículo IV del Título Preliminar.

- 6.15 En ese sentido, esta Sala ha identificado que el Acta de Infracción N° 250-2020-SUNAFIL/IRE-CUS vulnera los siguientes principios del Procedimiento Administrativo: el principio del debido procedimiento, al no haber actuado como prueba el testimonio presentado en la ampliación de denuncia del 06 de octubre del 2020, así como el principio de verdad material e impulso de oficio, al no haber obtenido el certificado de defunción del ex colaborador Claudio Puma Pillco, a fin de determinar si el trabajador falleció a causa del nuevo Coronavirus (Covid-19), así como el cumplimiento o incumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo referidas a la prevención del nuevo Coronavirus (Covid-19), a la luz de lo indicado en la denuncia.

De la naturaleza del Acta de Infracción y la nulidad de la misma

- 6.16 El artículo 16 de la LGIT señala que las actas de infracción se extienden “...en modelo oficial y con los requisitos que se determinen en las normas reguladoras del procedimiento sancionador”, añadiendo que “...los hechos constatados (...) se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en su defensa de sus respectivos derechos e intereses pueden aportar los interesados.” (el resaltado es nuestro).

- 6.17 Precisamente una norma reguladora la constituía la entonces vigente Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, con los alcances referidos en el numeral 6.14 de la presente resolución, por lo que es importante identificar las consecuencias de la vulneración de los principios generales del derecho administrativo en el Acta de Infracción.

- 6.18 Si bien un sector de la administración considera al Acta de Infracción como un acto de administración²⁷, esta Sala considera que los alcances del Acta de Infracción exceden el concepto de mero acto de trámite con el que se le pretende

²⁷ Sobre el particular, la Resolución de Intendencia N° 085-2015-SUNAFIL/ILM del 30 de marzo de 2015, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, señala en el fundamento 8 que “...la naturaleza de las Actas de Infracción no es la de un acto administrativo, por el contrario son actos de administración, consistentes en manifestaciones o declaraciones, expresiones intelectivas de voluntad, conocimiento, opinión recomendación, juicio, deseo, etc., formando gran parte de las piezas procesales de los expedientes administrativos, considerándose actos no productores de efectos jurídicos directos, pudiendo ser medidas de prueba que la administración produzca durante el procedimiento: Pericias, declaraciones testimoniales, producción de pruebas, actas documentales o instrumentales, etc.”.



clasificar; por el contrario, sus alcances vinculan la actuación de la administración en etapas posteriores siguientes (el procedimiento instructivo mismo), formulándose la imputación de cargos y el informe Final de Instrucción (inicio y fin del procedimiento instructivo) de acuerdo a la propuesta de incumplimientos y a las actuaciones que durante la etapa inspectiva se realicen.

6.19 En base a ello, es consecuente considerar al Acta de Infracción como un acto administrativo de trámite²⁸, pasible de ser impugnado sólo en aquellos casos en los cuales este determine “...la imposibilidad de continuar el procedimiento...” o produzca indefensión, según lo prescribe el numeral 2 del artículo 217 del TUO de la LPAG. Sobre el criterio de causar indefensión, se entiende por éste a “...aquellos actos que aún sin tener la cualidad de definitivo, coloquen al administrado en una imposibilidad de defenderse de otro modo...”²⁹. En similar sentido, se señala que esta situación se presenta:

“...aquellos actos intermedios que ora impidan a los sujetos afectados adquirir la condición de interesados (piénsese, por ejemplo, en la negativa de la Administración a admitir la personación del titular de un interés legítimo vinculado al objeto del procedimiento), ora liquiden o limiten el ejercicio de los poderes instrumentales que a los mismos asisten en el seno del iter administrativo (impidiendo el acceso a un determinado documento, reduciendo el plazo previsto para la presentación de alegaciones, rechazando la práctica de una prueba, omitiendo el trámite de audiencia, entre otras hipótesis)...”³⁰

6.20 Por ello, tal y como lo establece un sector de la doctrina:

“...lo relevante para determinar el carácter impugnabile o inimpugnabile de manera separada de un acto de trámite no se deriva de su situación en el procedimiento administrativo, sino exclusivamente de la magnitud de sus efectos perjudiciales que pueda producir en alguno de los participantes en el citado procedimiento (...) un acto administrativo de trámite puede tener dimensiones diferentes según se juzgue desde la perspectiva de uno u otro destinatario...”³¹

6.21 A consideración de esta Sala, la indefensión que ocasiona un acta de infracción que se aparta de los principios generales del derecho administrativo trasciende a todas las actuaciones posteriores de la administración. Tal y como lo señala la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, “Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo”³², la autoridad instructora debe de dar inicio al procedimiento sancionador “...al emitir y notificar la imputación de cargos al sujeto responsable, en virtud del contenido del Acta de infracción y lo advertido en el desarrollo de las actuaciones de investigación y comprobatorias”. (literal b del artículo 6.4.1.4 de la Directiva); es decir, si durante el procedimiento inspectivo la omisión de actuaciones probatorias o el apartamiento de alcances legales impacta en la calificación de las conductas, tal error o apartamiento trasciende todo el procedimiento instructivo y posterior procedimiento sancionador.

6.22 Este criterio es concordante con la postura señalada por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 02698-2012-AA/TC, en cuyo fundamento 17, al señalar que “...dichas actas no están exentas del deber de motivación de los actos administrativos, así como de la ponderación de

²⁸ Similar posición se plantea, por ejemplo, en los fundamentos 6 al 12 del precedente administrativo sobre nulidad de oficio de actos administrativos emitidos dentro de un procedimiento administrativo disciplinario, en el marco de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, aprobado por Resolución de Sala Plena N° 002-2019-SERVIR/TSC y publicada el 8 de septiembre en el diario oficial El Peruano.

²⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica Editores. Tomo I. Página 202.

³⁰ CIERCO SEIRA, César. “La participación de los interesados en el procedimiento administrativo” EN: Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia; citado por DANÓS ORDOÑEZ (2007).

³¹ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. (2007). “La impugnación de los Actos Administrativos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja”. EN: Revista Derecho y Sociedad, N° 28, 267 - 271.

³² Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

todas las pruebas aportadas, pues precisamente dan inicio al procedimiento administrativo sancionador en ciernes, siendo que la decisión tomada por la autoridad laboral traerá como consecuencia la imposición de sanciones administrativas y pecuniarias. Dicha inspección debe estar dotada de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en términos constitucionales.”. Nótese que esta propuesta es coherente con la referencia al Título Preliminar del TUO de la LPAG antes referido, entendiéndose que el procedimiento administrativo (y en general la actuación de la administración) debe encontrarse regulada por los principios contenidos en el artículo IV del TUO de la LPAG, tal y como se especificó en el numeral 6.14 de la presente resolución.

6.23 Nótese que esta postura (de asumir al Acta de Infracción, como un acto administrativo de trámite) es compatible con el respeto a los principios contenidos en el TUO de la LPAG antes desarrollados, así como con la posibilidad de declarar su nulidad, tal y como se establece en el Lineamiento N° 013-2008 del 30 de octubre de 2008, denominado “Lineamiento que establece los criterios técnicos en la declaración de nulidad de las Actas de Infracción”, el cual faculta a declarar la nulidad de oficio de las actas de infracción en los supuestos señalados en numeral 6.2 del citado lineamiento, estableciéndose en el numeral 6.1 del mismo que “...el Subdirector, Director de Inspección Laboral o las Autoridades Administrativas que hagan sus veces, aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título I y Capítulo I del Título III de la Ley N° 27444, en lo que resulte aplicable”. El capítulo II está referido a la nulidad de los actos administrativos (y sus causales), y el capítulo I del Título III a las disposiciones generales del procedimiento administrativo; una causal de nulidad, a la luz del artículo 10 del TUO de la LPAG, contenido en el capítulo II del Título Primero, es precisamente la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

6.24 En ese sentido, en tanto el Acta de Infracción constituye un acto de administración interna, sujeto al cumplimiento de los principios ordenadores del procedimiento administrativo y en general a contenidos en el artículo IV del TUO de la LPAG, la nulidad de la misma se encuentra regulada en el artículo 10 de la norma en desarrollo, señalada en el numeral precedente (6.21) y que a continuación se cita:

“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.*
- 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.*
- 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.*
- 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.”*



6.25 Por ende, al vulnerarse los principios del procedimiento administrativo antes referidos, contenidos en el Título Preliminar del TUO de la LPAG, este Tribunal ha identificado que el Acta de Infracción N° 250-2020-SUNAFIL/IRE-CUS de fecha 26 de octubre de 2020 se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el inciso 1 del artículo 10 de la norma en desarrollo, correspondiendo que dicho acto administrativo sea declarado nulo.

6.26 Sobre el particular, esta Sala considera que -si bien dentro del recurso de revisión puede interponerse el pedido de nulidad del acto impugnado- por los alcances del inciso 1 del artículo 11 del TUO de la LPAG, la nulidad sólo puede ser declarada por el mismo órgano que emitió el acto o el superior jerárquico de éste, por lo que si bien esta Sala ha identificado los supuestos que condicionan la nulidad del Acta de Infracción de fecha 26 de octubre de 2020, le corresponde al superior jerárquico del funcionario que emitió la referida Acta pronunciarse sobre la nulidad solicitada mediante el recurso de revisión presentado el 12 de abril de 2021, en concordancia con los alcances del artículo 11 del TUO de la LPAG.

De los efectos de la declaración de nulidad

6.27 De conformidad con el numeral 1 del artículo 12 del TUO de la LPAG, los efectos de la declaración de nulidad retrotraen lo actuado hasta la fecha del acto declarado nulo, esto es, el 26 de octubre de 2020³³, siendo nulas las actuaciones posteriores, de conformidad con el numeral 1 del artículo 13 de la norma en mención³⁴. En ese sentido, al ser nulo todo lo actuado en etapa posterior a la emisión del Acta de Infracción N° 250-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, incluyéndose dentro de estos alcances a la Resolución de Intendencia N° 081-2021-SUNAFIL/IRE CUS, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos señalados en el numeral 5.1 de la presente resolución.

6.28 En cuanto a lo establecido en el numeral 3 del artículo 11 del TUO de la LPAG, referido a la responsabilidad del emisor del acto inválido, esta Sala considera que no corresponde la declaración de lo señalado en dicho dispositivo, por no cumplirse los requisitos previstos en dicho artículo, en torno a la ilegalidad manifiesta y su conocimiento por un superior jerárquico, por los fundamentos señalados en el punto 6.26 de la presente resolución.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la SUNAFIL, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

³³ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

(...)"

³⁴ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.

(...)"



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SE RESUELVE:


PRIMERO.- Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por HOTELERA CUSCO S.A., en el extremo en el que solicita la nulidad de la Resolución de Intendencia N° 081-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 30 de marzo de 2021 y de lo actuado durante la etapa inspectiva, por las consideraciones expuestas en los numerales 6.10 al 6.28 de la presente resolución.

SEGUNDO.- DEVOLVER el expediente a la Intendencia Regional de Cusco para que en ejercicio de sus funciones realice las acciones correspondientes necesarias a fin de que se declare la NULIDAD del Acta de Infracción N°250-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, del 26 de octubre de 2020, que sirvió de fundamento al procedimiento administrativo sancionador llevado contra HOTELERA CUSCO S.A., recaído en el expediente N° 277-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, retrotrayendo el procedimiento inspectivo hasta el momento de la emisión del Acta de Infracción, ocurrida el 26 de octubre de 2020, de conformidad con las consideraciones expuestas en los numerales 6.26 al 6.28 de la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a HOTELERA CUSCO S.A. y a la Intendencia Regional de Cusco, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese


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


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


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



LPDERECHO.PE