



*Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala*

Resolución N° 035-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 343-2019/SUNAFIL/IRE-PIU
PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE PIURA
IMPUGNANTE : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LAS LOMAS
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 036-2021-SUNAFIL/IRE-PIU
MATERIA : - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LAS LOMAS en contra de la Resolución de Intendencia N° 036-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 08 de abril de 2021.

Lima, 17 de junio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LAS LOMAS (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 036-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 08 de abril 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° 656-2019-SUNAFIL/IRE-PIU, 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° 212-2019-SUNAFIL/IRE-PIU (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.
- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 437-2019-SUNAFIL/IRE-PIU/SIAI-IC del 19 de diciembre de 2019, notificada el 23 de enero de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 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 sobre remuneraciones (pago de la remuneración).



1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 295-2020-SUNAFIL-SIAI-IRE-PIURA, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada 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° 0014-2021-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE de fecha 14 de enero de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/. 1,890.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por la inasistencia a la diligencia de comparecencia del 02 de agosto de 2019, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Mediante escrito de fecha 08 de marzo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 0014-2021-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. El ente fiscalizador ha observado los apersonamientos efectuados por el Alcalde y el asesor legal de la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LAS LOMAS, cuestionando que no haya sido el procurador público quien suscriba esta participación, fundamentando esta decisión en el artículo 47 de la Constitución Política, concordante con el artículo 2 y 37 del Decreto Supremo N° 017-2018-JUS.
- ii. Al no permitir la participación del alcalde y el asesor legal en la diligencia de comparecencia del 02 de agosto de 2019, se ha vulnerado el debido procedimiento administrativo, por lo que corresponde dejar sin efecto la multa.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 036-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 08 de abril de 2021², la Intendencia Regional de Piura declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 0014-2021-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE, por considerar que

- i. La normativa relativa al Sistema de Defensa Jurídica del Estado no le atribuye a los Alcaldes de las municipalidades, el ejercicio del derecho de defensa en los procedimientos que puedan llevarse en contra de estas entidades, sino que por el contrario, el ordenamiento jurídico contempla que sean los Procuradores Públicos de cada entidad quien pueda llevar a cabo la defensa de la entidad, de acuerdo con el artículo 24 del Decreto Legislativo N° 1326.
- ii. Por ello, el numeral 14.2 del artículo 14 del Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N° 1326, establece la obligación de notificar a las Procuradurías Públicas en su domicilio real o procesal, situación que se dio en el procedimiento materia de autos.
- iii. Por ello, la solicitud efectuada por el órgano instructor de acreditar su derecho de defensa conforme a lo dispuesto por el artículo 47 de la Constitución Política fue correcta, no siendo coherente con lo antes afirmado que el Alcalde o el asesor legal —a través de un poder otorgado por Escritura Pública— se apersonen,

² Notificada a la inspeccionada el 12 de abril de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 035-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“...evidenciándose la renuencia del recurrente a dar cumplimiento a los dispositivos legales vigentes referentes al ejercicio del derecho de defensa de su representada.”³

- iv. Pese a esto, la autoridad sancionadora “...igualmente analizó el escrito de descargos de fecha 04.02.2020 presentado por el recurrente; verificando que ninguno de los argumentos de defensa que allí expuestos (sic) lograron desvirtuar la presunción de los hechos constatados...”⁴.

1.6 Mediante Resolución de Intendencia N° 41-2021-SUNAFIL/IRE-PI, de fecha 13 de abril de 2021, se rectificó de oficio los errores materiales consignados en la numeración del encabezado de la Resolución de Intendencia N° 036-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, al consignarse el año 2020 en su numeración, correspondiéndole el año 2021; así como el artículo tercero en el cual inicialmente se declaraba agotada la vía administrativa, pero por la instalación del Tribunal de Fiscalización Laboral, ésta podía recurrir al Tribunal a través del recurso extraordinario de revisión, notificándose el 15 de abril de 2021.

1.7 Mediante escrito de fecha 30 de abril de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 036-2021-SUNAFIL/IRE-PIU.

1.8 La Intendencia Regional de Piura admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000406-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, recibido el 06 de mayo 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° 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.

³ Folio 97 del expediente sancionador.

⁴ Folio 97 del expediente sancionador.

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.”



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 artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-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 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.

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 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."

⁸"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."

⁹"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° 035-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 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 RGLIT 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 PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LAS LOMAS

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LAS LOMAS presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 036-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, emitida por la Intendencia Regional de Piura, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 1,890.00 (mil ochocientos noventa con 00/100 soles) por la comisión de la infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el artículo 46.10 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 12 de abril de 2021, fecha en que fue notificada la citada resolución¹⁰.

¹⁰ Iniciándose el plazo el 13 de abril de 2021, día hábil siguiente al de la fecha de notificación.



- 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 la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LAS LOMAS.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante escrito de fecha 30 de abril, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 036-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, señalando lo siguiente:

- Vulneración al derecho de defensa y debido proceso

La impugnante reitera el pedido señalado en la apelación, con la vulneración al derecho de defensa y debido proceso, señalando que se notificó a la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Distrital de Las Lomas, pese a que la impugnante a través del Alcalde y posteriormente a través del asesor legal presentaron los descargos respectivos.

A criterio de la impugnante, "...debe tenerse en cuenta que la Municipalidad Distrital de Las Lomas, por ser una comuna chica (...) recién a partir del 04 de marzo de 2021 (*meses después de iniciado el proceso fiscalizador*), que se cuenta con dicho funcionario".¹¹

Añade que si bien se observó el apersonamiento efectuado por el Alcalde del 04 de febrero de 2020 (con el cual concuerdan), no se debió rechazar u observar el apersonamiento realizado el 30 de septiembre de 2020 por el asesor legal, ya que se contrató los servicios de un asesor legal para que ejerza el patrocinio de la Municipalidad, tal como se detalló en el poder notarial adjuntado, por lo que "...se dejó en estado de indefensión a la Comuna; ya que no existía un funcionario que asuma la defensa dentro del procedimiento"¹².

Esta vulneración toma mayor fuerza al citarse al Procurador Público para la diligencia de comparecencia del 02 de agosto de 2019 y "...observar o no permitir que el asesor legal sean parte del proceso, se vulneró el debido procedimiento administrativo (sic)"¹³.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la alegada vulneración del derecho de defensa y del debido proceso

- 6.1 Alega la impugnante que la instancia de apelación de la SUNAFIL ha confirmado la propuesta de sanción basándose en su objeción a los apersonamientos presentados por el sujeto inspeccionado, bajo el argumento de no estar suscritos por el procurador público de la Municipalidad: ¹⁴ uno suscrito por el Sr. Alcalde Municipal, del 4 de febrero de 2020; y el segundo, de un asesor legal, del 30 de setiembre de 2020.

¹¹ Folio 103 del expediente sancionador.

¹² Reverso del folio 103 del expediente sancionador.

¹³ Reverso del folio 103 del expediente sancionador.

¹⁴ Para este fin, cita al artículo 24° del Decreto Legislativo N° 1326, *Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, así como al artículo 39.1 del Decreto Supremo N° 018-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326.*



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 035-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.2** Explica la recurrente que la Municipalidad Distrital de las Lomas es una comunidad pequeña que no contaba con recursos para contratar a un procurador público municipal sino hasta después de iniciada la fiscalización. Por esta cuestión fáctica, sostiene, no debió desestimarse el apersonamiento realizado por el asesor legal para que ejerza la defensa correspondiente.
- 6.3** Entonces, la infracción al debido procedimiento administrativo es sostenida respecto del hecho de que el inspector actuante observó o no permitió que dicho asesor legal participe en la diligencia.
- 6.4** En consulta con el expediente inspectivo se aprecia que:
- El 2 de agosto de 2019, el inspector actuante dejó constancia de que la inspeccionada no asistió a la comparecencia programada, habiéndole esperado hasta las 10:20 horas (folio 14 del expediente inspectivo).
 - A las 12:16 horas del mismo día, una comunicación de la impugnante fue ingresada vía mesa de partes de la Intendencia Regional de Piura con el asunto “*hacer llegar información*”. En ella, consta una serie de documentos que no refieren a la imposibilidad indicada por la impugnante en sus recursos de apelación y de revisión, sino que tan solo se presenta la documentación como un intento de enmendar la ausencia en la comparecencia.¹⁵
 - No aparece constancia de que el inspector actuante haya denegado al citado abogado a participar en la comparecencia citada para el 2 de agosto de 2019, inasistencia que es motivo de la sanción cuestionada. Por este motivo, se recuerda que todo funcionario público —sujeto al principio de buena fe procedimental— debe actuar “...guiado por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe...”¹⁶

¹⁵ A través del Oficio N° 0125-2019-MDLL/GM, obrante a folio 16 del expediente inspectivo, adjunta tres (03) informes así como la información de los ex trabajadores de la gestión anterior, durante el período del 01 de julio al 31 de agosto de 2018.

¹⁶ *Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS*

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.8. Principio de buena fe procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley.

Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.



6.5 Es decir, la impugnante no justifica la inasistencia a la comparecencia, sino que, consintiéndola, deduce una serie de argumentos que no fueron presentados ante el inspector actuante y de las que no se acredita nada ante dicho servidor. Por ello, este argumento no resulta atendible.

Sobre la detección de nuevos hechos y el principio de verdad material

6.6 Una cuestión llamativa del expediente es la actuación del inspector de trabajo, quien ante la evidencia de que, por declaración de la propia inspeccionada a fojas 21 del expediente inspectivo, ha contado con “ex trabajadores de la municipalidad [...] los cuales según los reportes del sistema han realizado labores de Serenazgo y Limpieza Pública, bajo modalidad de contrato de servicios, emitiendo recibos por honorarios, y su pago se les ha realizado mediante transferencia a cuenta de terceros (CCI)”. Como se ve, se trataría de personal presumiblemente subordinado, habida cuenta del tipo de prestación realizada, la que difícilmente podría no haber estado sujeta al poder de dirección de la impugnante.

6.7 No se evidencia del expediente inspectivo que por la identificación de tales hechos se haya cursado algún tipo de comunicación al respecto; esta presunta omisión resulta contraria a los fines de la inspección del trabajo cuando se tiene a la vista instrumentales de los cuales puede deducirse una situación de probable incumplimiento de normas de trabajo, en donde corresponde correr traslado a las unidades orgánicas correspondientes para generar nuevas órdenes de inspección o ampliar aquella en curso, conforme con el principio de *carácter permanente* (art. 2.15 de la LGIT)²⁰ y a las propias finalidades de la inspección (art. 3.1.a del Convenio núm. 81 de la OIT, Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947²¹ y el art. 3.1 de la LGIT²²).

²⁰ Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806

Artículo 2.- Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo

El funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores:

(...)

15. *Carácter Permanente, que define la naturaleza continua y perdurable de la inspección del trabajo como instrumento de vigilancia constante del cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo.*

²¹ C081 - Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)

Artículo 3

1. El sistema de inspección estará encargado de:

(a) *velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;*

(...)

²² Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806

Artículo 3.- Funciones de la Inspección del Trabajo

Corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, cuyo ejercicio no puede limitar el efectivo cumplimiento de la función de inspección, ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores del trabajo.

1. *De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales:*

a) *Ordenación del trabajo y relaciones sindicales.*

a.1) *Derechos fundamentales en el trabajo.*

a.2) *Normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas.*

a.3) *Normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores en las empresas.*

b) *Prevención de riesgos laborales.*

b.1) *Normas en materia de prevención de riesgos laborales.*

b.2) *Normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia.*



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 035-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.8 La entonces vigente Directiva N° 01-2016-SUNAFIL/INII “Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva”²³ establecía lo siguiente en el numeral 7.2.17:

7.2.17. Cuando en el desarrollo de las actuaciones inspectivas los Inspectores comisionados conozcan hechos nuevos que puedan ser contrarios al ordenamiento jurídico vigente respecto de materias distintas a las contenidas en la orden de inspección, actúan de oficio adoptando las medidas del caso, sin perjuicio de solicitar por escrito, dentro de las veinticuatro (24) horas de conocidos los hechos, la expedición del refrendo de las nuevas materias por parte del directivo que emitió la orden de Inspección, lo cual deberá realizarse antes de la adopción de la medida inspectiva, de corresponder.

Estableciéndose un alcance similar en la actual Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII – “Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva”²⁴, al consignarse en el punto 6.5.3 lo siguiente:

6.5.3. Cuando con ocasión de la realización de una actuación inspectiva, el Inspector tome conocimiento de alguna vulneración flagrante de normas sociolaborales o de seguridad y salud en el trabajo que no se encuentre vinculada a la orden de inspección que originó su actuación, de ser factible, este actúa de oficio realizando las diligencias que fueran necesarias a fin de obtener y asegurar los medios de prueba de las infracciones advertidas, cuya desaparición o modificación pudiera afectar el resultado de la inspección; en caso de no poder actuar, informa a su Supervisor Inspector o quien haga sus veces de la materia advertida a efectos que se genere la respectiva orden de inspección.

c) Empleo y migraciones.

c.1) Normas en materia de colocación y empleo.

c.2) Normas relativas a migraciones laborales y trabajo de extranjeros.

c.3) Normas sobre empresas de intermediación laboral.

d) Promoción del empleo y formación para el trabajo.

d.1) Normas relativas a la promoción del empleo y la formación para el trabajo.

e) Trabajo Infantil.

e.1) Normas sobre trabajo de los niños, niñas y adolescentes.

f) De las prestaciones de salud y sistema previsional.

f.1) Normas referidas al sistema nacional de pensiones, al sistema privado de pensiones y al régimen de prestaciones de salud.

f.2) Normas referidas al Sistema Privado de Pensiones.

g) Trabajo de personas con discapacidad.

g.1) Normas referidas a la promoción e incentivos para el empleo de personas con discapacidad, así como la formación laboral de personas con discapacidad y al cumplimiento de las cuotas de empleo público que la ley reserva para ellas.

h) Cualesquiera otras normas cuya vigilancia se encomiende específicamente a la Inspección del Trabajo.

²³ Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL.

²⁴ Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL.



- 6.9 Por ello, se exhorta a la Intendencia Regional de Piura a que en virtud de las normas citadas y a los hechos contenidos en el expediente inspectivo, contemple la necesidad de generar una nueva orden de inspección.

Sobre el uso de argumentos en los recursos administrativos y la buena fe procedimental

- 6.10 El TUO de la LPAG reconoce al principio de buena fe procedimental, a través del cual se espera que tanto la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados realicen los respectivos actos procedimentales “...guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe”²⁵.
- 6.11 Así, no es congruente con el principio de buena fe procedimental que un administrado interponga un recurso administrativo (y en esta instancia, ante un recurso extraordinario) sin acompañar al fundamento de hecho que lo sustente, en clara contradicción al artículo 173.2 del TUO de la LPAG²⁶ y en un sentido lato, de acuerdo al numeral 2 del artículo 124 del TUO de la LPAG²⁷, más aún si a través de dicha afirmación —sin sustento— pretenda señalar que la autoridad inspectiva impidió su apercibimiento a la diligencia de comparecencia del 02 de agosto de 2019 aduciendo que se exigía la presencia del Procurador Público de la impugnante, toda vez que a dicha fecha no había sido presentado ningún documento por parte de la Municipalidad Distrital de Las Lomas que motivara tal respuesta de la autoridad. Por el contrario, como se señaló en el punto 6.4 de la presente resolución, no fue sino hasta las 12:16 horas del mismo día —tal y como obra en el folio 15 del expediente inspectivo— que la impugnante remitió los documentos solicitados.
- 6.12 Por ello, el TUO de la LPAG establece en los administrados el deber de abstenerse de “...formular pretensiones o articulaciones ilegales, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes, de solicitar actuaciones meramente dilatorias, o de cualquier otro modo afectar el principio de conducta procedimental”²⁸
- 6.13 En palabras de Morón Urbina, es incompatible con el principio de buena fe procedimental, desde la perspectiva del administrado:

“...utilizar el procedimiento o algunas de sus actuaciones para lograr fines fraudulentos, reiterar un pedido simultánea o sucesivamente hasta lograr su

²⁵ Numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

²⁶ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 173.- Carga de la prueba

173.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.

173.2 **Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.**” (el resaltado es nuestro).

²⁷ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 124.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente

(...)

2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoyen y, cuando le sea posible, los de derecho.”

²⁸ Numeral 1 del artículo 67 del TUO de la LPAG, a través del cual se establecen los deberes generales de los administrados en el procedimiento.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 035-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

aceptación sin perfeccionar la documentación ya observada antes, alegar hechos contrarios a la realidad, emplear maniobras dilatorias o que tiendan a entorpecer la buena marcha del procedimiento, ocultar información sobre terceros interesados, son conductas contrarias a la buena fe ejecutadas por los administrados, y que vician un procedimiento por aplicación de este principio”²⁹ (el resaltado es nuestro)

6.14 Frente a ello, lógicamente se señala que:

“...no debe dejar de advertirse que la autoridad como instructora del procedimiento también asume el deber de estar atenta a identificar cualquier fraude, colusión y cualquier otra conducta ilícita o dilatoria y adoptar las decisiones adecuadas y para desalentarlas. Cuando ello sucede la autoridad está llamada a advertirlo y llamar la atención a las partes, valorar dicha conducta al momento de resolver (por ejemplo, en materia sancionadora) y, si cuenta con norma habilitante, aplicar al administrado desleal una multa administrativa y/u obligarle a asumir costos del proceso”³⁰ (el resaltado nuevamente es nuestro)

6.15 En ese sentido, esta Sala ha valorado los argumentos de la impugnante teniendo en consideración el contenido y las afirmaciones allí vertidas, respecto del procedimiento.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LAS LOMAS, en contra de la Resolución de Intendencia N° 036-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 08 de abril de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 343-2019/SUNAFIL/IRE-PIU.

²⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica Editores. Tomo I. Página 106.

³⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob cit. Página 107.



SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 036-2021-SUNAFIL/IRE-PIU en todos sus extremos, por las razones expuestas en los fundamentos 6.1 a 6.15 de la presente resolución.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LAS LOMAS y a la Intendencia Regional de Piura, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Devolver los actuados a la Intendencia Regional de Piura.

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral