



### Resolución N° 043-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

**EXPEDIENTE SANCIONADOR** : 110-2020-SUNAFIL/IRE-JUN

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE JUNÍN

IMPUGNANTE : LA POSITIVA SEGUROS Y REASEGUROS

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA Nº 15-2021-

SUNAFIL/IRE-JUN

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por LA POSITIVA SEGUROS Y REASEGUROS en contra de la Resolución de Intendencia N° 15-2021-SUNAFIL/IRE-JUN, de fecha 09 de abril de 2021.

Lima, 18 de junio de 2021

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por LA POSITIVA SEGUROS Y REASEGUROS (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 15-2021-SUNAFIL/IRE-JUN, de fecha 09 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° 360-2020-SUNAFIL/IRE-JUN, 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° 037-2020-SUNAFIL/IRE-JUN (en adelante, el Acta de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.
- 1.2 Mediante Imputación de cargos N° 113-2020-SUNAFIL/IRE-JUN/SIAI del 25 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal 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).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Pago de Bonificaciones.



- 1.3 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° 124-2020-SUNAFIL/IRE-JUN/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador 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° 38-2021-SUNAFIL/IRE-JUN/SIRE de fecha 25 de febrero de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/11,390.00 soles, por haber incurrido en:
  - Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con el requerimiento de información emitida el 16 de setiembre de 2020, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.
- **1.4** Mediante escrito de fecha 19 de marzo de 2021, la impugnante inter<mark>puso</mark> recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 38-2021-SUNAFIL/IRE-JUN/SIRE, argumentando lo siguiente:
  - i. El día 16 de setiembre de 2020, la inspectora remitió al correo electrónico el requerimiento de información, concediéndole como fecha límite para su absolución el 22 de setiembre de 2020, luego fueron requeridos nuevamente, esta vez con plazo límite hasta el 24 de setiembre de 2020, es decir, dos días después del vencimiento del primer requerimiento.
  - ii. Sostiene que le plazo adicional otorgado, tiene como fin, constatar hechos relacionados al cumplimiento de sus deberes, lo que de ningún modo se trataría de obstrucción, considerando que, cumplió con el requerimiento dentro del plazo adicional otorgado por la inspectora, como se ve del 4.8 del Acta de Infracción, lo que no fue advertido, imponiéndoles sanción.
  - iii. Reafirma que al tratarse de una misma información y teniendo por cumplido el segundo mandato, se estaría cumpliendo de forma íntegra con el primer y con el segundo requerimiento, no encontrándose en un caso de negativa de brindar información. El cumplimiento del requerimiento se realizó, aunque, de forma extemporánea, por un lapso mínimo, considerando que por ser plazo corto se debieron acumular los requerimientos por la identidad de sus elementos.
  - iv. En el caso negado de existir un incumplimiento oportuno sobre la presentación del primer requerimiento de información, este no puede homologarse a una negativa, menos si la información requerida luego fue presentada; alegando además que carece de motivación el no explicar la equiparación de un incumplimiento oportuno a la negativa de información, cuando esta última nunca existió.
  - v. La conducta no se ajusta al supuesto de hecho que la norma plantea, por lo que la infracción no devendría en muy grave, ya que carecería de razonabilidad y proporcionalidad, por no tomar en cuenta la subsanación en el corto plazo.





### Resolución N° 043-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 15-2021-SUNAFIL/IRE-JUN, de fecha 09 de abril de 2021², la Intendencia Regional de Junín declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 38-2021-SUNAFIL/IRE-JUN/SIRE, por considerar que
  - i. El segundo requerimiento no puede ser considerado como la ampliación del plazo otorgado, como pretende que se reconozca la apelante, pues como se señala claramente en el 4.8 del Acta de Infracción, se considera como atendido el segundo requerimiento, no siendo cierto que se reconoció la presentación de la información, dentro de un plazo adicional.
  - ii. En coincidencia con lo resuelto por el inferior en grado, se concluye que el segundo requerimiento de ninguna manera subsana el incumplimiento del primer requerimiento, pese a la existencia de un plazo mínimo entre la fecha en que debió cumplir con el primer requerimiento (22 de setiembre) y la remisión de documentos inmediatamente después a la emisión del segundo requerimiento (24 de setiembre), por cuanto las infracciones a la labor inspectiva son de comisión inmediata y son insubsanables, conforme a lo previsto en el numeral 3 de la Relación de Criterios Aplicables en la inspección de Trabajo, aprobado mediante Resolución Directoral N° 029-2009-MTPE/2/11.4 de fecha 22 de mayo de 2008, pues por su carácter instantáneo, se configuran y consuman en el momento específico en que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta, razón por la que son consideradas de naturaleza insubsanable.
  - iii. Se verificó que el sujeto inspeccionado no cumplió con el primer requerimiento de información efectuado por la inspectora comisionada; hecho que constituye infracción a la labor inspectiva, dado que tal actuación contiene la obligación legal de colaboración, descrita en el artículo 9 de la LGIT.
  - iv. Se comprueba que antes de la emisión del primer requerimiento por medios virtuales, el 07 de setiembre de 2020, se cursa comunicación al sujeto inspeccionado, con la declaración jurada de autorización de aceptación de comunicación, notificación y requerimiento por correo electrónico, la misma que es llenada y remitida el 15 de setiembre de 2020 a la inspectora; y en virtud a tal aceptación el 16 de setiembre de dicho año, la inspectora emite el primer requerimiento, el mismo que no es cumplido; observando en este hecho la negativa a la labora inspectiva, pues se trata de una manifestación contraria al deber de colaboración; pues en consonancia, con lo dispuesto en el Protocolo N° 05-2020-SUNAFIL/INII "Protocolo sobre el ejercicio de la inspección del Trabajo, dentro del

.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 12 de abril de 2021.



marco de la declaratoria de la emergencia sanitaria y nacional por las graves circunstancias que afectan las actividades laborales y económicas a consecuencia del coronavirus (COVID 1) en el territorio nacional, aprobado por Resolución N° 103-2020-SUNAFIL", por tanto, en dicho acto se configura la infracción a la labor inspectiva, pues impide su desarrollo afectando al Sistema de Inspección del Trabajo.

- v. En tal virtud, se colige que lo resuelto por el inferior en grado, cumple con los parámetros establecidos por el Principio de Razonabilidad, regulado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dado que se encuentra debidamente acreditado que el sujeto inspeccionado infringió la norma relacionada a su deber de colaboración con la actuación inspectiva, pues no facilitó la información requerida en el plazo otorgado, configurándose la negativa.
- vi. Se confirma que el sujeto inspeccionado, incurrió en la infracción tipificada por el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT como infracción muy grave a la labor inspectiva, la conducta referida a la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.
- **1.6** Mediante escrito de fecha 03 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Junín el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 15-2021-SUNAFIL/IRE-JUN.
- 1.7 La Intendencia Regional de Junín admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-332-2021-SUNAFIL/IRE-JUNIN, recibido el 10 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° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **Sunafil**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

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."

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> "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





### Resolución N° 043-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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

<sup>4</sup>"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 278<mark>67, Ley O</mark>rgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órg<mark>ano res</mark>olut<mark>ivo co</mark>n 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. (...)"

<sup>5</sup> "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 pronun<mark>ciam</mark>iento e<mark>n segu</mark>nda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

6"Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

<sup>7</sup>"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."



- 3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 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 POSITIVA SEGUROS Y REASEGUROS

**4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que LA POSITIVA SEGUROS Y REASEGUROS presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 15-2021-SUNAFIL/IRE-JUN, emitida por la Intendencia Regional de Junín, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 11,309.00 por la comisión de la infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 46.3 del artículo 46 el 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 resolución<sup>8</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Iniciándose el plazo el 13 de abril de 2021.





### Resolución N° 043-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

**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 POSITIVA SEGUROS Y REASEGUROS.

#### V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Mediante escrito de fecha 03 de mayo de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 15-2021-SUNAFIL/IRE-JUN, señalando que:

- En efecto, el día 16 de setiembre de 2020, la Inspectora nos remitió mediante correo electrónico el Requerimiento de Información, concediendo como fecha límite para su absolución, el día 22 de setiembre de 2020, el cual se dio por recepcionado a través de nuestro apoderado Abogado Jorge Ágreda Aliaga.
- Debe considerarse el procedimiento inspectivo y el plazo adicional tienen el fin, no de encasillarnos en un incumplimiento, sino de constatar hechos relacionados al cumplimiento de nuestros deberes laborales, hechos sobre los que de ningún modo hemos sido obstruccionistas. Por lo tanto, es innegable que hemos cumplido con el requerimiento dentro del plazo que la misma inspectora nos brindó de forma adicional, en ese sentido debe considerarse que sí CUMPLIMOS con brindar la información requerida y ello no se puede negar. Lo indicado se sustenta en la propia Acta de Infracción.
- Pues bien, como se puede ver el incumplimiento que se nos imputa fue subsanado; sin embargo, la Autoridad no toma en cuenta ello y se nos imputa la infracción, como si no hubiéramos facilitado la información y documentación necesaria para el desarrollo de las funciones de la inspectora.
- Al tratarse de la misma información y teniendo por cumplido el segundo mandato, se estaría cumpliendo con la entrega de la información de forma integral para el primer y segundo requerimiento. Y es que, no nos encontramos ante un caso en el que no se haya brindado la información o se haya manifestado nuestra negativa, sino que estamos ante un caso donde SI se brindó la información requerida, aunque de forma extemporánea respecto del primer requerimiento, por un lapso mínimo (tan solo 1 día), pero debidamente subsanado.
- Asimismo, es contradictorio que se nos impute UNA INFRACCIÓN MUY GRAVE por un supuesto incumplimiento en el requerimiento de información, pero ni siquiera se tome en cuenta el plazo adicional otorgado para presentar la misma información del primer requerimiento, la cual fue presentada en el plazo otorgado. Vale indicar que la



información solicitada tanto en la primera como en la segunda vez era la misma, por lo que se debe atender a la acumulación de ambos requerimientos por la identidad de sus elementos.

- Que, en el supuesto negado de que existiese un incumplimiento oportuno sobre la presentación del primer requerimiento de información, este no puede homologarse a una negativa, menos sí la información requerida luego fue presentada, tal y como la Autoridad lo ha reconocido. En efecto, ello también lo hemos indicado en nuestros descargos y apelación, no obstante, la Autoridad no ha explicado por qué es que considera que un incumplimiento oportuno equivaldría a la negativa de nuestra representada.
- En ese sentido, señalamos que, en la Resolución, la Autoridad confunde un posible incumplimiento oportuno (que se subsanó) con la negativa, sino que además carece de motivación al no explicar los puntos señalados, primero sobre la subsanación y luego sobre la equiparación de un incumplimiento oportuno -terminología que el RLGIT también incluye en la norma para otros supuestos- al hecho de habernos NEGADO a algo.
- Primero que nada, la Resolución, como ya lo hemos detallado, no se encuentra motivada ni explica por qué nuestro cumplimiento, aunque extemporáneo (por 02 días), se considera como una negativa, cuando dicha conducta no ha existido; es decir, en ningún momento nos negamos.
- En ese sentido, la conducta no se ajusta al supuesto de hecho que la norma plantea por lo que la infracción ni devendría en "muy grave" ni la multa sería de S/ 11,309.00; hacer ello no solo sería totalmente contrario a la norma, sino que carecería de razonabilidad; peor aún, sería aplicar una multa totalmente desproporcionada. pues la subsanación en el plazo indicado que no está siendo tomada en cuenta. Esto significa que la Autoridad, contraviene el principio de legalidad al interpretar de forma errónea la infracción y su forma de aplicación, sin motivarla debidamente, vulnerando nuestro derecho a la defensa.

#### VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

#### SOBRE EL DEBER DE MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

- **6.1** La impugnante señala que la resolución impugnada carece de motivación al no explicar sobre la subsanación efectuada al requerimiento de información.
- **6.2** Sobre el particular, debe entenderse que "el derecho a la motivación 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".
- 6.3 Por su parte, el artículo IV del Título preliminar del TUO de la LPAG establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a éste, se reconoce que los administrados gozan de todos los derechos y

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Fundamento 4 de la sentencia recaída en el expediente N° 04123-2011-PA/TC-LIMA





### Resolución N° 043-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

- 6.4 En tal sentido, para su validez, "el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico" 10. Asimismo, "La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto, y que no son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto" 11. (el énfasis es nuestro)
- 6.5 Por su parte, 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 motivada por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho". (el énfasis es nuestro)
- **6.6** En tal sentido, el incumplimiento del deber de motivación del acto administrativo comprende dos supuestos principales: la existencia de una motivación insuficiente o parcial que, por tratarse de un vicio no trascendente, prevalece la conservación del acto a la que hace referencia el artículo 14<sup>12</sup> del TUO de la LPAG; y, la carencia absoluta de motivación, que al no encontrarse dentro del supuesto de conservación, el efecto es la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 10<sup>13</sup> de la misma Ley.

<sup>11</sup> Artículo 6 numeral 6.1, 6.2 y 6.3 del TUO de la LPAG.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Artículo 3 numeral 4 del TUO de la LPAG.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Artículo 14 del TUO de la LPAG. - Conservación del acto: 14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Artículo 10 del TUO de la LPAG. - Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: (...) 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.



- **6.7** Sobre el particular, de la verificación de la Resolución de Intendencia se evidencia que, se ha realizado un análisis detallado de lo alegado por la impugnante, referente a la aparente subsanación realizada luego del segundo requerimiento, señalando, entre otros considerandos que:
  - 1.7 En esa línea de ideas, en coincidencia con lo resuelto por el inferior en grado, se concluye que el segundo requerimiento de ninguna manera subsana el incumplimiento del primer requerimiento, pese a la existencia de un plazo mínimo entre la fecha en que debió cumplir con el primer requerimiento (22 de setiembre) y la remisión de documentos inmediatamente después a la emisión del segundo requerimiento (24 de setiembre), por cuanto las infracciones a la labor inspectiva son de comisión inmediata y son insubsanables, conforme a lo previsto en el numeral 3 de la Relación de Criterios Aplicables en la inspección del trabajo, aprobado mediante Resolución Directoral N°029-2009-MTPE/2/11.4 de fecha 22 de mayo del 2008, pues por su carácter instantáneo, se configuran y consuman en el momento específico en que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta, razón por la que son consideradas de naturaleza insubsanable.
- **6.8** Por tanto, se advierte que la Resolución de Intendencia se encuentra debidamente motivada en el extremo impugnado, en tal sentido, no corresponde amparar el recurso de revisión en dicho extremo.

#### SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LOS REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN

- **6.9** La inspeccionada señala que, al tratarse de la misma información y teniendo por cumplido el segundo mandato, se estaría cumpliendo con la entrega de la información de forma integral para el primer y segundo requerimiento. Al respecto debemos tener en cuenta:
  - Con fecha 16 de setiembre de 2020, la Inspectora remitió mediante correo electrónico Requerimiento de Información, concediendo como fecha máxima para su cumplimiento el día 22 de setiembre de 2020<sup>14</sup>. Señalando en el mismo el apercibimiento en caso de incumplimiento<sup>15</sup>.

CABE RECORDARLE QUE **EL INCUMPLIMIENTO AL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN, CONSTITUIRÁ**OBSTRUCCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA SANCIONABLE CON MULTA, SEGÚN DISPONEN LOS ARTÍCULOS 36°
Y 39° DE LA LEY 28806 LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y LOS ARTÍCULOS 45° Y 46° DE SU
REGLAMENTO APROBADO POR DS N°019-2006-TR

- Con fecha 24 de setiembre de 2020<sup>16</sup> se emitió requerimiento de información con la finalidad de que la inspeccionada cumpla con presentar la documentación hasta el 29 de setiembre de 2020.
- Con fecha 24 de setiembre de 2020 la inspeccionada, mediante correo electrónico<sup>17</sup>, dio respuesta al requerimiento de información, acto que se dejo establecido mediante Constancia de Actuación Inspectiva de Investigación de fecha 30 de setiembre de 2020<sup>18</sup>. Cabe señalar, que con la información remitida se dio cumplimiento al requerimiento de información efectuado, no evidenciándose incumplimiento en materia de relaciones laborales.
- **6.10** Sobre el particular, en el numeral 3.1 del artículo 5 de la LGIT se establece que "En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Véase folio 26 del expediente inspectivo.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> En concordancia con lo establecido en el tema N° 3 de la Resolución N° 134-2019-SUNAFIL

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Véase folio 29 del expediente inspectivo.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Véase folios 35 al 39 del expediente inspectivo.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Véase folio 30 del expediente inspectivo.





### Resolución N° 043-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para requerir información, solo o ante testigos, al sujeto inspeccionado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado." En similar sentido, el artículo 11 del mismo dispositivo legal establece que "Las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el Sector Público." (el énfasis es añadido)

**6.11** Por su parte, el numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT, establece:

"En cumplimiento de las <u>órdenes</u> de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados <u>iniciarán las actuaciones</u> de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades:

(...)

- d) Requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica: la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, regula mediante resolución de superintendencia los mecanismos de implementación correspondientes."
- **6.12** En tal sentido, como parte de las actuaciones inspectivas, los inspectores comisionados se encuentran en la facultad de requerir información a las inspeccionadas, las mismas que en el marco de su deber de colaboración<sup>19</sup>, se obliga a cumplir con la presentación de la misma, bajo apercibimiento de incurre en infracción a la labor inspectiva.
- **6.13** Así, cada requerimiento de información constituye una de las modalidades de actuación de investigación a las que se encuentran facultados los inspectores comisionados. Por lo que, en mérito a los requerimientos efectuados con fecha 16 de setiembre y 24 de

11

-

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> LGIT, "Artículo 9.- 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 y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán:

e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones".



setiembre de 2020, los mismos constituyen actos independientes, siendo sancionables por el incumplimiento que se advierta en mérito a cada uno de ellos, como ha ocurrido en el presente caso, y no implican una ampliación de plazo como erróneamente interpreta la impugnante.

- **6.14** Es oportuno precisar que, las infracciones a la labor inspectiva son de comisión inmediata y son insubsanables<sup>20</sup>, lo que implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta.
- **6.15** Por las consideraciones realizadas, el incumplimiento al requerimiento de información de fecha 16 de setiembre de 2020, implica de manera autónoma una infracción a la labor inspectiva. Por lo que, no corresponde amparar el recurso de revisión en dicho extremo.

#### SOBRE LA TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA

- **6.16** La impugnante refiere que en el supuesto negado de que existiese un incumplimiento oportuno sobre la presentación del primer requerimiento de información, éeste no puede homologarse a una negativa, menos si la información requerida luego fue presentada, tal y como la Autoridad lo ha reconocido.
- **6.17** Al consultar el tipo sancionador objeto de revisión, se advierte que sanciona un comportamiento, consistente en la negativa de facilitar, a los inspectores comisionados, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones. Siendo que dicha conducta puede ser ejecutada por el inspeccionado o por sus representantes.<sup>21</sup>
- **6.18** En consulta al expediente inspectivo, se advierte que la impugnante, mediante "declaración jurada de cumplimiento de aceptación de comunicación, notificación y requerimiento", declaró ante la inspectora actuante, el correo electrónico jagreda@agreda.pe, el mismo que se declaró a efectos de las notificaciones para los actos que ocurriesen durante las actuaciones inspectivas. Consta que el Sr. Jorge Orlando Ágreda Aliaga, según la firma de los correos que intercambió con la inspectora actuante, tenía la calidad de apoderado de la impugnante.<sup>22</sup>
- **6.19** Sobre el particular, como se ha señalado *Ut Supra* con fecha 16 de setiembre de 2020 se emitió requerimiento de información, para que sea presentada hasta el día 22 de setiembre de 2020, el mismo que no fue cumplido, recepción de requerimiento que no ha sido materia de cuestionamiento. Cabe señalar, que la impugnante, con fecha 24 de setiembre de 2020 a horas 13:41 pm, presento la información, en mérito al nuevo requerimiento de información efectuada el mismo día 24 de setiembre de 2020 a horas 10:45 am.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Numeral 3 de la Relación de Criterios Aplicables en la inspección de Trabajo, aprobado mediante Resolución Directoral N° 029-2009-MTPE/2/11.4.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> RLGIT, "Artículo 46: Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos:

<sup>46.3</sup> La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones."

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Véase folio 20 del expediente inspectivo.





### Resolución N° 043-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- **6.20** De lo señalado, queda establecido que se ha configurado un retraso de dos (02) días en la entrega de información requerida por el inspector actuante, el mismo que a decir de la impugnante "la empresa cuenta con diversas áreas internas y un organigrama altamente estructurado, lo que ocasiono la demora en recabar la información necesaria y cumplir con presentarla diligentemente, hecho ajeno a su voluntad <sup>23</sup>. Esta situación deja ver que el retraso, que pudiera tener origen en una situación atendible, en este caso se confunde con un afán incompatible con el deber de colaboración y con el principio de buena fe procedimental, expresado en el artículo IV, punto 1.8 del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>24</sup>.
- **6.21** En atención al deber de colaboración, es necesario establecer que los sujetos inspeccionados tienen una especial posición frente a las facultades que la legislación ha otorgado a los inspectores de trabajo: deben contribuir, oportuna y adecuadamente, en la investigación como partes que cuentan con una serie de medios probatorios cuya revisión es determinante para que la fiscalización pueda concluir sus objetivos. Una visión limitativa del deber de colaboración, por tanto, no solamente niega la particular condición jurídica que tiene el sujeto inspeccionado en la investigación, sino que también relativiza las atribuciones que los inspectores actuantes tienen de cara a la determinación de la verdad material, aspecto basal del propio Sistema de Inspección del Trabajo.
- **6.22** Por otro lado, se observa que tanto la evaluación del inspector de trabajo como la de los órganos intervinientes en el procedimiento sancionador no han calificado correctamente los hechos que se han subsumido en el tipo sancionador del artículo 46.3 RLGIT. El comportamiento de la impugnante como sujeto inspeccionado difícilmente puede entenderse como una denegatoria o rechazo a la petición de información solicitada por los inspectores actuantes. Al contrario, ha ocurrido un retraso que es sancionable por cuanto ha generado retraso y/o perturbación en el ejercicio de las funciones inspectivas de los inspectores actuantes, comportamiento que está tipificado en el artículo 45.2<sup>25</sup> del RLGIT. En consecuencia, es el retraso que perturba o retrasa las

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Véase folio 23 del expediente inspectivo.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> LPAG, "Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

<sup>1.8.</sup> 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".

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> RLGIT, "Artículo 45: Son infracciones graves, los siguientes incumplimientos:



actuaciones inspectivas lo que debió reprocharse en el Acta de Infracción y no una negativa de entrega de información. Cabe señalar, que lo precisado no implica que las infracciones a la labor inspectiva sean subsanables, muy por el contrario, la misma mantiene su característica de insubsanabilidad, siendo materia de análisis, en el presente caso, solo los criterios que permitan su correcta tipificación.

- 6.23 De esta forma, en la formulación de actas de infracción y en su calificación posterior, deberá observarse que, cuando la fiscalización pueda proseguir a pesar del comportamiento del inspeccionado que produzca la perturbación, el retraso o el impedimento de la investigación, deberá imputarse la infracción tipificada en el artículo 45.2 del RLGIT. En cambio, cuando fuera que las conductas u omisiones del sujeto inspeccionado frustren la fiscalización a través de la negativa de información y documentación necesaria, la tipificación invocable será la del artículo 46.3 del RLGIT.
- **6.24** Para la aplicación de lo previsto en el considerando anterior, será de particular importancia la motivación que consta en el Acta de Infracción, la misma que, pudiendo ser puntual y concisa, debe permitir entender razonablemente que el comportamiento imputado al sujeto investigado ha determinado bien la falta a la colaboración bajo el artículo 45.2 o bien bajo el artículo 46.3 del RLGIT.
- **6.25** No debe dejarse de lado el que la entrega de información señalada, por los inspectores actuantes, no es un asunto que pueda dejarse de lado por el inspeccionado, ya que es sabido que los inspectores deben realizar una serie de diligencias y actividades en el día, por lo que sus requerimientos deben ser tomados muy seriamente en el marco de las fiscalizaciones laborales.
- **6.26** Por las consideraciones señaladas, amerita revocar la resolución impugnada, debiendo la Intendencia Regional emitir nuevo pronunciamiento, teniendo en cuenta los fundamentos 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 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 FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por LA POSITIVA SEGUROS Y REASEGUROS, en contra de la Resolución de Intendencia N° 15-2021-SUNAFIL/IREJUN, de fecha 09 de abril de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Junín dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 110-2020-SUNAFIL/IREJUN.

<sup>(...)</sup> 

<sup>45.2</sup> Las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas de los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves.





### Resolución N° 043-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

**SEGUNDO.-** REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 15-2021-SUNAFIL/IRE-JUN, que resuelve Confirmar la sanción impuesta en la Resolución de Sub Intendencia N° 38-2021-SUNAFIL/IRE-JUN/SIRE, del 25 de febrero de 2021, conforme a lo resuelto en la presente resolución; en tal sentido, DEVOLVER todos los actuados a la INTENDENCIA REGIONAL DE JUNÍN para que, en ejercicio de sus funciones, emita nuevo pronunciamiento, recomendando tener en cuenta lo señalado en los fundamentos 6.22 y 6.23 de la presente resolución.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución a LA POSITIVA SEGUROS Y REASEGUROS y a la Intendencia Regional de Junín, para sus efectos y fines pertinentes.

**CUARTO.-** Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Junín.

**QUINTO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Sunafil (<a href="https://www.gob.pe/sunafil">https://www.gob.pe/sunafil</a>).

Registrese y comuniquese

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