



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 105-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE3
: INTENDENCIA METROPOLITANA DE LIMA

IMPUGNANTE : RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 587-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : - RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS** en contra de la Resolución de Intendencia N° 587-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 23 de abril de 2021.

Lima, 01 de julio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS** (en adelante **impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 587-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 23 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° 19850-2016-SUNAFIL/ILM, 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° 737-2017-SUNAFIL/ILM (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 normativa sociolaboral calificadas como muy graves, por no otorgar licencia sindical al secretario general del sindicato y no contar con el registro de control y asistencia; y una (1) infracción a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Relaciones Colectivas (Libertad Sindical, Licencia Sindical, Cuota Sindical, entre otros), Discriminación en el Trabajo (por razón sindical).



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

fecha 07 de febrero de 2017, obrante a folios 116 y siguientes del expediente inspectivo.

1.2 Mediante Resolución de Sub Intendencia N° 129-2018- SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 16 de marzo de 2018, multó a la impugnante por la suma de S/ 64 850.63 (sesenta y cuatro mil ochocientos cincuenta con 63/100 soles), por haber incurrido en:

- Una infracción Grave en materia de relaciones laborales, por no otorgar licencia sindical al secretario general del Sindicato de Trabajadores Rímac-SINTRARIMAC los días 24, 25 y 26 de agosto de 2016 y sancionarlo por hacer uso de licencia sindical el 14 de marzo de 2016, tipificada en el numeral 24.11 del artículo 24 del RLGIT. Imponiendo la multa de 12.5 UIT + el 50% = **S/ 75 937.50 soles.**
- Una infracción **Muy Grave** en materia de relaciones laborales, por no contar con el registro de control de asistencia, respecto de cuatro (04) trabajadores, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. Imponiendo la multa de 5 UIT = **S/ 20 250.00 soles.**
- Una infracción **Muy Grave** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 07 de febrero de 2017, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiendo la multa de 22 UIT = **S/ 89 100.00 soles.**

Generándose la suma de S/ 185 287.50, la cual –luego de aplicar la reducción del 35% señalada en la Ley N° 30222²– se establecía en un total de S/ 64 850.63, equivalente al 35% del monto propuesto.

1.3 Mediante escrito de fecha 03 de mayo de 2018, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 129-2018-SUNAFIL-SIRE3, argumentando lo siguiente:

- La resolución apelada tiene como único sustento de la supuesta infracción el criterio contenido en la sentencia de la Octava Sala Civil de la Corte Superior de Lima recaída en la sentencia del expediente N° 301-2007 a la que hace

² “Ley que modifica la Ley N° 27983, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo”, publicada el 11 de julio de 2014 en el diario oficial El Peruano, en cuya Única Disposición Complementaria Transitoria establecía los criterios de reducción de las multas impuestas por un plazo de tres (3) años contados desde la entrada en vigencia de dicha Ley, señalándose que la multa a imponer no podría superar el 35% del monto que resultaría aplicable a las infracciones, inaplicable para los supuestos de infracciones muy graves que afectarían muy gravemente la libertad de asociación y libertad sindical, entre otras.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

referencia, sin considerar si habría quedado firme ó revocada por una instancia superior, por lo que, dicho criterio no puede ser aplicado de manera incuestionable, al no tener carácter de cosa juzgada. Sin perjuicio de ello, el análisis de la resolución apelada parte de la premisa equivocada que la inspeccionada ha afirmado que la calificación de un acto de concurrencia obligatoria, corresponde al empleador, cuando lo que se precisó es que resulta necesario que exista un parámetro objetivo de evaluación, que no puede depender de la misma organización sindical que pretende hacer uso de la licencia. Cita de manera referencial al considerando 7 de la Resolución de Intendencia N° 17-2014-SUNAFIL/ILM, en donde se señala que empleador se encuentra obligado a otorgar la licencia siempre que "...estén referidos a asistir a reuniones, cursos de formación, seminarios, congresos y conferencias sindicales"; reafirmando que la calificación no debe ser dada ni por el empleador ni por el sindicato solicitante, sino obtenida de manera objetiva.

- Asimismo, respecto a la vulneración del derecho de defensa del señor José Carlos García Ríos, señalan que no existe ningún procedimiento disciplinario previo reconocido legalmente a efecto de proceder a imponer la sanción de llamada de atención al trabajador, inclusive el mencionado trabajador afectado decidió no ejercer su derecho de descargos ante la amonestación escrita que le fuera entregada, pues el único procedimiento legalmente establecido es aplicable a los supuestos de despido, asimismo, éste podría recurrir al Poder Judicial, tal como se ha señalado la sentencia firme recaída en el expediente N° 13996-2013, y que la resolución apelada ha señalado que no es precedente vinculante.
- Por otro lado, señala que los trabajadores José Chávez Tafur, Raymundo Bonilla Nieri e Ivonne Díaz Calderón expresamente han señalado que no se encuentran afiliados al sindicato en las encuestas presentadas por la inspeccionada y las declaraciones juradas de los mismos, documentos que a decir de la resolución apelada no son documentos idóneos para acreditar su no pertenencia al gremio, además que no se les descuenta por derecho de afiliación.
- Sobre la supuesta afiliación sindical de personas que no mantienen vínculo laboral con la inspeccionada, de los señores consignados en los numerales 47, 50, 70 y 87 de la relación de trabajadores afectados, como se mencionó en los descargos dichos trabajadores laboran en la empresa RIMAC S.A. EPS, persona jurídica distinta a la inspeccionada; por lo que, no corresponde sanción respecto de ellos. De esta manera, el inspector comisionado no ha cumplido con el



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

contenido mínimo del Acta de Infracción, que resulta de obligatoria observancia para su validez.

- Se les impone sanción con argumentos que no encuentran correlato con la tipificación de la infracción vinculada al registro de control de asistencia, cuyos supuestos solo consideran: 1) no contar con el registro de asistencia y 2) impedir o sustituir al trabajador en el registro de su tiempo de trabajo, por lo que habrían vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, pues dicho registro sí existe, solo que fue llevado por otros mecanismos alternos, que si logran evidenciar la asistencia al centro laboral. Asimismo, respecto de los 04 trabajadores afectados que por un error administrativo se les consideró como personal no sujeto a fiscalización, el cual ya fue corregido, pues ellos estaban sujetos a control efectivo, tal como lo ha consignado el inspector de trabajo en el considerando décimo sexto del Acta de Infracción, debiéndose aplicar el principio de primacía de la realidad.

1.4 Mediante Resolución de Intendencia N° 587-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 23 de abril de 2021³, la Intendencia Metropolitana de Lima declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 129-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE3, por considerar que:

- i. Se ha delimitado que los actos de concurrencia obligatoria que justifican la obligación del empleador de otorgar licencia sindical, los define el sindicato, en virtud a su derecho de ejercer libremente su derecho de sindicación teniendo como obligación solicitar la correspondiente licencia, como en efecto lo hizo; sin embargo, la inspeccionada, mediante carta del 23 de agosto de 2016, solicita justificación para evaluar la licencia sindical solicitada, aludiendo a las normas que regulan la materia y de la jurisprudencia constitucional, sin dar mayores detalles de los mismos.
- ii. La actitud de la inspeccionada que, en su afán de entorpecer la libertad sindical, denegó la licencia sindical solicitada por los días 24, 25 y 26 agosto de 2016. Aunado a ello, también denegó la licencia sindical del día 14 de marzo de 2016, e incluso impuso sanción de llamada de atención al Sr. José Carlos García Ríos y efectuó descuento por inasistencia del dirigente sindical, tal como se advierte de la boleta de pago del mes de marzo de 2016.
- iii. Se ha determinado la responsabilidad de la infracción imputada, por cuanto se ha acreditado que no se concedieron las licencias sindicales solicitadas por los días 14

³ Notificada a la inspeccionada el 26 de abril de 2021, ver fojas 101 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de marzo, 24, 25 y 26 de agosto de 2016, al secretario general de la organización sindical, pretendiendo justificar su proceder en la legislación vigente.

- iv. La organización sindical se encuentra conformada por trabajadores de la empresa Rímac S.A. EPS y Rímac Seguros y Reaseguros, tal como se evidencia del padrón de asociados, donde figuran como tales los trabajadores José Chávez Tafur, Raymundo Bonilla Nieri e Ivonne Díaz Calderón en los N°s de orden 86, 88, 89, respectivamente, el cual fue de conocimiento de la Dirección de Políticas y Normativas de Trabajo de la Dirección General de Trabajo y de la inspeccionada mediante carta de fecha 23 de enero de 2017.
 - v. La inspeccionada en su escrito de descargos adjunta encuestas y carta de los trabajadores referidos precedentemente, documentos que no causan convicción respecto del padrón de afiliados, toda vez que las encuestas son preguntas abiertas y no tienen fecha cierta y la declaración del trabajador José Augusto Chávez Tafur también, no genera certeza, por cuanto no hace mención a que sindicato se refiere.
 - vi. Respecto a la infracción de no contar con el registro de control de asistencia de cuatro (04) trabajadores afectados, por cuanto los inspectores comisionados, de acuerdo a los documentos presentados por la inspeccionada, se ha determinado la inexistencia de dicho registro, pretendiendo eximirse de su responsabilidad bajo un supuesto error administrativo, para luego invocar que se aplique el principio de primacía de la realidad, presentando hojas en las que se consigna la hora de ingreso mas no la hora de salida, no constituyendo un registro de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 004-2006-TR.
- 1.5** Mediante escrito de fecha 14 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 587-2021-SUNAFIL/ILM⁴.
- 1.6** La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 000752-2021-SUNAFIL/ILM, ingresando el 21 de mayo de 2021 a evaluación por parte del Tribunal.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

⁴ Ver fojas 103 al 107 del expediente sancionador



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁵, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, Sunafil), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁶, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁷ (en adelante, LGIT), el 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

⁵ Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en adelante Sunafil, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.

⁶ Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)

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

Artículo 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° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que sean 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 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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 587-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 64 850.63 por la comisión de una (01) infracción, tipificada como GRAVE previstas en el numeral 24.11 del artículo 24 del RLGIT y dos (02) infracciones MUY GRAVES, por no contar con un registro de control de asistencia y por no adoptar la medida inspectiva de requerimiento de fecha 07 de febrero de 2019, tipificadas en el numeral 25.19 del artículo 25 y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT respectivamente, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 27 de abril de 2021, el primer día hábil siguiente de la notificación de 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 RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Mediante escrito de fecha 14 de mayo de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 587-2021-SUNAFIL/ILM, solicitando la nulidad de la misma, en base a los siguientes argumentos:
- **La resolución convalida una interpretación normativa equivocada y transgrede el principio de legalidad**
 - i. Señalan que se hace una interpretación errónea entre el incumplimiento de requisitos formales y la existencia de un documento, pues de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR¹⁰, en dicho

¹⁰ Dictan disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada, publicado el 06 de abril de 2006 en el diario oficial El Peruano.

Artículo 2.- Contenido del registro



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

artículo no se establece que el incumplimiento de su contenido implica la nulidad o inexistencia de un registro de control de asistencia. En se sentido, señala que se ha vulnerado el principio de legalidad.

- ii. Agregan además que la Intendencia ha reconocido la existencia del registro de control y asistencia, pero que ésta no cumple con las formalidades de ley, sin embargo, inaplican la Resolución de Superintendencia N° 154-2019-SUNAFIL, que a través del cual se estableció un criterio normativo aprobado por el “Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección de Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral” creado mediante Resolución de Superintendencia N° 61-2019-SUNAFIL, que establece lo siguiente:

TEMA	CRITERIO
Tema N° 04: Tipificación y sanción por no contar con un registro de control y asistencia sin el contenido mínimo exigido normativamente	Cuando el Inspector actuante verifique que el sujeto inspeccionado cuenta con un registro de control de asistencia que no cumple con el contenido mínimo exigido en el Decreto Supremo N° 004-2006-TR, propondrá multa por una infracción leve conforme a tipo previsto en el numeral 23.7 del artículo 23 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

Por lo que, a consideración de la impugnante, se debe declarar la nulidad del procedimiento al apartarse del criterio antes reseñado.

- iii. Asimismo, señalan que no han infringido el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, pues no se puede sancionar por una conducta distinta al supuesto de la norma, pues correspondería que se les sancione por contar con un registro de control y asistencia con defectos formales, tipificado como una Falta Leve, por

El registro contiene la siguiente información mínima:

- Nombre, denominación o razón social del empleador.
- Número de Registro Único de Contribuyentes del empleador.
- Nombre y número del documento obligatorio de identidad del trabajador.
- Fecha, hora y minutos del ingreso y salida de la jornada de trabajo.
- Las horas y minutos de permanencia fuera de la jornada de trabajo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

lo que, solicitan la nulidad de la resolución de intendencia y se recalifique la multa impuesta.

- **La inspección de trabajo no ha cumplido con agotar los medios disponibles para realizar sus comprobaciones**
 - iv. El inspector de trabajo no puede suponer que el administrado transgredió alguna norma jurídica sin antes haber ejercido razonablemente todas sus facultades de investigación otorgadas por ley, porque existe una presunción de inocencia, en favor del administrado.
 - v. Así, la impugnante señala que no solo el inspector de trabajo, sino la resolución impugnada omite la presunción de veracidad de los documentos presentados, sino también omite agotar los recursos de investigación, pues si no estaba convencido de las declaraciones presentadas, porque no se entrevistó a los trabajadores con los cuales tenía duda sobre su afiliación.
- **Del beneficio legislativo aplicable en el negado caso de corresponder la aplicación de una sanción contra la impugnante deberá aplicarse la reducción de la multa conforme a la ley N° 30222.**
 - vi. Consideran que en el supuesto negado que sean sancionados, solicitan la aplicación de la Ley N° 30222, que establece que las ordenes de inspección emitidas entre el 12 de julio de 2014 al 12 de julio de 2017 se reduce la multa al 35%, toda vez que la orden de inspección fue emitida en el año 2016, en aplicación del principio de irretroactividad.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De la creación de la Sunafil y sus competencias

- 6.1** Como se señaló en el punto 2.1 de la presente resolución, mediante Ley N° 29981, promulgada el 15 de enero de 2013, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral¹¹, entendida como la autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo.¹²

¹¹ Iniciando funciones el 01 de abril de 2014, según lo dispuesto por el artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 037-2014-TR. La transferencia de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a la Sunafil, se realizó el 31 de marzo de 2014, según lo dispuesto en el artículo 1 de la resolución en mención.

¹² 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, Ley N° 29981
Artículo 18. Ente rector



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.2** Dentro sus funciones, la Sunafil supervisa y fiscaliza el cumplimiento del orden jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo¹³ en el ámbito del régimen laboral privado¹⁴ y bajo los alcances de la Ley N° 31131¹⁵ a nivel nacional, en su calidad de autoridad central de inspección del trabajo, disponiéndose para este fin la transferencia de los “órganos, unidades orgánicas y cargos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, referidas a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral”.¹⁶
- 6.3** Por ello, el Tribunal de Fiscalización Laboral, en su calidad de última instancia administrativa de la autoridad central de inspección del trabajo, encargada de la supervisión y fiscalización del ordenamiento jurídico sociolaborales, que comprende los derechos laborales, previsionales, de seguridad y salud en el trabajo y todos los que se derivan de la relación laboral. Por tanto, tiene potestad de conocer -a través del recurso extraordinario de revisión- las resoluciones de segunda instancia, emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo dentro de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados como consecuencia de las competencias que la Ley N° 29981 le asigna a la Sunafil.
- 6.4** En ese orden de ideas, junto con la creación de la Sunafil, la Ley N° 29981 modificó a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, asignándose a éstos la competencia en la inspección respecto de aquellas microempresas¹⁷ bajo su ámbito de competencia territorial; posteriormente, mediante Ley N° 30814, Ley de fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo, se dispuso que de manera temporal se asignarían éstas

La Sunafil es la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo a que se refiere la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo; y como ente rector de ese sistema funcional dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de su competencia que requieren de la participación de otras entidades del Estado, garantizando el funcionamiento del Sistema con la participación de los gobiernos regionales y de otras entidades del Estado según corresponda.

¹³ 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, Ley N° 29981

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.

¹⁴ Considerar los alcances del literal “i” del artículo 4 de la Ley N° 29981, para aquellos trabajadores que presten servicios en entidades públicas sujetas al régimen laboral.

¹⁵ Mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público, se estableció que la fiscalización de las condiciones contractuales o convencionales, así como las condiciones legales de los trabajadores bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) estaría a cargo de la Sunafil.

¹⁶ Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29981

¹⁷ Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981, que modificó el literal f) del artículo 48 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

competencias y funciones en materia de inspección del trabajo (de los Gobiernos Regionales) por un plazo de ocho (08) años contados a partir de la vigencia de dicha ley¹⁸ a la Sunafil, disponiéndose que en aquellos ámbitos de gobierno regional en donde se haya implementado una Intendencia Regional de la Sunafil, esta transferencia se efectuaría a partir de la vigencia de dicha ley y de manera progresiva; debiéndose implementar Intendencias Regionales en aquellos ámbitos en los cuales éstas no se habían implementado hasta el 31 de diciembre de 2020.

- 6.5** Es importante señalar que las Intendencias Regionales a las que la Ley N° 30814 hace mención se encuentran descritas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Sunafil¹⁹ (y cuya redacción inicial tuvo un desarrollo posterior a través de la modificación del Decreto Supremo N° 009-2013-TR²⁰), teniendo éstas la naturaleza de órganos desconcentrados encargados -entre otras funciones- de desarrollar y ejecutar las actuaciones inspectivas de fiscalización que le fueron otorgadas a la Sunafil como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, entendido éste como un "...sistema único, polivalente e integrado en dependencia técnica, orgánica y funcional directa de la Autoridad Central de la Inspección del Trabajo"²¹.
- 6.6** En este extremo, cabe recordar que los órganos desconcentrados son aquellos "que desarrollan funciones sustantivas para prestar bienes o servicios, y se crean para atender necesidades no cubiertas en el territorio"²², actuando en representación de la entidad de la cual forman parte, es decir, que la competencia de la Sunafil no se pierde o difumina por esta desconcentración, sino que ésta responde a un criterio organizativo, conservando sus competencias como autoridad central²³.
- 6.7** Teniéndose establecidos estos alcances, corresponde analizar lo expuesto por la impugnante en el recurso de revisión materia de autos, a la luz de los expedientes administrativos (inspectivo y sancionador) y lo señalado por la Intendencia de Lima Metropolitana en la resolución impugnada.
- 6.8** Acorde con la competencia atribuida a este Tribunal respecto de la revisión de las resoluciones emitidas en segunda instancia por las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo a nivel nacional que sancionan las infracciones calificadas como

¹⁸ A partir del 10 de julio de 2018, en tanto la referida ley fue publicada el 09 de julio de 2018 en el diario oficial El Peruano.

¹⁹ Aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR.

²⁰ Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, publicado el 25 de octubre de 2013.

²¹ Artículo 18 de la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806.

²² Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, Decreto Supremo N° 054-2018-PCM

²³ En ese sentido, el texto original del artículo 37 y el actual artículo 47 del ROF de la Sunafil establecen que las Intendencias Regionales dependen jerárquicamente del Despacho del Superintendente de la Sunafil.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 descrita; y de los argumentos del recurso de revisión se observa que éste contiene referencias a materias que no son de competencia de este Tribunal, por lo cual corresponde identificar aquellos extremos sobre los cuales esta Sala puede pronunciarse y en aquellos casos en los cuales estas impugnaciones son consideradas como improcedentes.

- 6.9** En el caso de RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS. las instancias inferiores le han impuesto una multa de S/ 64 850.63 (sesenta y cuatro mil ochocientos cincuenta con 60/100 soles) por la comisión de una (01) infracción, tipificada como GRAVE previstas en el numeral 24.11 del artículo 24 del RLGIT y dos (02) infracciones tipificadas como MUY GRAVES, por no contar con un registro de control de asistencia y por no adoptar la medida inspectiva de requerimiento de fecha 07 de febrero de 2019, tipificadas en el numeral 25.19 del artículo 25 y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT respectivamente.
- 6.10** De acuerdo con la competencia de este Tribunal, reseñada en el punto 2.2 de la presente resolución, corresponde analizar los argumentos vinculados con las infracciones MUY GRAVES, siendo en el caso de la infracción relacionada con el incumplimiento de la medida inspectiva (numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT) necesario para determinar la corrección jurídica del requerimiento, analizar si el administrado estaba obligado o no a cumplir con él, lo cual exige determinar la legalidad de dicha orden, ya que ésta tiene un carácter unitario, respecto al cumplimiento de las infracciones que comprende.

De la infracción por no otorgar licencias sindicales a favor del señor José Carlos García Ríos, Secretario General del Sindicato de Trabajadores Rimac – SINTRARIMAC, los días 24 y 25 de agosto 2016, así como haberlo sancionado de manera indebida por haber hecho uso de su licencia sindical el día 14 de marzo de 2016

- 6.11** De la revisión del expediente inspectivo, se encuentra en el requerimiento de fecha 07 de febrero de 2017 (obrante a folios 116) las razones por las cuales el Inspector de Trabajo ha identificado la ocurrencia de la falta que inicialmente tipificó como un acto que afectaba la libertad sindical colectiva, prevista en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT (Muy grave)²⁴, y que finalmente fue sancionada por la Sub Intendencia de

²⁴ Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales

Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos:

(...)

25.10 La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, tales como aquellos que impiden la libre afiliación a una organización sindical, promuevan la desafiliación de la misma, impidan la constitución de



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Resolución como una infracción grave, prevista en el numeral 24.11 del artículo 24 del RLGIT²⁵.

- 6.12** Así, en el punto 07 de dicho documento, el Inspector de Trabajo justifica las razones por las cuales la conducta de la impugnante califica como una infracción, al establecer mediante comunicación del 10 de marzo de 2016 que "...todas las solicitudes de permiso para temas relacionados con la actividad sindical deben ser canalizadas mediante documento escrito dirigido exclusivamente a Eduardo Cueva Vieira, Subgerente de Relaciones Laborales, ya que su área es la designada para la evaluación de este tipo de solicitudes"²⁶.
- 6.13** El Inspector de Trabajo reconoce que el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR no define específicamente qué se entiende como "actos de concurrencia obligatoria", por lo que señala en el punto 7 antes referido lo siguiente:

7. Respecto a qué es lo se debe entenderse por "**acto de concurrencia obligatoria**" a que se refiere el artículo 32º del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2003-TR, debe señalarse que no se ha previsto normativamente sus alcances; razón por la que consideramos que **es la propia organización sindical quien debe determinar qué actos son de concurrencia obligatoria**, por cuanto es el propio sindicato como parte interesada quien conoce la importancia de los actos a desarrollar por dicha organización. En ese sentido, no resulta pertinente que sea el empleador quien determine qué acto del sindicato es o no de concurrencia obligatoria de sus representantes, por cuanto, los intereses del empleador y de los trabajadores están por lo general en constante contraposición; otorgar dicha facultad al empleador, implicaría permitir que el empleador intervenga en el funcionamiento de la organización sindical, lo cual está prohibido. En ese sentido, es contrario a las normas que garantizan el derecho a la libertad sindical, exigir al sindicato que exprese cuál es el acto de concurrencia obligatoria a donde acudirán sus dirigentes sindicales, así como acreditarlos.

sindicatos, obstaculicen a la representación sindical, utilicen contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga, o supuestos de intermediación laboral fraudulenta, o cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos.

(...)

²⁵ Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 24.- Infracciones graves en materia de relaciones laborales

Son infracciones graves, los siguientes incumplimientos:

(...)

24.11 El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el otorgamiento de facilidades para el ejercicio de la actividad sindical.

(...)

²⁶ Punto 2 del Requerimiento.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Concluyendo que "...en el caso de las licencias sindicales, su otorgamiento **no** puede quedar al libre albedrío del empleador, bastando la sola comunicación de la organización sindical para su ejercicio".

6.14 En similar sentido concluye en los Hechos Verificados, del Acta de Infracción, al señalar en los hechos Noveno y Décimo los alcances citados en el numeral precedente, concluyendo en el hecho Décimo Tercero que el sujeto inspeccionado "ha vulnerado el derecho a la libertad sindical del Sindicato de Trabajadores Rímac – SINTRARIMAC al haber denegado las licencias sindicales solicitadas para los días 24, 25 y 26 de agosto de 2016, condicionando el otorgamiento de las misma **a** que se justifique si eran actos de concurrencia obligatoria...".

6.15 Posteriormente, tanto la Sub Intendencia de Resolución a través de los considerandos 19 y 20 de la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 129-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE3

19. En ese contexto, resulta apropiado manifestar que la Octava Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, en la sentencia recaída en el expediente N° 301-2007, determinó que los actos de concurrencia obligatoria – descritos en el artículo 32° del Decreto Supremo N° 010-2003-TR – deberán ser interpretados por el sindicato solicitante, dado cuenta que, es la organización sindical la única interesada que puede decidir cuáles son actos de concurrencia obligatoria y cuáles no, siendo que el empleador se encuentra facultado para conceder únicamente una licencia sindical no mayor de treinta (30) días útiles por año calendario.

20. De lo expuesto se tiene que no es el empleador quien debe establecer qué actos son o no de concurrencia obligatoria, sino la organización sindical solicitante en el ejercicio de sus funciones y de acuerdo a sus facultades y fines. Lo contrario, es decir, que el empleador sea quien determine los actos de concurrencia obligatoria, afectaría el adecuado ejercicio de las labores de un dirigente sindical pues en su posición de empleador (que mantiene comúnmente posiciones e intereses contrapuestos con los trabajadores) puede considerar que determinados actos no son de concurrencia obligatoria cuando para los trabajadores y dirigentes sindicales sí lo son; además la licencia sindical es un derecho concedido a éstos quienes son los que deben determinar cuándo utilizarla, estando el empleador obligado a otorgarla por mandato imperativo de la ley. En el tema de las licencias sindicales no nos encontramos ante una facultad del empleador, quien en ejercicio de su poder de dirección podría autorizarlas o denegarlas sino que por mandato imperativo de la ley se encuentra obligado a otorgarlas.

Como la Intendencia de Lima Metropolitana a través de la Resolución de Intendencia N° 587-2021-SUNAFIL/ILM en los considerandos 3.8 y 3.9, concluyendo en el considerando 3.10 lo siguiente:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 3.10. De lo anteriormente señalado, precisamos que, respecto a las licencias sindicales, no nos encontramos ante una facultad del empleador, quien en ejercicio de su poder de dirección podría autorizarlas o denegarlas lo cual implicaría el limitar, restringir y/o condicionar el libre ejercicio del derecho a la libertad sindical. En tal sentido, el ordenamiento interno no puede restringir el ejercicio de este derecho, salvo que la ley, basada en causas razonables, lo prevea expresamente.

6.16 Esta Sala discrepa de tales fundamentos por las siguientes razones:

- La “Recomendación sobre los representantes de los trabajadores” de la OIT²⁷ reconoce en la sección IV (*Facilidades que habrán de otorgarse a los Representantes de los Trabajadores*), en el párrafo 9, que “Deberían otorgarse en la empresa a los representantes de los trabajadores las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones”, añadiéndose que “La concesión de dichas facilidades no debería perjudicar el funcionamiento eficaz de la empresa interesada.”
- Asimismo, la modificación efectuada por el Decreto Supremo N° 003-2019-TR²⁸ al artículo 16 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, en cuyo cuarto párrafo señala, de manera expresa, la exigencia de comunicar al empleador con una anticipación de veinticuatro (24) horas el permiso respectivo, a ser otorgado a los dirigentes sindicales²⁹.

²⁷ Recomendación N° 143, de 1971, suscrita por el Perú. Si bien las recomendaciones son entendidas como directrices no vinculantes, la OIT señala que “...en muchos casos, un convenio establece los principios básicos que deben aplicar los países que lo ratifican, mientras que la recomendación correspondiente complementa al convenio, proporcionando directrices más detalladas sobre su aplicación. Las recomendaciones también pueden ser autónomas, es decir, que no se encuentran relacionadas con ningún convenio.” (Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm>)

²⁸ Decreto Supremo que modifica el artículo 16 y el literal d) del artículo 16-A del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR, y establece otras disposiciones referidas a licencia y cuotas sindicales, publicado el 07 de febrero de 2019.

²⁹ Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR

Artículo 16.- Para efectos de lo previsto en el artículo 32 de la Ley, son actos de concurrencia obligatoria aquellos que son inherentes a la función de representación sindical. Se entienden por tales, a modo enunciativo y no limitativo: los convocados oficialmente por la autoridad judicial, policial o administrativa, en ejercicio de sus funciones, los acordados por las partes en convención colectiva y la participación en reuniones de la organización sindical.

Conforme a lo previsto en el artículo 32 de la Ley, a falta de acuerdo, convenio colectivo o costumbre más favorable, la asistencia a los actos de concurrencia obligatoria es garantizada con una licencia con goce de haber hasta un límite de treinta (30) días naturales por año calendario por dirigente.

Para el ejercicio de las licencias referidas en el párrafo anterior, en caso no exista acuerdo entre las partes, se debe de comunicar al empleador el uso de la misma. Tal comunicación deberá realizarse con una anticipación no menor a veinticuatro (24) horas, salvo que por causas imprevisibles o de fuerza mayor no sea posible cumplir con tal anticipación.

Los dirigentes sindicales con derecho a solicitar permiso del empleador para asistir a actos de concurrencia obligatoria, serán los siguientes:

En el caso de organizaciones sindicales de primer grado:

a) Secretario General;

b) Secretario Adjunto, o quien haga sus veces;



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- A folios 104 y siguientes del expediente inspectivo, obran las comunicaciones cursadas entre el señor Jose Carlos García Rios, representante del Sindicato de Trabajadores Rímac – SINTRARIMAC, encontrándose el correo de la señora Cecilia Maldonado Sebastiani, del 10 de marzo de 2016, a través del cual indica la remisión de la solicitud de permiso para temas relacionados con la actividad sindical dirigido al Subgerente de Relaciones Laborales de la impugnante.
- A folio 107 del expediente inspectivo se encuentra el correo del Subgerente de Relaciones Laborales, en donde éste le solicita la remisión de una carta física para analizar el pedido de permiso de RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS, encontrándose evidencia de otras respuestas (folio 29 del expediente inspectivo) de las solicitudes de licencia dirigidas al referido Subgerente.

6.17 En ese sentido, esta Sala considera que la remisión de los permisos de acuerdo a las formalidades que establezca el empleador no constituyen un supuesto de vulneración o afectación al derecho a la libertad sindical, como se ha señalado líneas arriba, sino que por el contrario, son una manifestación del poder del empleador frente aquellos “actos de concurrencia obligatoria” relacionados con la actividad sindical, pudiéndose cuestionar u observar cuando de éstos no se manifieste el pedido de licencia con la supuesta actividad sindical solicitada, a fin de evitar que la inasistencia afecte el normal desempeño de la empresa³⁰.

c) Secretario de Defensa; y,
d) Secretario de Organización.

El permiso sindical a que se hace referencia se limitará al Secretario General y Secretario de Defensa cuando la organización sindical agrupe entre veinte (20) y cincuenta (50) afiliados.

En el caso de federaciones de ámbito regional o nacional, se concederán licencias a seis (6) dirigentes; otorgándose licencia sindical para un dirigente adicional por cada tres (3) sindicatos afiliados adicionales a los necesarios para la constitución de una federación, hasta un total de doce (12) dirigentes.

En el caso de confederaciones, se concederán licencias a doce (12) dirigentes; otorgándose licencia sindical para un dirigente adicional por cada tres (3) federaciones en adición a las necesarias para la constitución de una confederación o cada tres (3) sindicatos nacionales afiliados o una combinación de estos; con un máximo de quince (15) dirigentes.

Las licencias se consideran en función del cargo ocupado y no de la persona.

Las federaciones y confederaciones deben comunicar a los empleadores y a la Autoridad Administrativa de Trabajo la relación de dirigentes con derecho a licencia sindical.

La acreditación de los sindicatos y federaciones afiliadas a organizaciones de grado superior será emitida por la Sub Dirección de Registros Generales o quien haga sus veces.

La organización sindical podrá distribuir las licencias de acuerdo a sus fines y prioridades institucionales, pudiendo incluso acumularlas en uno o más dirigentes.

En ningún caso esta regulación contravendrá mejores condiciones o beneficios obtenidos por convenio colectivo o costumbre. (El resaltado es nuestro)

³⁰ Precisamente como una manifestación del poder de dirección/subordinación, prevista en el artículo 9 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, “Texto Unico Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral”, en los siguientes términos:
Artículo 9.- Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.18** En similar sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en el Exp. 932-2018-PA/TC cuando al analizar la legitimidad de una solicitud similar de un empleador a los dirigentes sindicales de la empresa, concluye que no se puede considerar como “una intromisión en los asuntos sindicales” o “actos de obstaculización de las actividades sindicales”³¹ ya que se aprecia que fueron concedidas y no negadas arbitrariamente.
- 6.19** En este sentido, a criterio de esta Sala, la exigencia descrita en los actuados del expediente inspectivo de autos no configura, *per se*, una infracción a las relaciones laborales en materia de libertad sindical; no siendo exigible el cumplimiento de la medida de requerimiento en este extremo en los términos que ésta fue propuesta:

“1. Adoptar las medidas necesarias a fin de no seguir denegando ni obstaculizando el uso de las licencias sindicales comunicadas por el Sindicato de Trabajadores Rímac – SINTRARIMAC. A efectos de acreditar el cumplimiento de la medida inspectiva en este extremo, deberá presentar documentación escrita correspondiente.

2. Dejar sin efecto la sanción disciplinaria adoptada en contra del Secretario General de SINTRARIMAC, José Carlos García Ríos, por no haber asistido a laborar el día 14/03/2016, por cuanto se encontraba haciendo uso de la licencia sindical reconocida por ley. A efectos de acreditar el cumplimiento de la medida inspectiva en este extremo, deberá presentar documentación sustentatoria correspondiente.

3. Reintegrar al trabajador José Carlos García Ríos la remuneración correspondiente al día 14/03/2016, el cual fue indebidamente descontada al no haber asistido a laborar dicho día por encontrarse haciendo uso de su licencia sindical. A efectos de acreditar el cumplimiento de la medida inspectiva en este extremo, deberá presentar la documentación sustentatoria correspondiente.”

De la infracción por no acreditar contar de acuerdo a Ley, con el registro de control de asistencia correspondiente a los meses de enero a diciembre de 2016 a favor de los trabajadores José Carlos García Ríos, Oscar Genaro Clemente Rendón, Harold Luis Vera Yacila y Juan Roberto Vargas Sanginez.

El empleador esta facultado para introducir cambios o modificar turnos, días u horas de trabajo, así como la forma y modalidad de la prestación de las labores, dentro de criterios de razonabilidad y teniendo en cuenta las necesidades del centro de trabajo.

³¹ Fundamento jurídico 15.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.20** El hecho verificado Decimoquinto del Acta de Infracción reconoce la práctica -por parte de la impugnante- de solicitarle a los trabajadores mencionados en el título de la presente sección, la remisión de correos electrónicos indicando el ingreso y salida del centro de trabajo, así como el uso del tiempo de refrigerio.

Decimoquinto.- Respecto de los supuestos actos de hostilización cometidos por el sujeto inspeccionado en contra de los representantes del SINTRARIMAC consistentes en obligarlos a marcar la hora de ingreso y salida al centro de trabajo, así como la hora de salida y retorno del refrigerio, entre otros actos; corresponde señalar que durante las actuaciones inspectivas de investigación se ha demostrado que los mencionados trabajadores están sujetos a fiscalización inmediata (aunque erróneamente se consignaba lo contrario en las boletas de pago) y como tal siempre se les ha controlado el tiempo de trabajo e incluso se ha venido remunerando las horas extras realizadas. En consecuencia, no habiéndose evidenciado fehacientemente acto alguno que se pueda subsumir dentro de los supuestos de hostilidad establecidos en el artículo 30° del TUO del Decreto Legislativo N° 728, ley de productividad y competitividad laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, se deja a salvo el derecho de la mencionada organización sindical de acudir a la vía legal competente.

- 6.21** El hecho verificado Decimosexto confirma la aseveración antes señalada, precisando que la impugnante no ha logrado acreditar que los trabajadores que ocupan el cargo en la junta directiva del SINTRARIMAC participen del llenado del Registro de Control de Asistencia, identificándose en los documentos obrantes a folios 44 y siguientes del expediente inspectivo el referido Registro de Asistencia, en donde no se aprecian los nombres de los trabajadores antes mencionados.
- 6.22** Sobre el particular, en los descargos presentados por la impugnante, obrante a folios 50 del expediente sancionador, ésta refiere -en la página 12 de dicho documento- que "...como hemos indicado en reiteradas ocasiones al inspector, los cuatro trabajadores materia de revisión fueron registrados erróneamente como personal no sujeto a fiscalización. Ello obedeció a un error operativo que llevó a que dicha condición fuera registrada en las boletas de pago de dichos trabajadores, error que fue advertido con motivo de la presente inspección", añadiendo que "...en la realidad dichos trabajadores siempre estuvieron sujetos a control respecto de su tiempo de trabajo, habiendo incluso recibido el pago por trabajo en sobretiempo en las oportunidades que éste se generó, y registrando tanto su horario de ingreso como de salida, tal y como expresamente lo reconoce el inspector en el considerando décimo sexto del Acta de Infracción"³².

³² En el referido hecho verificado, queda acreditado que durante el período laboral mencionado no se contaba con un medio estándar (soporte físico o digital) para el llevado de los registros de control de asistencia; "...en el caso de los siguientes trabajadores: García Ríos, José Carlos; Vera Yacila, Harold Luis; Vargas Sanguinez, Juan Roberto; el ingreso o salida sólo se informaba mediante un correo electrónico con las palabras "INGRESO" o "SALIDA", no teniendo la calidad de un registro de control de asistencia propiamente dicho, ya que no cumplía con la información mínima (a excepción del nombre del trabajador) establecida por el artículo 2 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, modificado por Decreto Supremo N° 011-2006-tr; mientras que en el caso del trabajador



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.23** Sobre el particular, la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 004-2006-TR³³ hace referencia a la obligación de llevar registros al tiempo de trabajo, reconocido en el literal c) del artículo 8 del Convenio N° 01 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) responde a la necesidad de garantizar el cumplimiento efectivo de la jornada máxima de trabajo a través del registro de las horas laborales, "...uniformizando el control de tiempo de trabajo, darle seguridad jurídica a los trabajadores, y ,garantizar el cumplimiento de la jornada máxima de trabajo", así como el "Establecer presunciones para una mejor fiscalización del trabajo en sobre tiempo y un cumplimiento más efectivo de los derechos y obligaciones que se generan con ocasión de su prestación", entre otra.
- 6.24** En ese sentido, tal y como se constató en el Acta de Infracción, durante el periodo comprendido entre enero a diciembre de 2016, la impugnante no acreditó que los trabajadores antes indicados se encuentren dentro del Registro de Control de Asistencia existente para el resto de trabajadores de la misma, aduciendo que éstos no se encontraban fiscalizados de modo similar. Sin embargo, se les pagaron horas extras, lo cual acredita que hubo otro tipo de control de su asistencia y que ésta, según se afirma en el acta de infracción, no constituyó un acto antisindical.
- 6.25** El Inspector de Trabajo propuso como infracción la prevista en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT y fue sancionada bajo esta tipificación por la Sub Intendencia de Resolución. Sin embargo, esta Sala considera que el registro que llevaba el empleador para estos trabajadores no cumplía con las formalidades de ley, lo cual constituye la infracción tipificada en el art. 23.7 del RLGIT, en cuanto se trata de un incumplimiento que afecta obligaciones meramente formales o documentales³⁴. En consecuencia, procede amparar el recurso de revisión en este extremo.

De la supuesta vulneración por no acreditar el agotamiento de los medios disponibles para realizar las comprobaciones por parte de la Inspección del Trabajo, así como del beneficio legislativo previsto en la Ley N° 30222.

Clemente Rendón, Óscar Genaro, el registro se llevaba mediante hojas sueltas, pero no se cumplía con la información mínima establecida por la normatividad legal antes mencionada, ya que no contenía la siguiente información: nombre, denominación o razón social del empleador; número de registro único de contribuyentes del empleador; nombre completo y número de documento obligatorio de identidad del trabajador; y las horas y minutos de permanencia fuera de la jornada de trabajo.

³³ "Dictan disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada", publicado el 06 de abril de 2006 en el diario oficial El Peruano.

³⁴ Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobada por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

Artículo 23.- Son infracciones leves, los siguientes incumplimientos: (...)

23.7 Cualquier otro incumplimiento que afecte obligaciones meramente formales o documentales, siempre que no esté tipificado como infracción grave.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.26** La impugnante hace referencia a la facultad que tiene la administración para agotar todos los medios de investigación disponibles para comprobar el incumplimiento del administrado, señalado en el artículo 13 del RLGIT y con una clara referencia a los Principios de impulso de oficio³⁵ y así como al Principio de verdad material³⁶, siempre que considere que los hechos y los actuados en el procedimiento inspectivo no han llevado a certeza al inspector de Trabajo.
- 6.27** En ese sentido, a consideración de esta Sala, los hechos materia de autos han sido suficientes para acreditar la comisión de la infracción prevista en el numeral 23.7 del artículo 23 del RLGIT, no siendo necesaria la realización de actuaciones posteriores.
- 6.28** Por otro lado, de la revisión del expediente inspectivo, se identifica que la resolución que impone la sanción (Resolución de Sub Intendencia N° 129-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE3) aplicó el citado beneficio, no siendo amparable en este extremo.

Respecto del no cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento

- 6.29** En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.
- 6.30** Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

³⁵ 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:

(...)

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

³⁶ 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:

(...)

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

(...)



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse”. (el énfasis es añadido)

6.31 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

“Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, **requerimiento**, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización”. (el énfasis es añadido)

6.32 Como se evidencia de las normas acotadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.

6.33 En tal sentido, de las actuaciones realizadas se evidencia que el inspector comisionado emitió la medida de requerimiento del 07 de febrero de 2017, con la finalidad de que la impugnante cumpla con acreditar lo señalado en el numeral 6.18 de la presente resolución. Para el cumplimiento de las mismas, otorgó un plazo de cinco (05) días hábiles, bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva, en caso de incumplimiento.

6.34 La empresa, por considerar que había actuado de acuerdo a derecho, no cumplió con el requerimiento, por lo que, a criterio de la autoridad sancionadora, se configuró una infracción muy grave y le ordenó pagar una multa de S/ 89 100.00 por las infracciones cometidas³⁷.

³⁷ Monto sin el descuento aplicado por la Ley N° 30222.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.35 Se debe tener en cuenta que el requerimiento tiene un carácter unitario, por lo que el administrado no puede elegir cumplir sólo alguna o algunas de las órdenes impartidas, sino la totalidad de las mismas. Por tanto, el administrado tiene derecho a resistirse a un requerimiento cuando viole el artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT. En consecuencia, de acuerdo a las razones expuestas en los puntos 6.10 al 6.18 de la presente resolución, RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS no estaba obligada a cumplir con la medida de requerimiento del 07 de febrero de 2011, porque no respetaba el principio de legalidad³⁸, no habiendo, por tanto, incurrido en la infracción imputada.

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;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de revisión interpuesto por RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS, en contra de la Resolución de Intendencia N° 587-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 23 de abril de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 105-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE3, por los fundamentos expuestos en los considerandos de la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 587-2021-SUNAFIL/ILM en el extremo referente a las sanciones impuestas por las infracciones previstas en el numeral 25.19 del artículo 25 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejando sin efecto las multas impuestas por dichas infracciones.

TERCERO.- DEVOLVER todos los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana para que en ejercicio de sus funciones, emita un nuevo pronunciamiento acorde a los considerandos 6.24 y 6.25 de la presente Resolución.

³⁸ TUO de la LPAG, artículo IV. 1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 063-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

QUINTO.- Notificar la presente resolución a RIMAC SEGUROS Y REASEGUROS y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Leguas
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