



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 020-2021-SUNAFIL/IRE-CUS

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE CUSCO

IMPUGNANTE : AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 104-2021-SUNAFIL/IRE CUS

MATERIA : - RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N° 104-2021/IRE CUS, de fecha 21 de mayo de 2021.

Lima, 05 de agosto de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 104-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 21 de mayo 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° 1563-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción 011-2021-SUNAFIL/IRE-CUS (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción a las relaciones laborales, según el siguiente detalle:

- Por mantener una relación laboral con menores de edad sin contar con la autorización administrativa correspondiente, tipificándose la conducta en el numeral 25.7 del artículo 25 del RLGIT y calificada como MUY GRAVE, con una multa propuesta de S/ 860,000.00, equivalente a 200 UIT.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Autorización para el trabajo dependiente (Prevención y erradicación del trabajo infantil).



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 43-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI de fecha 05 de febrero de 2021, la autoridad instructora da inicio al procedimiento sancionador, notificando a la entidad el acta de infracción, notificación efectuada el 08 de febrero de 2021.
- 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° 125-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI (en adelante, el **Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 230-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE de fecha 14 de abril de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 860,000.00 (Ochocientos sesenta mil con 00/100 soles) por haber incurrido en:
- Una infracción MUY GRAVE a las relaciones laborales, por no contar con la autorización para el trabajo adolescente previo a la contratación de un trabajador menor de edad para trabajadores adolescentes, tipificada en el numeral 25.7 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 200 UIT= S/ 860,000.00 soles.
- 1.4** Mediante escrito de fecha 06 de mayo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 230-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, argumentando, entre otras razones, lo siguiente:
- i. Señala que el Acta de Infracción es nula, por haberse llevado la inspección únicamente por un inspector auxiliar y no por un Supervisor Inspector, en contradicción a lo señalado en el artículo 6 de la LGIT.
 - ii. El auto de apertura del procedimiento sancionador, Auto N° 60/2021/SUNAFIL/IRE.CUS/SIAI carece de firma física o digital, por lo que es nulo al carecer de una formalidad mínima de los actos administrativos.
 - iii. Los padres de los menores de edad si dieron la autorización correspondiente a través de las solicitudes firmadas por la madre de María Soledad Huamán Huamán y la madre de Franklin Huamán Checca, dirigidas al Sub Director de Promoción y Protección de Derechos Fundamentales y de la Seguridad y Salud en el Trabajo, certificadas el 24 de noviembre de 2020 y el 24 de agosto de 2020 por el Juez de Paz Titular del Distrito de Huarcocondo, el señor Emilio Gonza Cusipuma.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 104-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 21 de mayo de 2021², la Intendencia Regional de Cusco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 230-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE.
- 1.6** Mediante escrito de fecha 14 de junio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cusco recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 104-2021-SUNAFIL/IRE CUS.
- 1.7** La Intendencia Regional de Cusco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 000190-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, ingresando el 18 de junio de 2021 a evaluación por parte del Tribunal.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 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.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, LGIT), el artículo

² Notificada a la inspeccionada el 26 de mayo de 2021, ver fojas 36 del expediente sancionador.

³ "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."

⁴ "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.

(...)"

⁵ "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."



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, el Reglamento del Tribunal), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que sean sometidos a su conocimiento, mediante la 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.

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."

⁷"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° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RLGIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 104-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, emitida por la Intendencia Regional de Cusco, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 860,000.00 por la comisión de una (01) infracción tipificada como MUY GRAVE en el numeral 25.7 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 27 de mayo 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 AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** La impugnante fundamenta el recurso de revisión en los siguientes términos:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Señala que se ha aplicado de manera indebida el artículo 4 del Decreto Supremo N° 018-2020-TR⁸; su aplicación “...ha devenido en un pronunciamiento equivocado por parte de la Autoridad con respecto a la realidad y la *ratio legis* que inspira la normatividad laboral”.
- Reitera el hecho de que los trabajadores Soledad Huamán Huamán y Franklin Huamán Checca sí contaba con autorización previa de sus padres para poder trabajar a favor de la empresa, autorizado por el Juez de Paz del distrito de Huarcocondo - Cusco.
- Añade que la autorización exigida por la autoridad sancionadora, referida al permiso otorgado por la Dirección Regional de Trabajo es una mera formalidad para verificar que los padres han otorgado la autorización para los menores hijos, omitiéndose la *ratio legis* de la norma, cuando “...efectivamente se ha cumplido con tener la autorización paterna y el país se encontraba viviendo un estado de inmovilidad social producto de la pandemia.”
- Indica que la Resolución de Intendencia incurre en graves faltas al debido procedimiento administrativo al “omitir aplicar la normativa procedimental de manera rigurosa”; señala que la Autoridad excedió el plazo legal de diez (10) días hábiles para emitir el Informe Final de Instrucción, “...tomándose un total de 24 días hábiles para completar su obligación.
- Señala que la Resolución de Intendencia no respeta el principio de tipicidad, al aplicar una sanción que no corresponde con la supuesta conducta infractora cometida por AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C., en tanto la conducta tipificada tiene como condición que los incumplimientos de las disposiciones relacionadas con el trabajo adolescente afecten su salud o desarrollo físico, mental y demás. A consideración de la impugnante, la autoridad de trabajo ha omitido “...aplicar adecuadamente la normativa laboral, siendo que ha imputado la infracción (...) sin verificar si, el supuesto incumplimiento, implicaría una afectación a la salud o

⁸ Decreto Supremo que regula el procedimiento administrativo de autorización previa a los y las adolescentes para que realicen trabajo por cuenta ajena o en relación de dependencia, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2020-TR, publicado el 25 de agosto de 2020.

Artículo 4.- competencia para emitir autorización

4.1. La Dirección o Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, o la que haga sus veces en el gobierno regional, del lugar donde el o la adolescente realice el trabajo por cuenta ajena o en relación de dependencia, es la competente para emitir la autorización correspondiente.

4.2. Esta autorización se otorga a los y las adolescentes que cuenten con la edad mínima de acceso al trabajo y que realicen trabajos permitidos, de conformidad con lo establecido en los artículos 51 y 58 del Código de los Niños y Adolescentes aprobado por la Ley N° 27337, y sus modificatorias; y, en la Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes, aprobada mediante Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, o documento que lo reemplace.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

desarrollo de los trabajadores de ALSUR”, así como de carecer de una debida motivación.

- Finalmente, señala que se ha producido una inobservancia del principio legalidad en el procedimiento sancionador, acarreándose la nulidad de los actos administrativos.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

- 6.1** De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas “...*deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas*”.
- 6.2** Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente⁹, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG¹⁰, pudiendo incluso “...*solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley*”¹¹, esto es, los recursos establecidos en el artículo 218 antes citado.
- 6.3** Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo

⁹Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 217. *Facultad de contradicción*

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

(...)

¹⁰ “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 218. *Recursos administrativos*

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión. 218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

"Artículo 49.- Recursos administrativos

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

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

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

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

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

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

El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias." (el énfasis es nuestro)

6.6 Entendiéndose, por parte de esta Sala, que la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

De los hechos constitutivos de infracción



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.7** Tal y como se detalla en el Acta de Infracción, de la comprobación de datos efectuada el 17 de diciembre de 2020 y la visita inspectiva realizada el 22 de diciembre de 2020, los inspectores comisionados identificaron que dos (02) de los trabajadores de AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C. comenzaron a trabajar siendo menores de edad.

- 4.3 Respecto a la materia: Autorización para el trabajo pendiente: Prevención y erradicación del trabajo infantil.

Se verificó las constancias de alta de los trabajadores detallados en el cuadro 01 constatando que 17 de ellos empezaron a trabajar siendo mayores de edad. Respecto a los dos trabajadores señalados en el cuadro 02, los mismos empezaron a trabajar siendo menores de edad por lo que corresponde verificar si contaban con la autorización correspondiente para trabajar siendo menores de edad.

Cuadro 02					
DNI	Apellido paterno	Apellido materno	Nombres	Fecha de nacimiento	Fecha Inicio
72800551	HUAMAN	HUAMAN	SOLEDAD	4/12/2002	3/12/2020
76505339	HUAMAN	CHECCA	FRANKLIN	7/09/2002	1/09/2020

- 6.8** En el caso de la trabajadora Soledad Huamán Huamán, tal y como la propia acta señala,

“...se debe considerar que el inspeccionado acreditó una constancia de modificación o actualización de datos del trabajador donde se señala que la fecha de inicio a trabajar es el 04.12.2020, pero según el registro TR5 (obtenido del sistema de planilla electrónica de manera previa la comparecencia) la fecha consignada inicialmente como de inicio fue el 03.12.2020”

Añadiendo, respecto del trabajador Franklin Huaman Checca que él laboró dos períodos, del 01 al 29 de octubre de 2020 y posteriormente a partir del 01 de diciembre de 2020, determinándose por parte del equipo inspector que:

“...el sujeto inspeccionado mantuvo un vínculo laboral con los trabajadores del cuadro 02 cuanto estos aún eran menores de edad sin contar con la autorización que para dicho efecto exige la ley. **En el caso de la persona de Soledad Huamán Huamán dicho período fue el día 03.12.2020 y en el caso de Franklin Huamán Checca fue el período del 01.09.2020 al 06.09.2020.** Hecho corroborado con las boletas de pago de dichos períodos” (el énfasis es nuestro)

- 6.9** Frente a ello, se propuso como sanción la tipificación prevista en el numeral 25.7 del artículo 25 del RLGIT

Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales
Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos:
(...)



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

25.7 El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad en relación de dependencia, incluyendo aquellas actividades que se realicen por debajo de las edades mínimas permitidas para la admisión en el empleo, que afecten su salud o desarrollo físico, mental, emocional, moral, social y su proceso educativo. En especial, aquellos que no cuentan con autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo, los trabajos o actividades considerados como peligrosos y aquellos que deriven en el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral.

La cual fue acogida por la autoridad instructora a través de la Imputación de Cargos N° 43-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SAI y posteriormente mediante el Informe Final de Instrucción N° 125-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SAI, en cuyo punto 2.4 referido a la propuesta de sanción¹² se formuló lo siguiente:

“Mantener relación laboral con menores de edad sin contar con la autorización administrativa correspondiente; contraviniendo así lo establecido en el artículo 23 de la Constitución Política del Perú, Ley N° 27337, artículos 50, 52 y 54, Decreto Supremo N° 018-2020-TR artículos 4 y 10; concordante con lo señalado por el numeral 25.7 del artículo 25 del D.S. 019-2006-TR Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Dicha infracción está calificada como MUY GRAVE, en materia de relaciones laborales...”

Acogiéndose la sanción propuesta y sancionándose a través de la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 230-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE a AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C.A -de acuerdo con los considerandos 3.1.6 y 3.1.7¹³- por la infracción prevista en el numeral 25.7 del artículo referido.

6.10 Sobre el particular, esta Sala ha revisado la información obrante en el expediente inspectivo y a folios 86 obra la “Constancia de Modificación o Actualización de Datos del Trabajador (formulario 1604-2) de la trabajadora Soledad Huamán Huamán, en donde se consigna como fecha de inicio el 04 de diciembre de 2020; de igual manera, señala el administrado que por un error material se consignó la fecha de ingreso de la señorita Huamán Huamán como el 03 de diciembre de 2020, siendo la fecha real el día siguiente (04 de diciembre), razón por la cual, y en aplicación de los Principio de Presunción de

¹² Folios 11 del expediente sancionador.

¹³ Los considerandos referidos presentan la siguiente redacción:

“3.1.6 Infracción que fue catalogada por el inspector comisionado como una de naturaleza insubsanable, ya que el efecto nocivo de su incumplimiento es física y materialmente imposible de revertir, razones por las cuales no se adoptó un (sic) medida de requerimiento, hecho que fue puesto en consideración del sujeto inspeccionado de conformidad a la constancia de actuaciones inspectivas corriente a folios (90) del expediente de investigación.

3.1.7 Concluyendo así que conforme a lo previsto con el artículo 53° del Código de los Niños y Adolescentes, estuvo en la obligación de contar con la autorización emitida por la Autoridad Administrativa de Trabajo – A.T.T., situación que no se ha cumplido en el presente caso, se tiene que el inspector comisionado advierte que el sujeto inspeccionado ha incurrido en una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales al no contar con autorización para el trabajo de adolescente, infracción de carácter insubsanable.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

veracidad¹⁴ y Buena Fe Procedimental¹⁵, **corresponde admitir como válido lo señalado por el propio administrado en lo referente a la trabajadora Soledad Huamán Huamán, no siendo sancionable por este extremo.**

- 6.11** Por otro lado, frente a los alegatos de la impugnante referidos a la *ratio legis* del Decreto Supremo N° 018-2020-TR, así como la calificación de “mera formalidad” que hace del permiso otorgado por la Dirección Regional de Trabajo y la supuesta afectación al principio de tipicidad, es importante considerar que la redacción del numeral 25.7 del artículo 25 del RLGIT fue modificada por el Decreto Supremo N° 004-2011-TR¹⁶, en cuya exposición de motivos se señala lo siguiente:

“b) Modificar el numeral 25.7 del artículo 25° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

El propósito de la modificación del numeral 25.7 es adecuar el término “menores trabajadores” al de “niños, niñas y adolescentes”, para dar coherencia a esta normativa con la actual doctrina de protección integral recogida en la Convención sobre los Derechos del Niño y convenios de la OIT, donde el término “menores” es dejado de lado por estar relacionado a una connotación negativa, diferente a la de sujeto de derecho.

Asimismo, resulta necesario precisar que **constituye una infracción muy grave el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños,**

¹⁴ 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:

(...)

1.7. Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

(...)

¹⁵ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

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

¹⁶ Publicado el 07 de abril de 2011 en el diario oficial El Peruano.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

niñas y adolescentes menores de 18 años de edad en relación de dependencia, señalando aquellos supuestos en que se vulneran sus derechos, como es el incumplimiento de las edades mínimas de admisión en el empleo, **el no contar con la respectiva autorización para laborar y verificar que las actividades que realizan no afecten su desarrollo integral** (es decir, su salud, su integridad física y emocional, su moralidad, su educación, entre otros).” (el resaltado es nuestro)

- 6.12** Siendo relevante la revisión por parte de la autoridad competente, la cual -según el artículo 9 del Decreto Supremo N° 018-2020-TR antes referido- evalúa la solicitud teniendo en cuenta que el trabajo cumpla con las condiciones allí desarrolladas:

“Artículo 9.- Evaluación de la solicitud

La Dirección o Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, o la que haga sus veces en los gobiernos regionales, cuenta con quince días hábiles desde su recepción para evaluar la solicitud, teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) Que el trabajo no perturbe la asistencia regular a la escuela;
- b) Que el certificado médico acredite la capacidad física, mental y emocional del o de la adolescente para realizar las labores;
- c) Que la jornada de trabajo del o de la adolescente entre los doce y catorce años no exceda de cuatro horas diarias ni de veinticuatro horas semanales; y, en caso del trabajo del o de la adolescente entre los quince y diecisiete años no exceda de seis horas diarias ni de treinta y seis horas semanales, de conformidad con el artículo 56 del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por la Ley N° 27337, y sus modificatorias;
- d) Que se respeten las edades mínimas de admisión al trabajo establecidas en el artículo 51 del Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por la Ley N° 27337, y sus modificatorias;
- e) Que el o la adolescente no realice el trabajo entre las 19:00 y las 7:00 horas (salvo autorización emitida por un/a juez); y,
- f) Que el o la adolescente no realice un trabajo peligroso, de acuerdo con la Relación de trabajos peligrosos y actividades peligrosas o nocivas para la salud integral y la moral de las y los adolescentes, aprobada por Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES, o documento que lo reemplace.”

- 6.13** Lo acontecido en el caso conduce a analizar el cumplimiento del principio de tipicidad.¹⁷ Sobre el particular, recuerda la doctrina que “el mandato de tipificación que este

¹⁷ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales

(...)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

principio conlleva, no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”.¹⁸

6.14 En ese sentido, a consideración de esta Sala, el tipo infractor no se configura de una manera subjuntiva (como lo afirma la impugnante) en el extremo en el cual se requiera una acreditada afectación a la salud o al desarrollo físico, “...mental, emocional, moral, social...” o al proceso educativo del trabajador adolescente, sino que la mera omisión del trámite respectivo configura la sanción, estando conforme a derecho la sanción propuesta por la autoridad inspectiva, y no evidenciándose vulneración alguna al Principio de Legalidad en los términos que la impugnante señala.

6.15 En concordancia con lo señalado líneas arriba, una autorización firmada por el señor Emilio Gonza Cusipuma, en su calidad de Juez de Paz Titular del Distrito de Huarocondo, no sustituye de ningún modo la evaluación que la autoridad competente debía de realizar sobre el pedido, en concordancia con el artículo 9 citado, por lo que tampoco es amparable lo sustentado en este extremo por parte de la impugnante.

Respecto de las medidas dispuestas por el Estado a fin de disminuir el contagio por el nuevo Coronavirus.

6.16 Como es de conocimiento, desde mediados de marzo del año 2020 –como consecuencia de la Emergencia Sanitaria declarada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA– el gobierno dispuso una serie de medidas con la finalidad de disminuir los contagios provocados por el nuevo Coronavirus (Covid-19), entre éstas las restricciones al ejercicio de los derechos constitucionales, entre otros, a la libertad de tránsito.

6.17 Así, en el caso materia de autos, las medidas de aislamiento social obligatorio (cuarentena) dictadas de manera inicial para todo el territorio nacional, fueron circunscribiéndose a algunos departamentos del país; a través del Decreto Supremo 116-2020-PCM se estableció el aislamiento social obligatorio en algunas provincias y mediante Decreto Supremo N° 129-2020-PCM se incorporó a la provincia de la

de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.”

¹⁸ MORÓN URBINA, “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.” Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 Edición. Tomo II., p. 421.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Convención (del Cusco) bajo la inmovilización social obligatoria del 01 de julio al 31 de julio de 2020.

- 6.18** Posteriormente la cuarentena sería ampliada mediante Decreto Supremo N° 135-2020-PCM hasta el 31 de agosto de 2020, ampliándose la cuarentena focalizada a las provincias de Cusco (así como a La Convención), para posteriormente detallarse tal cobertura mediante el Decreto Supremo N° 139-2020-PCM que establecía que en la provincia de Anta (lugar donde se encuentra la impugnante), así como en las provincias de Cusco, Canchis, Espinar, La Convención y Quispicanchis sólo se permitiría el desplazamiento de las personas únicamente para la prestación y acceso a servicios y bienes esenciales, así como para la prestación de servicios de las actividades económicas autorizadas.
- 6.19** En esa línea argumentativa, mediante Decreto Supremo N° 146-2020-PCM se prorrogó a nivel nacional el Estado de Emergencia (del 01 de septiembre de 2020 al 30 de septiembre de 2020) y se amplió la cuarentena focalizada a todas las provincias de Cusco, manteniéndose estas provincias bajo una estricta inmovilización social, precisadas posteriormente mediante Decreto Supremo N° 151-2020-PCM.
- 6.20** Por ello, a la fecha de ingreso del trabajador Franklin Huamán Checca (ocurrida el 01 de septiembre de 2020), la provincia de Anta se encontraba bajo una cuarentena focalizada, encontrándose limitado el tránsito entre esta provincia y la sede donde se encontraban situadas las oficinas de la autoridad administrativa de trabajo.
- 6.21** De igual manera, se debe de tener presente que mediante Resolución Directoral N° 41-2020-GR CUSCO/DRTPE, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional de Cusco suspendió del 27 de julio al 31 de agosto de 2020 el cómputo de plazos administrativos, ampliándose esta medida mediante Resolución Directoral N° 43-2020-GR CUSCO/DRTPE¹⁹, del 01 de septiembre de 2020, dadas las condiciones antes mencionadas, no siendo posible la presentación de la solicitud a evaluación en los términos indicados en Decreto Supremo N° 018-2020-TR antes referido, por las restricciones generadas como consecuencia de las medidas para frenar la propagación del nuevo Coronavirus (Covid-19).

De los principios que regulan el Procedimiento Administrativo Sancionador y el Principio de Razonabilidad

¹⁹ Así, el artículo 1 de la referida resolución señala que todos los procedimientos administrativos generales -a excepción de la tramitación del procedimiento de suspensión perfecta de labores- se encontraban suspendidos.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.22 La normativa administrativa nacional, así como la doctrina más reconocida, reconocen la vigencia y aplicación de los principios, entendidos éstos como

“...la fórmula ineludible de explicitar los valores sociales, éticos y políticos fundantes de un conjunto de normas que como estándares permanentes deben ser concretados mediante la acción específica de los administrados y administradores. De ahí, que la inobservancia a un principio debe ser considerada como más grave que el incumplimiento de cualquier otra norma sustantiva o procedimental de los procedimientos, ya que el infractor no solo viola una regla jurídica sino uno de los valores que subyacen a todo el régimen jurídico de la materia”.²⁰

6.23 Así, el TUO de la LPAG²¹ define a través del artículo 248 los principios aplicables a la potestad sancionadora de todas las entidades, resaltando a través del artículo 247 de dicha norma que estas disposiciones no pueden ser limitadas o restringidas por normas especiales, estableciendo condiciones menos favorables para el administrado, y reiterando que “...todos los procedimientos (...) deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248...”

6.24 El artículo 248 del TUO de la LPAG establece como uno de los principios rectores de la potestad sancionadora al Principio de Razonabilidad:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.”

²⁰ MORON URBINA, Juan Carlos (2019). “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.” Lima: Gaceta Jurídica Editores 14 Edición. Tomo I. Página 73

²¹ Adicionalmente a los alcances proporcionados por la modificatoria introducida a través del Decreto Legislativo N° 1272, el artículo 52 del RLGIT expresamente refiere la aplicación de los principios que regulan la potestad sancionadora en el TUO de la LPAG



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.25 En esa línea argumentativa, el artículo 44 de la LGIT reconoce como uno de los principios del ordenamiento sancionador la observancia del debido procedimiento, reiterándose en el numeral 47.3 del artículo 47 del RLGIT la especial preponderancia del Principio de Razonabilidad dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador:

“Artículo 47.- Criterios de graduación de las sanciones
(...)”

47.3 Adicionalmente a los criterios antes señalados, la determinación de la sanción debe estar acorde con los **principios de razonabilidad** y proporcionalidad establecidos en el numeral 3 del artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.”

6.26 En esa línea argumentativa, la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, denominada “Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo” aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL establece en la sección “6.2 Principios del procedimiento sancionador” que “El procedimiento sancionador se rige por los principios previstos en el artículo 44 de la LGIT, así como los establecidos en el artículo IV del Título Preliminar y en el artículo 248 del TUO de la LPAG.”

6.27 A manera referencial, la “Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva - Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII” (aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL) también hace expresa referencia al TUO de la LPAG, señalando en el numeral 7.1.1 que las actuaciones inspectivas de investigación en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo son diligencias previas al procedimiento sancionador, y se rigen, entre otras, también por lo previsto en el TUO de la LPAG, es decir, por los principios del procedimiento administrativo, contenidos en el artículo IV del Título Preliminar, en cuyo contenido también se encuentra reconocido el Principio de Razonabilidad²²:

“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:

(...)”

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o

²² Sobre el particular, ver los alcances de la sentencia recaída en la Casación N° 24504-2018-Lima, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Supremo de Justicia de la República



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.”

- 6.28** En el caso materia de autos y a la luz de las infracciones impuestas, esta Sala considera que la infracción prevista por el legislador en el literal 25.7 del artículo 25.7 del RLGIT, fue redactada buscando evitar las peores formas de explotación y abuso infantil, de ahí que conlleve el máximo nivel de imposición; sin embargo, su aplicación a cada caso en concreto debe de realizarse a la luz de los considerandos señalados líneas arriba.
- 6.29** En tal sentido, debemos recordar que es responsabilidad de los inspectores y de las instancias administrativas ponderar suficientemente los hechos, a fin de no aplicar las normas en forma casi automática. Más aún en un proceso sancionador de la administración pública que es de tipo garantista para el administrado.
- 6.30** Así, teniendo en cuenta todos los elementos que configuran el presente caso, a saber, la edad de los trabajadores, lugar de trabajo, condiciones y además, el hecho de que la mesa de partes virtual de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional del Cusco fue puesta en funcionamiento el día 8 de setiembre de 2020 y que el trabajador cumplió la mayoría de edad el día anterior, si bien consideramos que se ha configurado una falta, no resulta razonable que se imponga la multa del mencionado artículo de la RLGIT, ya que ello acarrearía un exceso en la punición.
- 6.31** Tal y como lo señala el profesor Morón Urbina, citado líneas arriba en la presente resolución:

“El exceso de punición es uno de los vicios más comunes en que incurre la Administración Pública cuando se trata de imponer una sanción a cualquier persona. No nos estamos refiriendo a cualquier contravención al principio de legalidad, tipicidad o al debido proceso por desarrollar ilegítimamente la potestad punitiva de la Administración Pública, sino aquella que se produce cuando frente a un administrado que comprobadamente ha cometido una conducta descrita como ilícito por la normativa, y luego de cumplir con los estándares del debido proceso, la autoridad debe elegir la medida aflictiva aplicable al administrado entre el elenco de sanciones autorizadas por ley a la Administración Pública

Estamos entonces, frente a un vicio que la Administración Pública comete no frente al inocente, sino frente a aquel que ha incurrido en la conducta ilícita, pero no por ello sus bienes o derechos deben quedar a merced de la Administración Pública,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

sino solo en aquella medida que el sistema jurídico acepte como proporcional en función del caso concreto”²³

Añadiendo posteriormente que²⁴

“...lo usual es que (el exceso de punición) lo advirtamos en el acto sancionador específico, pero cabe apreciar que el exceso de punición puede no solo provenir de la estipulación volitiva en un caso en concreto mediante el acto administrativo, sino también pudo haber sido incurrido por el legislador cuando establece las sanciones aplicables a determinados ilícitos de manera desproporcionada. “

6.32 A consideración de esta Sala, la aplicación de la máxima sanción prevista (200 UIT), sin valorarse los elementos señalados en el numeral 6.30 de la presente resolución, es contradictoria a lo indicado líneas arriba.

6.33 En ese sentido, al violarse el principio de razonabilidad al incurrir en un exceso de punición, **corresponde dejar sin efecto la sanción en dicho extremo.**

Sobre el supuesto incumplimiento al deber de motivar las decisiones

6.34 El principio del procedimiento administrativo se encuentra regulado en el artículo IV numeral 1.2. del Título Preliminar del T.U.O de la Ley N.° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.²⁵

6.35 Al respecto, la Constitución Política del Estado, en su numeral 3 del artículo 139, se refiere a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, como un derecho de todo justiciable. Pues, la tutela judicial efectiva se plasma en el derecho a poder recurrir a los Órganos Jurisdiccionales; dentro del proceso a recibir una resolución fundada en derecho y que ésta sea cumplida. Visto así, y haciendo un baremo con el procedimiento administrativo sancionador, se recibe también por parte de la administración pública un trato similar, solo que el actuar es materia de revisión en el proceso contencioso administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148 de la Carta Magna.

²³ MORON URBINA, Juan Carlos (2019). “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.” Lima: Gaceta Jurídica Editores 14 Edición. Tomo II. Página 408

²⁴ MORON URBINA, Juan Carlos (2019). Ob cit. Página 409

²⁵ “Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.36 Sobre el debido proceso, el Tribunal Constitucional, da las razones suficientes para extender este derecho a los procedimientos administrativos, por lo que su observancia es de obligatorio cumplimiento²⁶.

6.37 Sobre este particular, resta señalar que la resolución impugnada cumple con expresar las justificaciones necesarias para absolver los planteamientos del recurrente, por lo que tampoco cabe acoger su pretensión impugnatoria en ese sentido.

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,

²⁶ STC recaída en el Expediente N° 01412-2007-PA/TC, que señala:

“Como ya lo ha expresado el Tribunal Constitucional en abundante sostenida jurisprudencia el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, en cuyo seno se alberga los actos administrativos, a fin de que las personas estén en la posibilidad de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado o de los particulares que pueda afectarlos. Queda claro, entonces, que la cláusula fundamental contenida en el artículo 139.3 de la Constitución Política del Perú, no es “patrimonio” exclusivo de los procesos jurisdiccionales, sino que el respeto del contenido del debido proceso se hace extensivo a los procesos administrativos públicos (como es el caso de autos) o privados”. (Fundamento 8).

“Dentro de la misma línea de razonamiento este Colegiado ha precisado que dentro de aquel conjunto de garantías mínimas que subyacen al debido proceso se encuentra el derecho a la motivación de las resoluciones, que adquiere vital preponderancia en el caso que nos ocupa, pues es este el derecho que el demandante reclama como vulnerado y por el cual acude a esta instancia en pos de tutela. Por su parte, la doctrina considera que la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la administración” (Fundamento 10).

“En consecuencia debemos afirmar que el derecho a la motivación de las decisiones administrativas si bien no tiene un sustento constitucional directo, no es menos cierto que forma parte de aquella parcela de los derechos fundamentales innominados que integra la construcción constitucional del Estado que permite apartarse de toda aquella visión absoluta o autoritaria” (Fundamento 11).

“Hablar de un Estado Constitucional significa hablar de un modelo estatal en el que sus acciones están regidas por el Derecho, lo que trae como correlato que la actuación de la administración deberá dar cuenta de esta sujeción para alejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la administración deberán contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso”. (Fundamento 12).

“Cuando en el considerando precedente se ha hecho referencia al término adecuada motivación, esta debe ser entendida como aquella que genera consecuencias positivas en un Estado de Derecho en el que la protección de los derechos fundamentales se rige como uno de sus principales pilares. Así, por un lado tenemos que una resolución debidamente motivada brinda seguridad jurídica a los administrados, y por otro, sirve como elemento de certeza a la autoridad administrativa que decide el procedimiento”. (Fundamento 13).



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 104-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 21 de mayo de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cusco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 020-2021-SUNAFIL/IRE CUS, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 104-2021-SUNAFIL/IRE CUS en el extremo referente que confirma la sanción impuesta por no contar con la autorización para el trabajo adolescente previo a la contratación de un trabajador menor de edad para trabajadores adolescentes, tipificada en el numeral 25.7 del artículo 25 del RLGIT; dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a AGRÍCOLA ALSUR CUSCO S.A.C. y a la Intendencia Regional de Cusco, para sus efectos y fines pertinentes.

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

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 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