



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 298-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : N° 051-2020-SUNAFIL/IRE-AQP

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA

IMPUGNANTE : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 082-2021-SUNAFIL/IRE-AQP

MATERIA :
- RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 134-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, fecha 09 de abril de 2021, ordenándose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio.

Lima, 13 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 082-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 17 de junio 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° 1792-2019-SUNAFIL/IRE-AQP, 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° 006-2020-SUNAFIL/IRE-AQP (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción grave en materia de relaciones laborales y una (01) infracción muy grave contra la labor inspectiva.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones (sub materia: pago de bonificaciones), Relaciones colectivas (sub materia: convenios colectivos).



- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 052-2020-SUNAFIL/SIAI-AQP de fecha 22 de enero de 2020, notificada el 13 de febrero de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).
- 1.3** De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 0202-2020-SUNAFIL/SIAI-AQP de fecha 19 de octubre de 2020 (en adelante, el **Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 134-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP de fecha 09 de abril del 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 48,375.00 (Cuarenta y ocho mil trescientos setenta y cinco con 00/100 soles), por haber incurrido en:
- Una infracción GRAVE en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la bonificación personal pactada en el Convenio Colectivo 2009, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 19,350.00 soles.
 - Una infracción MUY GRAVE en contra de la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento notificada el día 8 de enero de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a la suma de S/ 29 025.00 soles.
- 1.4** Con fecha 03 de mayo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 134-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP de fecha 09 de abril de 2021, argumentando lo siguiente:
- i. La bonificación personal aplicable al régimen de los servidores públicos emerge del Acta Final de Pliego de Reclamos para el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2009, suscrita con la Municipalidad. Sin embargo, la inspectora comisionada precisa que se ha inobservando el D.S. 196-2001-EF y la Resolución de la Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente 0419-2001-AA/TC (fundamento 3), que excluye a la bonificación personal del listado de los beneficios en las que se aplica el cálculo de la remuneración total, es decir, la bonificación personal no podría haber sido calculada en función a la remuneración total.
 - ii. La bonificación no es un beneficio aplicable al régimen N° 728, esta fue otorgada por un pacto colectivo, aplicable sólo del 01 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2009, no llegando a ningún acuerdo conforme a la cláusula 29.
 - iii. Asimismo, señalan que desde el 2006 hasta la actualidad, las leyes de presupuesto del Sector Público establecen una limitación aplicable en las entidades de los 3 niveles de gobierno, prohibiendo cualquier incremento y aprobación de nuevas bonificaciones o beneficios, inclusive los derivados de convenios colectivos.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 298-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 082-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 17 de junio de 2021², la Intendencia Regional de Arequipa declaró infundado el recurso de apelación, interpuesto por la impugnante, por considerar lo siguiente:
- i. La cláusula 3 del Acta Final de Pliego de reclamos, presentada por el Sindicato de Trabajadores Obreros de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero para el periodo comprendido entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2009, otorga en calidad de permanente en el tiempo, por lo que tiene la condición de cláusula con contenido normativo:
 - a) El 10% de la REMUNERACIÓN TOTAL que percibe el trabajador por concepto de 10 años de servicios prestados a la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero.
 - b) El 15% de la REMUNERACIÓN TOTAL que percibe el trabajador por concepto de 15 años de servicios prestados a la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero.
 - c) El 20% de la REMUNERACIÓN TOTAL que percibe el trabajador por concepto de 20 años de servicios prestados a la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero. TRES SUELDOS.
 - ii. Al contener una cláusula normativa es posible aplicar el principio de interpretación más favorable al trabajador, subsumida en el contrato de trabajo, por lo que la inspeccionada no puede aplicar su vigencia por el año 2009.
 - iii. Sin embargo, la impugnante pretende eludir su responsabilidad de pago, atribuyendo que por normas presupuestarias no se pueden pagar incrementos remunerativos, incumpliendo la medida inspectiva de requerimiento.
- 1.6** Con fecha 16 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lambayeque, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 082-2021-SUNAFIL/IRE-AQP.
- 1.7** La Intendencia Regional de Arequipa admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 449 -2021-SUNAFIL/IRE-AQP, recibido el 22 de julio de 2021 por la secretaria técnica del Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

² Notificada a la inspeccionada el 24 de junio de 2021, ver fojas 97 del expediente sancionador



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 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 son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO**

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."

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° 298-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de la LPAG) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.

- 3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de SUNAFIL, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4 Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO

- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 082-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, notificada el 24 de junio de 2021, emitida por



la Intendencia Regional de Arequipa, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 48,375.00 (Cuarenta y ocho mil trescientos setenta y cinco con 00/100 soles), por la comisión, entre otras, de una (01) infracción MUY GRAVE contra la labor inspectiva, tipificadas en el numeral 24.4 del artículo 24 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución; es decir, el 25 de junio de 2021.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1 Con fecha 16 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 082-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, notificada el 24 de junio de 2021, solicitando que se declare fundado en todos sus extremos y se archive el proceso, por los siguientes argumentos:

- i. Señalan que no han incurrido en ninguna de las infracciones que se les imputa, toda vez que está prohibido el pago de incrementos remunerativos, contenidos en la cláusula tercera del convenio colectivo de 2009, calculados de acuerdo al régimen laboral de la actividad pública (D. Leg. 276), y de acuerdo a lo señalado en el precedente vinculante contenido en la Resolución de la Sala Plena N° 001-2011-SERVIR/TSC, de fecha 14.06.2011.
- ii. Dicho precedente establece en su fundamento que para el pago de bonificaciones se considera la remuneración íntegra que percibe el trabajador; sin embargo, excluye de este cálculo a la bonificación personal, por lo tanto, debe ser calculada con la remuneración básica vigente al momento de generarse el derecho.
- iii. Asimismo, ha considerado que la bonificación otorgada en el convenio colectivo de 2009 solo estuvo vigente por el referido año, y no puede exigirse el pago de manera permanente, además que la bonificación personal no es un derecho intrínseco del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. Esta bonificación no ha sido considerada en el convenio colectivo de 2010 y 2012. En consecuencia, no han cometido ninguna infracción.
- iv. En igual sentido, reiteran las prohibiciones de carácter presupuestal, respecto del incremento de remuneraciones, que no les permite cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, además que este convenio ha prescrito, tal como se ha establecido en el expediente N° 125927 presentado a la SUNAFIL el 14 de enero de 2020.
- v. También señalan que respecto de este beneficio (cumplimiento de la cláusula tercera del convenio colectivo 2009) existen procesos judiciales en trámite, por lo que se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 13 del TUO de LOPJ.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 298-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.1 De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas “deben actuar con respecto 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 precedente⁸, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG⁹, 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”¹⁰.
- 6.3 Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

"Artículo 49.- Recursos administrativos

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

⁸ *“Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS*

Artículo 217. Facultad de contradicción

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

(...)”

⁹ *“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.”

¹⁰ 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.



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 los puntos 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 lo siguiente:

“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” (énfasis añadido).

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.

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

6.8 Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar la imposición de sanciones graves, son argumentos respecto de los cuales este Tribunal no tiene competencia para pronunciarse. En consecuencia, esta Sala se pronunciará sobre el extremo referido a la infracción calificada como muy grave.

Del debido proceso y de la tutela judicial efectiva en los procedimientos de fiscalización y Procedimiento Administrativo Sancionador

6.9 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. Este derecho se plasma en 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 298-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.10 Sobre el debido proceso, el Tribunal Constitucional en la sentencia N° 01412-2007-PA/TC¹¹ da las razones suficientes para extender este derecho a los procedimientos administrativos, por lo que su observancia es de obligatorio cumplimiento.
- 6.11 Asimismo, debemos señalar que 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-JUS¹². Corroborado con lo dispuesto en el artículo 44 de la LGIT en su literal a)

¹¹ 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).

¹² “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



que señala: “a) Observación del debido proceso, por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho” (...)

6.12 Por su parte la Ley General de Inspección de Trabajo en el artículo 14, establece lo siguiente:

“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”.

6.13 El numeral 2 del artículo 18 del RLGIT, por su parte, indica que “(...) 18.2 En los casos de infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral, cualquiera que sea la materia a la que afecten, se requiere al sujeto responsable de su comisión, la adopción en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas (...)”.

6.14 Además, el numeral 7.7.2.1. de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL, precisa que: “Cuando al finalizar las actuaciones inspectivas se advirtiera la comisión de infracciones, los inspectores actuantes emiten medidas inspectivas de advertencia, requerimiento, paralización, o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente podrá ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento.”

6.15 Al respecto, mediante la medida inspectiva de requerimiento de fecha 8 de enero de 2020¹³, se solicita:

“Primero. - SE REQUIERE al sujeto inspeccionado identificado en el encabezamiento para que proceda adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de relaciones LABORALES COLECTIVAS, sub materia CONVENIOS COLECTIVOS, en consecuencia, DEBERA realizar la siguiente acción:

1. Exhibir la documentación que acredite el pago de los incrementos determinados en la cláusula 3 del Acta Final del Pliego de recamos presentado por el Sindicato de

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.”

¹³ Ver fojas 275 a 278 del expediente inspectivo



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 298-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Trabajadores Obreros de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero para el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2009, favor de los trabajadores detallados en el Cuadro N° 01 por el periodo noviembre de 2015 a diciembre 2019, para lo cual deberá exhibir además la hoja de cálculo de los pagos realizados.”

Otorgándole el plazo máximo de 03 días hábiles para acreditar su cumplimiento.

6.16 El Acta Final de Pliego de reclamos presentado por el Sindicato de Trabajadores Obreros de la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero, para el periodo comprendido entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2009, otorga, en calidad de permanente en el tiempo y con condición de cláusula con contenido normativo, lo siguiente:

- a. El 10% de la REMUNERACIÓN TOTAL que percibe el trabajador por concepto de 10 años de servicios prestados a la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero.
 - b. El 15% de la REMUNERACIÓN TOTAL que percibe el trabajador por concepto de 15 años de servicios prestados a la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero.
 - c. El 20% de la REMUNERACIÓN TOTAL que percibe el trabajador por concepto de 20 años de servicios prestados a la Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero.
- TRES SUELDOS.

6.17 En este contexto, de la cláusula citada se verifica que el Sindicato planteó el 10% de la remuneración total que percibe el trabajador por concepto de 10 años de servicios, 15% de la remuneración total que percibe el trabajador por concepto de 15 años de servicios y 20% de la remuneración total que percibe el trabajador por concepto de 20 años de servicios. Es decir, este derecho estaría en función a la antigüedad de servicios por 10, 15 y 20 años a razón de 10%, 15% y 20%, respectivamente, de la remuneración total.

6.18 Sin embargo, se evidencia claramente que la bonificación personal que se otorga a razón del 5% del haber básico y no de la remuneración total, por cada quinquenio según lo señalado en el artículo 51 del Decreto Legislativo 276, no formó parte del pliego de reclamos. Entonces, se tiene que no fue parte de la negociación colectiva el otorgamiento de una bonificación por cinco años de tiempo de servicios, no pudiendo concluirse que la remisión del acuerdo arribado implique que se consideren extremos que no han sido materia del pedido ni de la negociación colectiva, tal como se evidencia de las solicitudes del sindicato de fojas 2 y 15 del expediente inspectivo.

6.19 Aunado a ello, verificamos que el cuadro N° 01 del numeral 5 de la medida de requerimiento, con relación al periodo fiscalizable noviembre 2015 a diciembre 2019, considera a 43 trabajadores con el 5% como primer quinquenio y a 7 trabajadores el 10%, de lo que se concluye que la medida de requerimiento no refleja la infracción cometida, en



tanto que en el convenio colectivo solo se pactó el 10%, 15% y 20%. Por tanto, dicha medida resulta incongruente, toda vez que solo se habría incumplido respecto del pago de quinquenio a 7 trabajadores, pues sobre los 43 trabajadores no existiría incumplimiento alguno.

- 6.20 En ese sentido, se evidencia que la Imputación de Cargos N° 0052-2020-SUNAFIL/SIAI-AQP, de fecha 22 de enero de 2020, que da inicio al procedimiento administrativo sancionador, no se sustentan en hechos claros y concretos, toda vez que no ha valorado los medios probatorios en que se sustenta la medida inspectiva de requerimiento, a efectos de imputarle una infracción muy grave sin tener en cuenta que la misma deviene en incongruente; por lo que, el administrado no podría ejercer su derecho de defensa, consagrado en el numeral 14 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado.
- 6.21 En ese mismo sentido, la Resolución de Sub Intendencia N° 134-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP sustenta su decisión en un medio probatorio impreciso, a efectos de imponer la multa por incumplimiento de la medida de requerimiento de fecha 08 de enero de 2020, vulnerando el principio del debido procedimiento en su acepción de falta de motivación, al no haberse valorado adecuadamente los medios probatorios en que se sustenta la misma; por lo que, dicha resolución administrativa contiene vicios de nulidad, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.10 del artículo 10 del TUO de la LPAG, debiendo la autoridad de primera instancia emitir nuevo pronunciamiento de acuerdo a sus atribuciones.

Respecto de la declaración de nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del sistema de inspección del trabajo

- 6.21 Sobre el particular, conforme se establece en el artículo 222 del TUO de la LPAG, “una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto”; sin embargo, se debe precisar que, según Morón, “en sede administrativa se dice que un acto ha adquirido firmeza cuando contra dicho acto no procede recurso administrativo alguno, ni tampoco procede la interposición de una demanda contencioso-administrativa. Pero a diferencia de la autoridad de cosa juzgada que es inimpugnable o inmodificable, **los actos administrativos aun cuando sean firmes siempre podrán ser modificados o revocados en Sede Administrativa**” (énfasis añadido). Entonces, “la cosa decidida no es inmutable ni inimpugnable que la propia LPAG prevé mecanismos para alterar la firmeza de los actos administrativos. Dichos mecanismos son, entre otros, la nulidad de oficio”¹⁴.
- 6.22 En tal sentido, la Administración puede revisar sus propios actos aun cuando estos hayan adquirido firmeza, es decir, constituyan cosa decidida. “Debe tenerse que para la Administración no es fin ni propósito final la realización del derecho – ultima ratio -; sino que utiliza este como uno de los medios más importantes para el bienestar de la colectividad. En cambio, la para justicia el fin es la aplicación correcta del derecho y la paz jurídica entre los contendientes”¹⁵. En suma, “si bien la cosa decidida es una variante de la cosa juzgada, no goza de las características de inmutabilidad e impugnabilidad propias de la cosa juzgada, en tanto así lo determina, entre otros, el régimen de la nulidad y revocación de los actos administrativos”¹⁶.

¹⁴ MORÓN Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general. Gaceta Jurídica, 2011, p. 631.

¹⁵ MORÓN Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general. Gaceta Jurídica, 2011, p. 631.

¹⁶ MORÓN Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general. Gaceta Jurídica, 2011, p. 632.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 298-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.23 Al respecto, el artículo 213 del TUO de la LPAG dispone lo siguiente:

Artículo 213.- Nulidad de oficio

213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, **aun cuando hayan quedado firmes**, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

213.2 La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario.

Además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa.

213.3. **La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos**, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10.

213.4 En caso de que haya prescrito el plazo previsto en el numeral anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los tres (3) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa” (énfasis agregado).



- 6.23 Por otro lado, el artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.
- 6.24 Complementando lo antedicho, el artículo 14° del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema”.
- 6.25 Precisa además que 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”.
- 6.28 Entonces, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.29 En consecuencia, tomando en cuenta la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo, es necesario analizar si en el presente caso se ha incurrido algún vicio de nulidad que afecte a los derechos de la impugnante.
- 6.30 Por tanto, al apreciar la vulneración de principios del procedimiento inspectivo, administrativo, general y sancionador, el Tribunal se encuentra en la obligación de revisar el cumplimiento de esta normativa adjetiva en materia sociolaboral.
- 6.31 Cabe resaltar que la normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujeto del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico procedimental establecida en el marco del procedimiento administrativo sancionador.
- 6.32 En consecuencia, esta Sala ha identificado los supuestos de nulidad de la resolución emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa, en la causal contenida en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG, al sustentar su decisión en la medida inspectiva de requerimiento¹⁷ de fecha 8 de enero de 2020, incongruente en su emisión, retrotrayendo lo actuado hasta la fecha en la cual se producen las actuaciones que derivaron la nulidad invocada, siendo nulas las actuaciones posteriores, de conformidad con el numeral 1 del artículo 13 de la norma en mención¹⁸.
- 6.33 En ese sentido, al haberse declarado nula la Resolución de Sub Intendencia N° 134-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, no corresponde emitir pronunciamiento sobre los alegatos señalados en el numeral 5.1 de la presente resolución.
- 6.34 Cabe precisar que, como la declaración de nulidad de oficio en el presente caso no se trata de un acto administrativo favorable al administrado, no corresponde correr traslado a la impugnante, conforme lo dispuesto en el artículo 213.2 del artículo 213 del TUO de la LPAG.
- 6.35 Finalmente, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor, de acuerdo a las pautas establecidas en el numeral 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG.

¹⁷ Ver fojas 275 a 278 del expediente inspectivo

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

“Artículo 13.- Alcances de la nulidad

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 298-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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, el artículo 259° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 134-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, fecha 09 de abril de 2021, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 051-2020-SUNAFIL/IRE-AQP, ordenándose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- Devolver todos los actuados a la Intendencia Regional de Cusco, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones y conforme a lo señalado en el fundamento 6.35 de la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JOSÉ LUIS BUSTAMANTE Y RIVERO y a la Intendencia Regional de Arequipa, para sus efectos y fines pertinentes.

CUARTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.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

Luis Gabriel Paredes Morales

Vocal Alterno

Tribunal de Fiscalización Laboral