



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 311-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 051-2021/SUNAFIL/IRE-HUA

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE HUÁNUCO

IMPUGNANTE : CONSTRUCTORA E INVERSIONES HUALLAGA E.I.R.L.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-HUA

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de **revisión** interpuesto por CONSTRUCTORA E INVERSIONES HUALLAGA E.I.R.L. en contra de la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-HUA de fecha 25 de junio de 2021.

Lima, 17 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **CONSTRUCTORA E INVERSIONES HUALLAGA E.I.R.L.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-HUA de fecha 25 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° 545-2020-SUNAFIL/IRE-HUA se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de seguridad y salud en el trabajo¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 16-2021-SUNAFIL/IRE-HUA (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Seguro complementario de trabajo de riesgo (sub materia: cobertura en salud y cobertura de invalidez-sepelio), Equipos de protección personal, Estándares de higiene ocupacional (sub materia: comedor-vestuario-servicios higiénicos) y Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (sub materia: comité (o supervisor) de seguridad y salud en el trabajo y registro de accidente de trabajo e incidentes).



- 1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 54-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IC de fecha 31 de marzo de 2021, notificada el 08 de abril de 2021, 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° 96-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IFI, 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 N° 141-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE de fecha 28 de mayo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/. 34,672.00 (treinta y cuatro mil seiscientos setenta y dos con 00/100 Soles), por haber incurrido en:
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva por no cumplir con remitir por correo electrónico la información y documentación requerida hasta el 12 de febrero de 2021 a las 17:30 horas, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.
- 1.4** Con fecha 02 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 141-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, argumentando lo siguiente:
- i. Se solicita que se revoque la decisión y se deje sin efecto la sanción económica, pues alega haber cumplido con las obligaciones laborales. Por tal motivo, señala que la multa impuesta ha violado derechos constitucionales, como el del debido procedimiento y el derecho a ofrecer pruebas, ocasionándole agravio económico y moral, situación que debe ser corregida por el superior en grado.
 - ii. Asimismo, se ha incurrido en error de hecho y derecho al sostener que la conducta infractora se configura por no remitir la información, pese a que el día 12 de febrero de 2021 a las 17:54 horas se cumplió con remitir por correo electrónico toda la información y documentación requerida. Al respecto, alega que un retraso de 24 minutos en el envío, por fallas del Internet, no puede suponer la imposición de una multa, pues esta resultaría abusiva.
 - iii. A fin de garantizar el ejercicio del derecho a la defensa, se acompaña como prueba una captura de pantalla que demuestra que no se han infringido disposiciones legales de inspección, ni normas laborales relativas al pago de los derechos sociales de los trabajadores de la obra que se viene ejecutando.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-HUA de fecha 25 de junio de 2021², la Intendencia Regional de Huánuco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 141-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, por considerar los siguientes puntos:
- i. En la visita realizada al centro de trabajo el día 29 de enero de 2021, se notificó un requerimiento de documentación para el día 05 de febrero de 2021. Sin embargo, cuando el inspector de trabajo revisó su correo electrónico, advirtió que la impugnante solicitó una ampliación de plazo para presentar la documentación requerida, motivo

² Notificada a la inspeccionada el 28 de junio de 2021. Ver fojas 47 de expediente sancionador



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 311-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

por el cual el inspector de trabajo reprogramó la fecha de entrega de la información requerida para el día 12 de febrero de 2021 hasta las 17:30 horas como máximo. Es por ello que, dentro del plazo de la fecha reprogramada, el inspector de trabajo revisó su correo electrónico y noto que la impugnante no había enviado la documentación requerida, determinando así la comisión de la infracción a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.

- ii. La impugnante indica que ha presentado la información solicitada en la fecha prevista, pero con un retraso de 20 minutos por fallas con el Internet que se presentaron ese día. En ese sentido, la documentación presentada no pudo ser revisada por el inspector de trabajo, ya que fue enviado fuera del plazo otorgado, pese a la reprogramación solicitada por la impugnante. Es por ello que, en cumplimiento del deber de colaboración, la impugnante debió prever con anticipación todas las medidas necesarias para que la documentación sea enviada dentro del plazo que había estipulado el inspector de trabajo. Además, no es posible comprobar o corroborar que la documentación enviada acredite el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo, debido a que la fiscalización en dicho extremo no pudo ser cautelada.

1.6 Con fecha 13 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Huánuco, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-HUA.

1.7 La Intendencia Regional de Huánuco, admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 445-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, recibido el 26 de julio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

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."



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 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

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° 311-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 CONSTRUCTORA E INVERSIONES HUALLAGA E.I.R.L.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que CONSTRUCTORA E INVERSIONES HUALLAGA E.I.R.L., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 34,672.00 por la comisión de una infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 30 de junio de 2021, día siguiente hábil 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 CONSTRUCTORA E INVERSIONES HUALLAGA E.I.R.L.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN



- 5.1 Con fecha 13 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, señalando los siguientes fundamentos:

Afectación al debido procedimiento previsto en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú

Se ha afectado el derecho a probar como parte de la garantía a un debido procedimiento al no tomarse en cuenta la copia del correo electrónico de fecha 12 de febrero de 2021, el mismo que evidencia el envío de la información requerida a los inspectores de trabajo a las 17:54 horas. Esto pues, por formalismos creados por la misma institución sancionadora y no previstos en el ordenamiento administrativo sancionador o inspectivo, se pretende sostener que no se ha cumplido con presentar la documentación requerida, tan solo por 24 minutos de retraso en la entrega de la información, perjudicando, con la imposición de la multa, a la empresa y los derechos laborales de los trabajadores a quienes se brinda empleo formal.

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 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.

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.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 311-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 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.

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" (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 éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal.

Sobre el deber de colaboración a la labor inspectiva

- 6.8 Sobre el particular, el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG que regula al Principio de Buena Fe Procedimental establece que: “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”. Como lineamiento inspirador, este principio resulta extensible a la fase de fiscalización laboral.
- 6.9 Del mismo modo, numeral 15.1 del artículo 15 del RLGIT establece: “Durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley”.
- 6.10 En ese sentido, de acuerdo con lo señalado en el artículo 9 de la LGIT, “Los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán: (...) e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”.
- 6.11 Por su parte, en el numeral 3.1 del artículo 5 de la LGIT se establece que: “En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para requerir información, solo o ante testigos, al sujeto inspeccionado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado.”
- 6.12 En similar sentido, el artículo 11 del mismo dispositivo legal establece que: “Las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el Sector Público”.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 311-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.13 Sobre el particular, conforme al artículo 1 de la LGIT, las actuaciones inspectivas, son las diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio, con carácter previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan, para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales. Asimismo, la función inspectiva es entendida como la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. En ese entendido, el comportamiento del inspector comisionado debe orientarse al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su reglamento, tutelando el fin perseguido por dichas normas y **debiendo adoptar medidas y acciones en el marco del principio de razonabilidad.**

Del principio de razonabilidad

6.14 El llamado principio de razonabilidad está recogido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG¹¹. Este principio busca limitar la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora. Conforme con la doctrina, el principio de razonabilidad aporta parámetros cualitativos que coadyuvan a velar para que, toda norma que regule infracciones y sanciones administrativas, atienda en lo posible a criterios objetivos, de forma tal que se reduzca el riesgo del llamado “exceso de punición”, acotándose al máximo la discrecionalidad y eventual actuar arbitrario de la Administración Pública¹². Dichos criterios objetivos deben reflejar (no sólo implícitamente sino de manera clara y demostrada) razonabilidad y proporcionalidad en dos niveles o momentos: tanto en la tipificación legal de las infracciones y sanciones, como en la determinación y aplicación de estas últimas a casos concretos.

¹¹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 2744, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante 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:

(...)

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.

(...)

¹² Ocampo Vásquez, Fernando. (2011) “EL Principio de Razonabilidad como límite a la tipificación reglamentaria de los Organismos Reguladores”. En *Ius et veritas* núm. 42, pág. 2



- 6.15** De acuerdo con Juan Carlos Morón¹³, el llamado “exceso de punición” resulta uno de los vicios más comunes en los que se incurre en dicho ejercicio, y está vinculado a la elección de la sanción aplicable a los administrados. Al efecto, el autor explica que lo determinante del vicio es “(...) la necesidad de una adecuada proporcionalidad o razonabilidad entre la medida elegida para sancionar y el reproche que objetivamente amerita la conducta incurrida”.
- 6.16** Cassagne¹⁴, en una línea similar, explica que la proporcionalidad se aprecia: “entre la pena (sanción) prevista en la norma y la conducta del agente, sobre la base de la regla de la razonabilidad cuya valoración debe responder a la realización del bien jurídico tutelado y significado social”.
- 6.17** Por su parte, Comadira¹⁵ señala que el exceso de punición se produce cuando “en la norma o el acto disciplinario se contienen sanciones aplicables o aplicadas que, en relación con las tétesis orientadoras pertinentes, resultan desproporcionadas con las conductas sancionables o sancionadas, respectivamente”.
- 6.18** De este modo, existe exceso de punición cuando la sanción impuesta a un administrado no guarda proporcionalidad con el objetivo de la norma represiva que sustentó el dictado del precepto como la emisión del acto administrativo sancionador (desvío de poder). Aun cuando el ilícito constituyera un actuar punible, la sanción debe ser razonable, en función de los elementos subjetivos de la comisión y los efectos producidos. En este sentido, el exceso de punición es un típico ejemplo de la falta de proporcionalidad entre el contenido del acto sancionador y su finalidad.
- 6.19** Afirmándose en este principio, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido que una decisión sancionadora razonable supone, cuando menos:
- a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.
 - b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los “antecedentes del servidor”, como ordena la ley en este caso.
 - c) Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso”¹⁶.
- 6.20** En este punto, es importante señalar que, de acuerdo con lo expresado en el artículo 1 de la LGIT, la finalidad de la Inspección de Trabajo es vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, entre otros. Entonces, para cumplir dicha finalidad, la Inspección de Trabajo sigue de oficio, ciertas actuaciones inspectivas de investigación, las mismas que se desarrollan, entre otros, mediante requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, cuyo fin instrumental es

¹³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Ley 27444. Sexta Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2007. pag. 646.

¹⁴ CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Séptima Edición actualizada. Buenos Aires, 2002. p. 12

¹⁵ Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos. Loc. cit

¹⁶ Exp. No. 2192-2004-AA/TC.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 311-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

recabar toda la documentación posible, solicitada por los inspectores de trabajo, relacionada con las materias objeto de inspección, con la finalidad de comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo. Es por ello que, la Inspección de Trabajo no agota su enfoque en una perspectiva punitiva; sino que, de forma complementaria, debe procurar brindar oportunidades para reconducir las conductas de los sujetos inspeccionados, orientado al ejercicio de vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, propio de la función inspectiva.

- 6.21** En ese sentido, la Inspección de Trabajo no puede proceder con la imposición de una sanción administrativa a la impugnante, cuando se aprecia en el expediente que ésta si cumplió con presentar la información requerida por los inspectores de trabajo en la fecha señalada (12 de febrero de 2021), solo que 24 minutos más tarde (17:54 horas) de la hora establecida por los inspectores de trabajo (17:30 horas), conforme se evidencia de la copia del correo electrónico remitido por la impugnante al inspector de trabajo, que obra a folios 66 del expediente sancionador. Igualmente, tampoco se observa en el expediente que el inspector actuante haya dejado constancia, en el acta de infracción de algún motivo particularmente relevante para considerar que el retraso haya afectado la posibilidad de encaminar la fiscalización.
- 6.22** Resulta importante precisar que, el numeral 7.7.1 de la versión 02 del Protocolo N° 005-2020-SUNAFIL/INII "PROTOCOLO SOBRE EL EJERCICIO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO, DENTRO DEL MARCO DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA Y NACIONAL POR LAS GRAVES CIRCUNSTANCIAS QUE AFECTAN LAS ACTIVIDADES LABORALES Y ECONÓMICAS A CONSECUENCIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19) EN EL TERRITORIO NACIONAL, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 103-2020- SUNAFIL de fecha 12 de julio de 2020 dispone que "las actuaciones inspectivas de investigación pueden realizarse, a través de requerimiento de información utilizando las tecnologías de la información y comunicaciones habilitadas para evitar el contagio del COVID-19, tales como casilla electrónica, llamadas telefónicas, mensajes de texto, correos electrónicos, WhatsApp, videoconferencias, entre otras plataformas tecnológicas, sistemas o aplicativos informáticos que permitan el envío y acuse de recibo, registro, grabación, impresión o notificación del requerimiento realizado y la respectiva respuesta del empleador por tales medios". (Subrayado añadido)
- 6.23** Entonces, de acuerdo a lo antes expuesto, la disposición contenida en el referido Protocolo establece que las actuaciones inspectivas pueden realizarse a través de requerimientos de información utilizando las tecnologías de la información y comunicación habilitadas que permitan el envío y acuse de recibo, registro, grabación, impresión o notificación del requerimiento realizado y la respectiva respuesta del sujeto inspeccionado por tales medios. Con ello se evidencia que lo que resulta importante es el envío y acuse de recibo



de la notificación del requerimiento y la respuesta del sujeto inspeccionado con la documentación solicitada, pues, como ya se ha precisado, el fin del requerimiento de información es recabar toda la información posible para determinar si el sujeto inspeccionado ha cumplido o no con la normativa en materia sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo.

6.24 Del mismo modo, del ítem 7.11 “REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN POR MEDIO DE SISTEMAS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA” de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII denominada “DIRECTIVA SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INSPECTIVA”, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL del 3 de febrero de 2020, se evidencia que no existe disposición alguna que establezca que las actuaciones inspectivas de investigación puedan realizarse en un horario específico para la recepción de la información requerida; por el contrario, se advierte que la finalidad es notificar el requerimiento de información y que el sujeto inspeccionado cumpla con remitir lo requerido.

6.25 Por lo tanto, y de acuerdo a todo lo antes expuesto, la Sala considera que no resulta proporcional sancionar a la impugnante, pues no sería congruente con la finalidad del Sistema de Inspección de Trabajo. En el presente caso, la impugnante si llegó a remitir la información solicitada, información con la que el inspector de trabajo hubiese podido continuar con las actuaciones inspectivas de investigación y cumplir con la finalidad de la Inspección de Trabajo, que es la comprobación del cumplimiento de la normativa sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo, más aún, si la conducta infractora imputada a la impugnante, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT establece: “La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”. En ese sentido, se tiene que la conducta infractora se configura si la impugnante o su representante se niegan a entregar la información solicitada, no en un retraso en la respuesta.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la SUNAFIL, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de revisión interpuesto por CONSTRUCTORA E INVERSIONES HUALLAGA E.I.R.L., en contra de la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-HUA de fecha 25 de junio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 051-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 035-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, dejando sin efecto la multa impuesta por la infracción tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.

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



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 311-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

CUARTO.- Notificar la presente resolución a CONSTRUCTORA E INVERSIONES HUALLANGA E.I.R.L. y a la Intendencia Regional de Huánuco, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Huánuco.

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
Luis Gabriel Paredes Morales
Vocal Alterno
Tribunal de Fiscalización Laboral