



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 344-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 059-2021/SUNAFIL/IRE-HUA

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE HUANUCO

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

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 043-2021-SUNAFIL/IRE-HUA

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **CONSTRUCTORA E INVERSIONES HUALLAGA E.I.R.L.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 043-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 19 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco.

Lima, 24 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **CORPORACION E INVERSIONES HUALLAGA E.I.R.L.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 043-2021-SUNAFIL/IRE-HUA de fecha 19 de julio 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° 544-2020-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 sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 019-2021-SUNAFIL/IRE-HUA (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de, entre otras, dos (2) infracciones a la labor inspectiva y tres (3) infracciones en materia de relaciones laborales.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 061-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IC de fecha 09 de abril de 2021, notificada el 12 de abril de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Planillas o registros que la sustituyan (sub materia: registro trabajadores y otros en la planilla), Seguridad social (sub materia: inscripción en la seguridad, inscripción de trabajadores en el régimen de seguridad social en salud e inscripción de trabajadores en el régimen de seguridad social en pensiones), Verificación de regímenes especiales y grupos específicos (sub materia: construcción civil).



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° 109-2021-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° 154-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE de fecha 08 de junio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/. 69,344.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva por no cumplir con remitir por correo electrónico el integro de la información y documentación requerida para el día 04 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Con fecha 18 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 154-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Se presentaron los descargos oportunamente al Informe Final, y se cumplió con remitir oportunamente la carta de fecha 04 de febrero de 2021 al inspector de trabajo, presentando parte de los documentos solicitados. Por lo tanto, no es cierto que no se cumplió con remitir por correo electrónico la información y documentación requerida, afectando derechos constitucionales al debido procedimiento y al derecho de ofrecer pruebas, ocasionando agravio económico y moral.
- ii. Tanto la Contadora, Administrador y Gerente de la empresa se encontraban afectados por el COVID – 19, motivo por el cual no se pudo cumplir con las obligaciones en la forma que se exigía, como entregar la información documentada respecto de los trabajadores, habiendo retomado recién sus labores el 19 de abril de 2021, cumpliendo dentro de la prórroga solicitada, con presentar las boletas de pago de los trabajadores y acreditar el pago de los derechos sociales que les corresponde en sus condiciones de operarios del régimen de construcción civil, siendo el hecho de padecer de COVID, considerada una circunstancia de fuera mayor. Por ello, el incumplimiento de brindar la documentación de manera completa se encuentra justificada por la ocurrencia del caso fortuito. Además de ello, con la documentación entregada se ha demostrado que no se ha incumplido con las normas laborales de los trabajadores a cargo de la obra que venían ejecutando.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 043-2021-SUNAFIL/IRE-HUA de fecha 19 de julio de 2021², la Intendencia Regional de Huánuco declaró infundado el recurso de apelación

² Notificada a la inspeccionada el 21 de julio de 2021. Ver fojas 202 de expediente sancionador



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 344-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 154-2021-SUNAFIL/IRE-HUA/SIRE, por considerar los siguientes puntos:

- i. De la revisión del expediente de actuaciones inspectivas, se tiene que el inspector comisionado en la visita de fecha 29 de enero de 2021, solicitó diversa información y documentación mediante requerimiento de información por correo electrónico a la impugnante, para que esta sea entregada en forma completa el 04 de febrero de 2021. Sin embargo, a esa fecha, la impugnante no cumplió con presentar toda la documentación, tal y como lo ha aceptado en el escrito que contiene su recurso de apelación, al manifestar que presentó parte de la información requerida. En ese contexto, es obligación de los empleadores colaborar con los Inspectores de Trabajo cuando sean requeridos para ello, así como facilitarles la información y documentación necesaria, debiendo atenderlos debidamente, prestándoles las facilidades para el cumplimiento de su labor a colaborar con ocasión de su visita u otras actuaciones inspectivas, conforme a lo establecido en el artículo 9 de la LGIT. Por lo tanto, al no cumplir con ello, se vulnero lo dispuesto en la norma, incurriendo así en una infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.
- ii. Conforme al artículo 14 de la LGIT, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por la impugnante, de manera previa al inicio del procedimiento sancionador. En este caso, consistió en el pago de remuneraciones y los beneficios sociales, inscripción en planilla electrónica y en la seguridad social de salud y pensiones. Por tanto, la impugnante tiene la carga de dar cumplimiento a lo ordenado en la medida inspectiva de requerimiento. Entonces, el incumplimiento constituye infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa, según lo dispuesto en el artículo 36 de la LGIT y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- iii. Es entera responsabilidad de la impugnante, el cumplimiento de la normativa legal respecto a todos sus trabajadores. Por otro lado, la documentación requerida era documentación con la que la impugnante debería de contar de manera obligatoria; puesto que, está referida a fechas que ya habían pasado (noviembre y diciembre 2020 y enero 2021), y debían ser enviadas solo por medio digital. Es por ello que, la impugnante pudo delegar la función de enviar la documentación a personal de su empresa, siendo el hecho de estar contagiado con COVID-19 no es un eximente de responsabilidad ni configura como un caso fortuito o de fuera mayor, teniendo en cuenta que la documentación fue solicitada el 04 de febrero de 2021, tiempo suficiente en el que se ha podido recabar la información solicitada. Sin embargo, la documentación fue presentada recién con el descargo al Informe Final de Instrucción, documentación que ha sido valorada por el órgano resolutor de primera instancia, ya que no ha acogido las propuestas de multa respecto a las infracciones detectadas en



materia de relaciones laborales y de seguridad social, lo que no implica que las infracciones a la labor inspectiva deben desestimarse puesto que dichas infracciones se cometen al momento del incumplimiento y por su naturaleza son de carácter insubsanable.

1.6 Con fecha 27 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° 043-2021-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 Memorandum N° 454-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, recibido el 03 de agosto 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.

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 344-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 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.

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."



3.4 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° 043-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 69,344.00 por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en los numerales 46.3 y 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 22 de julio 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 27 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 043-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, señalando los siguientes fundamentos:

Afectación al debido procedimiento y derecho de prueba

- i. No se han evaluado los argumentos contenidos en el recurso de apelación, ya que la resolución impugnada solo se limita a reproducir lo expuesto por la resolución sancionadora de primera instancia, vulnerando así el derecho al debido procedimiento y el derecho a probar.

Incorrecta interpretación de las normas

- ii. Se ha cumplido con presentar oportunamente la carta de fecha 04 de febrero de 2021 a la SUNAFIL, con parte de los documentos solicitados por los inspectores de trabajo. Sin embargo, tanto la contadora, el administrador y el Gerente de la empresa, se han encontrado afectados gravemente por el COVID – 19, lo que ocasionó que no se pueda cumplir con las obligaciones, como la entrega de información de los trabajadores sujetos a fiscalización. Por lo que, luego de superar dicha enfermedad, el 19 de abril de 2021, han podido retomar a sus labores, siendo ello así, se cumplió con la entrega de la información dentro de la prórroga solicitada, y con dicha información se ha podido determinar que, la empresa no ha incumplido las disposiciones legales de inspección, ni de normas laborales de los trabajadores. Por ello, se adjuntan las pruebas COVID de



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 344-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

los directivos de la empresa, y boletas de pago de los trabajadores que acreditan el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de la empresa. Sin embargo, dichas pruebas no han sido tomadas en consideración, por lo que la multa deviene en un abuso, pues no se ha tomado en cuenta el acaecimiento del evento de fuerza mayor que trajo como consecuencia la imposibilidad de remitir la información.

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.
- 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

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.



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,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 344-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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”.

- 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 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.
- 6.12 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.”



- 6.13 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”.
- 6.14 Por otro lado, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 7.11.3 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 de fecha 03 de febrero de 2020, se dispone que: “Si el sujeto inspeccionado **no cumple con proporcionar** al inspector comisionado la información solicitada mediante esta modalidad y bajo apercibimiento, incurre en infracción a la labor inspectiva, según lo previsto por el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, siempre que haya sido válidamente notificado según lo establecido en el TUO de la LPAG” (énfasis añadido).

De la conducta tipificada

- 6.15 De acuerdo al numeral 4.3 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, los inspectores de trabajo, en la visita de fecha 29 de enero de 2021, solicitaron a la impugnante cierta documentación mediante requerimiento de información por correo electrónico, la misma que ha sido detallada en el considerando 5.6 de la resolución impugnada, para ser presentada hasta el día 04 de febrero de 2021. Sin embargo, conforme al numeral 4.4. de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, la impugnante no presentó toda la documentación requerida, hecho que ha sido corroborado por la propia impugnante en su escrito que contiene su recurso de revisión, cuando manifiesta que ha presentado solo parte de la documentación, la misma que es: Contrato de Consorcio, Contrato de Ejecución de Obra, Lista de Trabajadores, Solicitud de Ampliación y Autorización de Notificación por correo electrónico. Entonces, tomando en cuenta todas las disposiciones normativas expuestas en los considerandos precedentes, es obligación de los empleadores colaborar con los inspectores de trabajo cuando sean requeridos para ello, así como facilitarles la información y documentación necesaria.

Por lo tanto, la impugnante se encontraba en la obligación legal, en virtud a su deber de colaboración con los inspectores de trabajo, de cumplir con remitir la información solicitada por éstos. Es importante precisar que el deber de colaboración de todo empleador con los inspectores de trabajo debe ser oportuno dentro del desarrollo de las actuaciones inspectivas (fiscalización); es decir, en caso se requiera información, esta debe ser proporcionada en su totalidad, en el plazo indicado por los inspectores de trabajo, para así poder determinar con toda la información pertinente y necesaria, la responsabilidad administrativa del empleador fiscalizado, para verificar si éste cumplió o no con sus obligaciones legales respecto de las materias objeto de fiscalización consideradas en la Orden de Inspección.

- 6.16 Por lo tanto, la conducta de la impugnante se subsume en el tipo infractor contemplado en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, al no haber proporcionado al inspector de trabajo la información solicitada mediante el requerimiento de información, como se establece en el numeral 7.11.3 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”, antes citada.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 344-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.17 Por otro lado, la impugnante argumenta que no se han evaluado los argumentos contenidos en su recurso de apelación, ya que la resolución impugnada solo se limita a reproducir lo expuesto por la resolución sancionadora de primera instancia, vulnerando así el derecho al debido procedimiento y el derecho a probar. Sobre el particular, corresponde precisar que se ha evaluado el escrito que contiene el recurso de apelación interpuesto por la impugnante contra la resolución de primera instancia, y se ha podido determinar que, en la resolución impugnada, se ha desarrollado y desvirtuado cada uno de los argumentos esbozados por la impugnante en su recurso de apelación. Por tanto, no es cierto lo alegado por la impugnante en este extremo.
- 6.18 Asimismo, es pertinente señalar que, de la evaluación de todos los actuados, se advierte que los argumentos contenidos en el escrito que contiene los descargos al Informe Final de Instrucción son los mismos que la impugnante ha esbozado en el escrito que contiene su recurso de apelación, motivo por el cual las resoluciones de primera y segunda instancia tienen un desarrollo similar. Entonces, conforme a lo expuesto y en el considerando precedente, no resulta cierto lo alegado por la impugnante, por lo que no existe evidencia de vulneración alguna al debido procedimiento ni al derecho de ofrecer pruebas.
- 6.19 Ahora bien, la impugnante alega que la información no requerida no pudo ser entregada debido a que la contadora, el administrador y gerente de la empresa, se contagiaron de COVID – 19, situación que debe ser considerada como fuerza mayor que exime de responsabilidad a la impugnante. Al respecto, se señala que, la documentación presentada por la impugnante, Certificados Médicos N° 005441 y 0005440 de fecha 14 y 15 de febrero de 2021, y las Constancias de Atención, tienen fecha de emisión posterior al 4 de febrero de 2021, día en que la impugnante debía cumplir con presentar la información requerida; motivo por el cual, no enerva la responsabilidad de la impugnante. Si bien se trata de un asunto sensible, como es el estado de enfermedad devenido del contagio por COVID-19 de tres de sus trabajadores, la impugnante no ha explicado si es que estas tres personas son las únicas que podrían haber satisfecho el requerimiento de información planteado por la inspección del trabajo.
- 6.20 Aunado a ello, es necesario tener en cuenta el criterio normativo fijado por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Supremo en la sentencia recaída en el recurso de Casación N° 1693-2014-LIMA, en cuyo fundamento octavo ha definido que: “se debe entender como “caso fortuito” cuando es posible evitar el daño producido mediante actos de previsibilidad, esto es, se puede evitar mediante una diligencia normal, en cambio será “fuerza mayor” cuando aun habiéndose previsto, era imposible impedir que se produzca el daño, como se daría el caso en los casos de desastres naturales”. Considerando lo antes expuesto, se evidencia que, la situación de fuerza mayor no ha ocurrido en el caso que nos ocupa, pues la impugnante tenía la posibilidad de adoptar las gestiones necesarias con la finalidad de dar cumplimiento a lo solicitado por el inspector



de trabajo durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas. Sin embargo, es recién en la etapa del desarrollo del procedimiento administrativo sancionador que la impugnante, el 17 de mayo de 2021 a través de su escrito de descargos al Informe Final de Instrucción, presentó la información solicitada faltante, configurándose así la falta al deber de colaboración de todos los sujetos inspeccionados con los inspectores de trabajo.

6.21 Por otro lado, como lo ha establecido este Tribunal, mediante la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, en la cual se establecieron precedentes administrativos de observancia obligatoria “además de las infracciones detectadas por incumplimientos a la normativa sociolaboral y de la seguridad y salud en el trabajo, las infracciones a la labor inspectiva se configuran, entre otros supuestos, cuando existe una obstrucción de parte de los inspeccionados al deber de colaboración en las actuaciones inspectivas”.

6.22. Por consiguiente, de conformidad con el fundamento 9 de la Resolución de Sala Plena antes señalada, establecido como precedente de observancia obligatoria, “en tanto que el ordenamiento jurídico no disponga cosa distinta, los actos o hechos que impiden o dificulten la labor inspectiva y que se consignan en el acta de infracción, constituyen infracciones que no tienen una naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente, respecto de posibles infracciones ocurridas y detectadas en la visita inspectiva referentes a aspectos sustantivos objeto de control por la inspección del trabajo”.

6.23 En tal sentido, de acuerdo a dicho precedente vinculante, el hecho que, la impugnante haya presentado la documentación requerida por los inspectores de trabajo con el escrito de descargos al Informe Final de Instrucción, y que la autoridad de primera instancia haya resuelto no acoger las propuestas de sanción a la impugnada referidas a los infracciones en materia sociolaboral que se imputaban, al haber la impugnada acreditado el cumplimiento de sus obligaciones laborales en relación a los trabajadores considerados como afectados en el Acta de Infracción, no desvirtúa en lo absoluto la responsabilidad administrativa de la impugnante por su falta de deber de colaboración en las actuaciones inspectivas, tanto por el incumplimiento de remitir la información solicitada, como por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento en el plazo establecido por los inspectores de trabajo; ni acreditar que su contadora, administrador y/o gerente sean las únicas personas competentes o autorizadas en remitir los instrumentos documentales que la inspección solicitó en su requerimiento de información.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por la CONSTRUCTORA E INVERSIONES HUALLAGA E.I.R.L., en contra de la Resolución de Intendencia N° 043-2021-SUNAFIL/IRE-HUA de fecha 19 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Huánuco



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 344-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 059-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 043-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, en todos sus extremos.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a CONSTRUCTORA E INVERSIONES HUALLAGA 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
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral