



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 160-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 398-2019-SUNAFIL/IRE-LA LIBERTAD
PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD
IMPUGNANTE : SERVOSA GAS S.A.C.
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB
MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **SERVOSA GAS S.A.C.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 21 de mayo de 2021

Lima, 05 de agosto de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **SERVOSA GAS S.A.C.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 21 de mayo de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 2111-2019-SUNAFIL/IRE-LIB, 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° 362-2019-SUNAFIL/IRE-LIB (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de labor inspectiva.
- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 137-2020-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IC del 23 de setiembre de 2020, se dio inicio a la etapa inductiva, 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 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Compensación por Tiempo de Servicios (constancia de cese).



1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 32-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IF, 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 N° 32-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IF y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 62-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE de fecha 25 de febrero de 2021, multó, entre otros, a la impugnante por la suma de S/ 18,900.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva por la inasistencia a la diligencia de fecha 06 de setiembre de 2019, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 9,450.00.
- 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, ascendente a S/ 9,450.00.

1.4 Mediante escrito de fecha 15 de marzo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 62-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Se cumplió con hacer la entrega de la constancia de cese.
- ii. Se realizó la subsanación voluntaria con anterioridad a la imputación de cargos.
- iii. Corresponde declarar la sustracción de la materia para las infracciones en materia de labor inspectiva.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB de fecha 21 de mayo de 2021², la Intendencia Regional de La Libertad declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, por considerar los siguientes puntos:

- i. Sobre la obligación del sujeto inspeccionado de entregar la constancia de cese a favor del trabajador denunciante, en su considerando 22 se ha determinado que:

“En tal sentido, independientemente de la fecha que la empresa haya cumplido realmente con entregar la constancia de cese al trabajador denunciante, recién pudo acreditarlo con la presentación de la subsanación voluntaria; en tal sentido, la inspeccionada esperó hasta el 30/10/2020 a la presentación del escrito de descargos, teniendo más de 4 meses, desde la emisión del acta de infracción (06/09/2019) para poder subsanar la infracción detectada por el personal inspectivo”.³

- ii. Sobre la presunta subsanación voluntaria con anterioridad a la imputación de cargos, en su considerando 45 se ha determinado que:

² Notificada a la inspeccionada el 27 de mayo de 2021.

³ Página 6 de la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, obrante en el folio 60 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 160-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“(…), el Comité de Criterios Técnicos, ha señalado en efecto, mediante Resolución de Superintendencia que, numerales 46.6 y 46.10 del artículo 46 del Reglamento, tienen una reducción del 90% cuando no se adviertan infracciones antes de la emisión del acta de infracción; no obstante, en el presente caso no se ha verificado la subsanación de la infracción a las normas sociolaborales (entrega de constancia de cese), antes de la emisión del acta de infracción; sino que fue posterior a ella lo cual incluso ha sido reconocido por la administrada; por tanto, no corresponde aplicar la reducción de la multa solicitada por el apelante”.⁴

- iii. Con relación a la sustracción de la materia, en su considerando 44 se ha determinado que:

“(…) es de informar que, las infracciones a la labor inspectiva, son de naturaleza insubsanable, toda vez que, las mismas deben cumplirse en el plazo establecido o fecha citada para la audiencia, no pudiendo ser postergables o reprogramables; asimismo, las infracciones a las normas sociolaborales son totalmente independientes de las infracciones a la labor inspectiva, al sustentarse en distintas obligaciones y al proteger distintos derechos; por tanto, al haberse verificado el incumplimiento de una obligación, ya sea a la normativa sociolaboral o a la labor inspectiva, son infracciones autónomas; en tal sentido, no puede operar en forma alguna, la sustracción de la materia, para el caso de las infracciones a la labor inspectiva, debiendo desestimarse lo señalado por la apelante sobre el presente extremo”.⁵

1.6 Mediante escrito de fecha 17 de junio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB.

1.7 La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 389-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, recibido el 22 de junio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

⁴ Página 10 de la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, obrante en el folio 62 del expediente sancionador.

⁵ *Ibidem*.



- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁶, 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° 29981⁷, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁸ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁹, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR¹⁰ (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,

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

⁷ 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.

(...).

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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° 160-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 SERVOSA GAS S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que SERVOSA GAS S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 19,866.00 por la comisión de, entre otras, dos infracciones en materia de labor inspectiva tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 46.10 y numeral



46.7 del artículo 46 del RLGIT, respectivamente, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución¹¹.

- 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 SERVOSA GAS S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante escrito de fecha 17 de junio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, señalando los siguientes alegatos:

- De la subsanación de la infracción por incumplir con la medida de requerimiento

Señala que, pese haber entregado la carta de cese al ex trabajador Guillermo Aurelio Guerra Gómez el 24 de febrero de 2020, esto es, de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador (PAS), la Autoridad sostiene que se requiere la existencia de medio probatorio que genere certeza de tal hecho, interpretando de manera errónea la causal de eximente de responsabilidad administrativa.

De esta manera, alega que se vulneró el principio de veracidad que le asiste, así como su derecho de defensa.

- De la reducción de la multa

Manifiesta que, para la infracción por no haber asistido a la comparecencia requerida, no se ha considerado la subsanación voluntaria antes dicha, desconociendo el criterio normativo expuesto en la Resolución N° 134-2019-SUNAFIL del 23 de abril de 2019, en el que se establece que, ante la subsanación de las infracciones en materia de labor inspectiva de manera previa a la emisión del Acta de Infracción, se reducirá la multa a imponerse en un 90% del monto base.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Del error material advertido

- 6.1 En el numeral 210.1 del artículo 210 del TUO de la LPAG, se establece que los errores materiales en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.
- 6.2 Sobre el particular, de acuerdo a Morón Urbina¹², los errores materiales para poder ser rectificadas por la Administración Pública deben: i) evidenciarse por sí solos sin necesidad de mayores razonamientos, manifestándose por su sola contemplación y ii) el error debe ser tal que para su corrección solamente sea necesario un mero cotejo de datos que indefectiblemente se desprendan del expediente administrativo y que, por consiguiente,

¹¹ Iniciándose el plazo el 28 de mayo de 2021.

¹² Cfr. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo 11. Decimosegunda edición, 2017, Gaceta Jurídica, p. 146.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 160-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

no requieran de mayor análisis. Así, estos errores no conllevan a la nulidad del acto administrativo en tanto no constituyen vicios de este ni afectan al sentido de la decisión o la esencia del acto administrativo mismo.

- 6.3** De esta manera, la potestad de rectificación de errores constituye un mecanismo de corrección que se ejerce sobre actos válidos y que se fundamenta en la necesidad de adecuación entre la voluntad de aquella y su manifestación externa. En otras palabras, en la necesidad de traducir al exterior el auténtico contenido de lo declarado por la Administración.
- 6.4** En el presente caso, de la revisión de la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, se advierte un error en el cálculo de las multas impuestas, porque se ha descrito el valor de S/ 19,866.00, y no -como corresponde- el de S/ 19,189.80¹³, conforme se muestra a continuación:

Figura N° 1: Multa impuesta por la resolución impugnada

SEGUNDO: CONFIRMAR la Resolución de Sub Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 25 de febrero de 2021, que multó a **SERVOSA GAS S.A.C.** con la suma de **S/ 19,866.00 (Diecinueve mil, ochocientos sesenta y seis con 00/100 soles)** por haber incurrido en una infracción a la norma sociolaboral y dos infracciones a la labor inspectiva, devolviéndose los actuados de la materia a la Subintendencia Resolutiva de origen para sus efectos.

- 6.5** Por ello, corresponde corregir el error advertido, sin modificar el resultado final de la multa impuesta, reemplazándolo con el siguiente cuadro:

Cuadro Único: Cuadro de infracciones determinadas en el PAS

¹³ De acuerdo al Cuadro N° 2 de la Resolución de Sub Intendencia N° 62-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE (reverso del folio 35 del expediente sancionador).



N°	Conducta	Norma Infringida	Tipificación	Calificación	Número de trabajadores afectados	Multa impuesta
1	No entregar la constancia de cese.	Artículo 45 del Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-97-TR.	Numeral 23.2 del artículo 23 del RLGIT	Leve	01	S/ 289.80 ¹⁴ (0.23 UIT ¹⁵)
2	No asistir a la diligencia programada de fecha 06 de setiembre de 2019.	Artículo 9 y el numeral 3 del artículo 36 del LGIT.	Numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT	Muy grave	01	S/ 9,450.00 (2.25 UIT)
3	Relativa al incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento del 02 de setiembre de 2019.	Literal c) del artículo 9 de la LGIT, y el numeral 3 del artículo 20 del RLGIT.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT	Muy grave	01	S/ 9,450.00 (2.25 UIT)
MONTO TOTAL DE LA MULTA (S/):						19,189.80

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Laboral (TFL)

De la creación de la SUNAFIL y sus competencias

6.6 Como se señaló en el punto 2.1 de la presente resolución, mediante Ley N° 29981, promulgada el 15 de enero de 2013, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral¹⁶, entendida como la autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo.¹⁷

¹⁴ En virtud del beneficio establecido en el literal a) del artículo 40 de la LGIT, el que resulta aplicable ante la subsanación de infracciones, se dispuso la reducción al 30% del monto base de S/ 966.00.

¹⁵ UIT 2019: S/ 4,200.00

¹⁶ Iniciando funciones el 01 de abril de 2014, según lo dispuesto por el artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 037-2014-TR. La transferencia de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a la SUNAFIL, se realizó el 31 de marzo de 2014, según lo dispuesto en el artículo 1 de la resolución en mención.

¹⁷ Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección Del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 29981
Artículo 18. Ente rector



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 160-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.7** Dentro sus funciones, la SUNAFIL supervisa y fiscaliza el cumplimiento del orden jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo¹⁸ en el ámbito del régimen laboral privado¹⁹ y bajo los alcances de la Ley N° 31131²⁰ a nivel nacional, en su calidad de autoridad central de inspección del trabajo, disponiéndose para este fin la transferencia de los “órganos, unidades orgánicas y cargos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, referidas a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral”.²¹
- 6.8** Por ello, el Tribunal de Fiscalización Laboral, en su calidad de última instancia administrativa de la autoridad central de inspección del trabajo, encargada de la supervisión y fiscalización del ordenamiento jurídico sociolaborales, que comprende los derechos laborales, previsionales, de seguridad y salud en el trabajo y todos los que se derivan de la relación laboral; tiene potestad de conocer -a través del recurso extraordinario de revisión- las resoluciones de segunda instancia, emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo dentro de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados como consecuencia de las competencias que la Ley N° 29981 le asigna a la SUNAFIL.
- 6.9** En ese orden de ideas, junto con la creación de la SUNAFIL, la Ley N° 29981 modificó a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, asignándose a éstos la competencia en la inspección respecto de aquellas microempresas²² bajo su ámbito de competencia territorial; posteriormente, mediante Ley N° 30814, Ley de fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo, se dispuso que de manera temporal se asignarían éstas competencias y funciones en materia de inspección del trabajo (de los Gobiernos Regionales) por un plazo

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

¹⁸ Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección Del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 29981

Artículo 1. Creación y finalidad

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

¹⁹ Considerar los alcances del literal “i” del artículo 4 de la Ley N° 29981, para aquellos trabajadores que presten servicios en entidades públicas sujetas al régimen laboral.

²⁰ Mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público, se estableció que la fiscalización de las condiciones contractuales o convencionales, así como las condiciones legales de los trabajadores bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) estaría a cargo de la SUNAFIL.

²¹ Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29981

²² Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981, que modificó el literal f) del artículo 48 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales



de ocho (08) años contados a partir de la vigencia de dicha ley²³ a la SUNAFIL, disponiéndose que en aquellos ámbitos de gobierno regional en donde se haya implementado una Intendencia Regional de la SUNAFIL, esta transferencia se efectuaría a partir de la vigencia de dicha ley y de manera progresiva; debiéndose implementar Intendencias Regionales en aquellos ámbitos en los cuales éstas no se habían implementado hasta el 31 de diciembre de 2020.

- 6.10** Es importante señalar que las Intendencias Regionales a las que la Ley N° 30814 hace mención se encuentran descritas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la SUNAFIL²⁴ (y cuya redacción inicial tuvo un desarrollo posterior a través de la modificación del Decreto Supremo N° 009-2013-TR²⁵), teniendo éstas la naturaleza de órganos desconcentrados encargados -entre otras funciones- de desarrollar y ejecutar las actuaciones inspectivas de fiscalización que le fueron otorgadas a la SUNAFIL como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, entendido éste como un “sistema único, polivalente e integrado en dependencia técnica, orgánica y funcional directa de la Autoridad Central de la Inspección del Trabajo”²⁶.
- 6.11** En este extremo, cabe recordar que los órganos desconcentrados son aquellos “que desarrollan funciones sustantivas para prestar bienes o servicios, y se crean para atender necesidades no cubiertas en el territorio”²⁷, actuando en representación de la entidad de la cual forman parte, es decir, que la competencia de la SUNAFIL no se pierde o difumina por esta desconcentración, sino que ésta responde a un criterio organizativo, conservando sus competencias como autoridad central²⁸.
- 6.12** Teniéndose establecidos estos alcances, corresponde analizar lo expuesto por la impugnante en el recurso de revisión materia de autos, a la luz de los expedientes administrativos (inspectivo y sancionador) y lo señalado por la Intendencia Regional de La Libertad en la resolución impugnada.
- 6.13** Acorde con la competencia atribuida a este Tribunal respecto de la revisión de las resoluciones emitidas en segunda instancia por las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo a nivel nacional que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descrita.
- 6.14** En el caso de SERVOSA GAS S.A.C., las instancias inferiores le han impuesto una multa total de S/ 19,189.80 (Diecinueve mil cientos ochenta y nueve con 80/100 soles), por la comisión de (01) infracción leve en materia de relaciones laborales, y dos (02) infracciones muy graves en materia de labor inspectiva, conforme ha sido descrito en el Cuadro Único de la presente resolución.

²³ A partir del 10 de julio de 2018, en tanto la referida ley fue publicada el 09 de julio de 2018 en el diario oficial El Peruano.

²⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR.

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

²⁶ Artículo 18 de la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806.

²⁷ Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, Decreto Supremo N° 054-2018-PCM

²⁸ En ese sentido, el texto original del artículo 37 y el actual artículo 47 del ROF de la SUNAFIL establecen que las Intendencias Regionales dependen jerárquicamente del Despacho del Superintendente de la SUNAFIL.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 160-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.15 Corresponde, por tanto, analizar la legalidad de las infracciones calificadas como muy graves, en base a los alegatos expuestos en el recurso de apelación, que se detallan a continuación:

- a) Si corresponde eximir de responsabilidad administrativa a la impugnante sobre las infracciones calificadas como muy graves.
- b) Si, para la infracción por no comparecer a la visita programada, corresponde disponer la reducción de la multa originalmente impuesta, de acuerdo a la normativa vigente.

De la subsanación de infracciones como causal de eximente de responsabilidad administrativa

6.16 Conforme al literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG²⁹, se establece que la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

6.17 En ese sentido, corresponde indicar que, a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:

- i) Que se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- ii) Que se produzca de manera voluntaria.
- iii) Que se acredite la subsanación de la conducta infractora³⁰.

6.18 Ahora bien, para verificar que se configura la eximente de responsabilidad administrativa, no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá

²⁹ "TUO DE LA LPAG

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255".

³⁰ Con relación a la subsanación voluntaria, debe señalarse de manera referencial que "(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...)". Ministerio de Justicia (2017). *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, p. 47.



determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha, así como desde los efectos que despliega, pues existen infracciones que, debido a su propia naturaleza, no son susceptibles de ser subsanadas.

- 6.19** Se debe tener en cuenta que ante “(...) la presencia de un evento dañoso es necesario realizar acciones que cambien para mejor el estado de las cosas. Es decir, vuelvan las cosas –en la medida de lo posible– al estado anterior al de la infracción”³¹. En ese contexto, nos encontraremos frente a una infracción insubsanable cuando, pese a las acciones del titular de la falta, se advierta la imposibilidad de retornar al estado fáctico anterior a la consumación de los efectos ilícitos de la conducta pasible de sanción.
- 6.20** En el presente PAS, se ha imputado las siguientes infracciones en materia de labor inspectiva: (i) Incumplimiento a los términos de la medida de requerimiento del 02 de setiembre de 2019, esto es, por no haber acreditado la entrega de la constancia de cese a favor del ex trabajador Guillermo Aurelio Guerra Gómez, teniendo como fecha máxime el 06 de setiembre del presente periodo, y (ii) No haber asistido a la comparecencia requerida en el presente mandato, la que se dio en la fecha antes dicha.
- 6.21** Dicho esto, corresponde señalar que las infracciones antes expuestas poseen naturaleza insubsanable, toda vez que, todo acto posterior no remediará los efectos negativos por no asistir y/o incumplir dentro del plazo otorgado por la autoridad inspectiva, afectando seriamente la eficacia de la función inspectiva³², puesto que sus actuaciones persiguen, precisamente, la promoción del cumplimiento estricto de las normas socio laborales dentro del desarrollo del procedimiento de inspección.
- 6.22** Así las cosas, esta Sala es de la opinión que el documento aportado por la impugnante, denominado “Carta de Liberación de Compensación por Tiempo de Servicios” no configura la causal de eximente de responsabilidad establecida en el TUO de la LPAG, dado que ha sido emitido el 24 de febrero de 2020³³, es decir, fuera de los términos otorgados por la autoridad inspectiva para cumplir con el requerimiento y comparecencia antes mencionados.
- 6.23** A mayor abundamiento, corresponde indicar que la entrega del documento de cese tuviera lugar a través de una medida de requerimiento, es decir, bajo un mandato por el que se le solicita actuar de una forma determinada, elimina el carácter voluntario en la conducta de subsanar la infracción administrativa, requisito previo para fundamentar el eximente que refiere el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, por lo que, para el caso concreto, no existe posibilidad en aplicar dicho dispositivo³⁴.

³¹ César Abraham Neyra Cruzado, *La subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por infracciones ambientales detectadas en los sectores extractivos y productivos*, Revista Derecho & Sociedad (2020): 82.

³² RGLIT

Artículo 15.- Deberes de colaboración con los inspectores del trabajo

15.1 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.

³³ Reverso del folio 17 del expediente sancionador.

³⁴ Ello incluye naturalmente a la infracción leve descrita en el numeral 23.2 del artículo 23 del RLGIT, relativa a la no entrega de la constancia de cese de la relación laboral, dado que tuvo como ocasión la orden contenida en la presente medida de requerimiento.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 160-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.24 Por tanto, contrariamente a lo alegado por la impugnante, la no aplicación del presente eximente no genera la vulneración del principio de veracidad ni de su derecho de defensa, por lo que no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

De la reducción de la multa que refiere el RLGIT

6.25 Respecto al último alegato expuesto, corresponde hacer mención que el “Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección de Trabajo”, creado mediante Resolución de Superintendencia N° 061-2019-SUNAFIL, publicó -mediante Resolución de Superintendencia N° 134-2019-SUNAFIL- un listado inicial de criterios, destacándose para el presente caso el Tema N° 02 – Aplicación del beneficio de reducción del 90% establecido en el numeral 17.3 del artículo 17 del RLGIT, la que para su correcta aplicación puntualiza lo siguiente:

“(…) las sanciones por infracciones a la labor inspectiva previstas en los numerales 46.6 y 46.10 del artículo 46 del citado Reglamento, tendrá una reducción del 90% cuando no se adviertan infracciones, o el sujeto inspeccionado acredite haber subsanado las mismas antes de la emisión del Acta de Infracción”³⁵.

6.26 Por lo tanto, previamente a la aplicación del presente beneficio, se debe comprobar la inexistencia de infracciones en materia sociolaboral, ya sea antes de la emisión del Acta de Infracción o, en su defecto, en el desarrollo del PAS.

6.27 Así las cosas, y atención a lo expuesto en el considerando 6.23 de la presente resolución, esta Sala verifica que existe responsabilidad administrativa por la infracción descrita en el numeral 23.2 del artículo 23 del RLGIT, dado que la subsanación esta última no ha sido conforme a las reglas que permiten la aplicación de la causal de eximente de responsabilidad antes dicha.

6.28 Por consiguiente, esta Sala desestima el presente extremo del recurso materia de evaluación.

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

³⁵ El subrayado no es del original.



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 INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por SERVOSA GAS S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB de fecha 21 de mayo de 2021, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 398-2019-SUNAFIL/IRE-LA LIBERTAD, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- RECTIFICAR el error incurrido en la Resolución de Intendencia de Resolución N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB de fecha 21 de mayo de 2021, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

TERCERO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 062-2021-SUNAFIL/IRE-LIB en el extremo referente a la sanciones impuestas por incumplimiento a la labor inspectiva, tipificadas en los numerales 46.7 y 46.10 del artículo 46 del RLGIT.

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

QUINTO.- Notificar la presente resolución a la SERVOSA GAS S.A.C. y a la Intendencia Regional de La Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.

SEXTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de la Libertad.

SETIMO.- 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