



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 165-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 179-2020-SUNAFIL/IRE-AQP

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA

IMPUGNANTE : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA en contra de la Resolución de Intendencia N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 14 de mayo de 2021.

Lima, 05 de agosto de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 14 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° 1106-2019-SUNAFIL/IRE-ARE, 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° 322-2019-SUNAFIL/IRE-ARE (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción a la labor inspectiva.
- 1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 178-2020-SUNAFIL/SIAI-AQP, de fecha 2 de julio de 2021, notificado a la impugnante el 11 de setiembre de 2020, juntamente con el Acta de Infracción, se dio inicio a la etapa instructiva, otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos. Del mismo modo, se notificó a la Procuraduría de la Municipalidad Provincial de Arequipa, en fecha 19 de octubre de 2020.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Relaciones Colectivas (Convenios Colectivos).



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° 217-2020-SUNAFIL/SAI-AQP (en adelante, el **Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 111-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, de fecha 25 de marzo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 15,120.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no asistir a la diligencia de comparecencia programada para el día 2 de octubre de 2019, imponiéndosele una multa ascendente a la suma de S/ 15,120.00.

1.4. Con fecha 15 de abril de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Arequipa el recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 111-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, argumentando lo siguiente:

- Que, en la resolución impugnada no se meritó las pruebas documentales presentados, ante el estado de salud de la apoderada Eleanora Rony Gálvez Arce, dado que se encontraba delicada de salud el día programado para la diligencia, evidenciado con el certificado médico que prescribe descanso médico el 02 y 03 de octubre de 2019, vulnerándose el debido procedimiento en cuanto a la motivación.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 14 de mayo de 2021², la INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA, declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, contra la Resolución de Sub Intendencia N° 111-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, por considerar que:

- a) Conforme se advierte en el procedimiento de actuaciones inspectivas, el día 25 de setiembre de 2019, se notificó el Requerimiento de Comparecencia para el día 02 de octubre de 2019 a las 10:00 horas, con la finalidad de que la Municipalidad cumpla con la exhibición de los documentos solicitados por el Inspector comisionado, recordándosele que su inasistencia constituiría obstrucción a la labor inspectiva sancionable con multa, a cuya diligencia no asistió.
- b) Si bien la Municipalidad presentó un escrito el 04 de octubre de 2019, anexando un certificado médico en el que se prescribe descanso físico a la señora Eleanora Rony Gálvez Arce por los días 02 y 03 de octubre de 2019, lo que la habría imposibilitado de asistir a la comparecencia programada para el día 02 de octubre de 2019; no obstante, dicha persona ejercía las facultades otorgadas mediante poder notarial de fecha 07 de enero de 2019, observándose en dicho documento que también se delegó facultades de representación al señor Augusto Santillana Tito, quien intervino en la comparecencia de fecha 14 de octubre de 2019; por lo que, resulta inconsistente que se pretenda justificar la inasistencia a una diligencia inspectiva por la incapacidad médica de uno de los apoderados de la empleadora, cuando en el mismo documento de acreditación se advierte que no era la única representante y que el otro apoderado participó en otra diligencia, pudiendo también asistir a la actuación inspectiva fijada. Por la propia estructura organizacional de la entidad pública, se entiende que contar con más de un apoderado responde a la necesidad de

² Notificada a la inspeccionada el 25 de mayo de 2021, ver fojas 66 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 165-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

participación en diversas actuaciones administrativas; en consecuencia, la apelante tuvo la oportunidad de actuar diligentemente y asistir a la comparecencia a través de su otro apoderado, sin dejar de mencionar que estos pudieran haber entregado carta poder simple a un tercero para su apersonamiento a la diligencia.

- 1.6. Con fecha 15 de junio de 2021, la impugnante presentó ante la INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP.
- 1.7. La INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 372-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, recibido el 22 de junio 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

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.



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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 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 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° 165-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RLGIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, emitida por la INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 15,120.00, por la comisión de una (01) infracción a la labor inspectiva, por no asistir a la comparecencia del día 2 de octubre de 2019, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 26 de mayo de 2021, el primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.
- 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 MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Mediante documento presentado con fecha 15 de junio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, en base a los siguientes argumentos:

- **FALTA DE MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP**
 - i. El Precitado Acto Administrativo no ha meritado las pruebas documentales frente a la imputación hecha por SUNAFIL de no comparecer al requerimiento de comparecencia de inspección con fecha 02/10/2019 a horas 10.00 am al respecto no se ha valorado el

⁸ Resolución de intendencia notificada en fecha 25 de mayo de 2021, conforme Constancia de Notificación Electrónica que obra a folios 66 del expediente sancionador.



estado de salud de la Mg. Eleanora Romy Gálvez Arce, dado que para comparecer a la inspección, la apoderada se encontraba delicada de salud, hecho que se evidencia con la presentación del certificado médico que proscribe dos días de descanso médico, esto es en los días 02 y 03 de octubre del año 2019, Ahora bien en los actos administrativos que obran en el expediente principal el certificado médico, señalando en este párrafo no fueron tomados en consideración, en los actos administrativos, tal como se puede evidenciar de sus considerandos.

- ii. Se ha vulnerado el principio del debido procedimiento específicamente en cuanto a la motivación, por incurrirse en una motivación aparente, dado que el acto en cuestión no estaría motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico requisito exigido por el Numeral 4 del art. 3 de la Ley y de igual forma conforme a las garantías del procedimiento sancionador, por consiguiente el acto administrativo materia de control de oficio estaría afectando de un vicio insalvable por actuación *contra legem* de la administración, por tanto constituye vicios del acto administrativo, que causan su nulidad del pleno derecho, la contravención a la constitución a las leyes o las normas reglamentarias, así como el defecto o la omisión del alguno de sus requisitos de validez(000) tal conforme lo establece el numeral 1 y 2 del Art. Del decreto Supremo N° 004-2019-JUS, TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo general N° 27444.
- iii. De los fundamentos expuestos en la Resolución de Intendencia N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, se dice que podría haber asistido a la diligencia de comparecencia el otro representante de la entidad. Ante ello se debe precisar que los descansos médicos son casos fortuitos por tanto la apoderada de ese entonces la Mg. Eleanora Romy Gálvez Arce se encontraba incapacitada dos días para laborar 2 y 3 de octubre del 2019 y presento su descanso medico el 4 de octubre del 2019 el mismo que no pude prever diligenciar al otro representante, ya que como figura en los sellos de firmas, la que se encontraba con descanso medico era la Sub Gerente de Recursos Humanos, que es independiente al despacho de Gerencia de Asesoría Jurídica Abog. Augusto Santillana Tito, quien también se encontraba apoderado. Es así que cada apoderado lleva su despacho independientemente tiene sus propias programaciones es decir el otro apoderado no tenía conocimiento de la diligencia programada con fecha 02 de octubre ya que esos temas laborales los veía directamente el Jefe de Personal como apoderada. Por otro lado, excepcionalmente, cuando se tiene varias dirigencias, se realiza la debida programación para que se pueda asistir a las diligencias programadas tal como se indica en el escrito de resolución de intendencia N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, quien intervino en la comparecencia de fecha 14 de octubre del 2019, que asistió mi persona a pedido de la Sub Gerente, ya que ella tenía otras diligencias programas. Así mismo se deja constancia que la comparecencia citada para la fecha 02 de octubre del 2019, fue directamente a la Sub Gerente de Recursos Humanos, por lo que siendo un caso fortuito y no tener conocimiento de esta diligencia el otro apoderado, debes ser considerado el escrito que adjunta el descanso medico presentado por mesa de partes ante SUNAFIL.
- iv. Siendo un caso de salud y viendo que en las demás diligencias se coordinó y se asistió y se colaboró con la inspección no estarían infringiendo el artículo 9° de la Ley General de inspección del trabajo inciso a) que menciona la Resolución de Intendencia N° 060-2021-SUNAFIL/IRE. Por lo que se requiere se sirva revisar los medios probatorios respecto del estado de salud de la apoderada Mg. Eleanora Romy Gálvez Arce el mismo



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 165-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

es comunicado de manera escrita con fecha 04 de octubre 2019 con Registro 52334-2019.

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 precedente⁹, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG¹⁰, pudiendo incluso "...solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley"¹¹.
- 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

⁹ "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.
(...)"

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

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."

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



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 los puntos 3.4 de la presente resolución.

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

*“...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.”

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 citado en el numeral precedente.

- **Respecto a la inasistencia a la diligencia de comparecencia de fecha 2 de octubre de 2019**

6.8 En la resolución impugnada se sanciona a la impugnante por no asistir a la comparecencia del 02 de octubre de 2019, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT.

6.9 Sobre el particular, en el numeral 3.2 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*



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 165-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para exigir la presencia del empresario o de sus representantes y encargados, de los trabajadores y de cualesquiera sujetos incluidos en su ámbito de actuación, en el centro inspeccionado o en las oficinas públicas designadas por el inspector actuante". 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."* (El énfasis es añadido)

6.10 Por su parte, el numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT, establece:

"En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades:

(...)

b) Comparecencia: exige la presencia del sujeto inspeccionado ante el inspector del trabajo, en la oficina pública que se señale, para aportar la documentación que se requiera en cada caso y/o para efectuar las aclaraciones pertinentes. El requerimiento de comparecencia se realiza conforme a lo previsto en los artículos 69 y 70 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS"

6.11 El deber de colaboración según la LGIT es conceptualizado como: *"La obligación de los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, de colaborar con los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello"*, coligiéndose de esta manera como la conducta procedimental que debe mantener todo administrado en las actuaciones inspectivas.

6.12 Es preciso tener en cuenta que, la Obstrucción a la Labor Inspectiva es definida como las: *"Acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, contrarias al deber de colaboración con la inspección de trabajo"*¹².

6.13 Asimismo, de la revisión del expediente inspectivo y sancionador, no se advierte la presentación de algún documento que acredite una justificación a la inasistencia a la diligencia de comparecencia ubicada en la misma región donde domicilia ; aunado a ello,

¹² Artículo 36° de la LGIT



se debe tener en cuenta que la inspeccionada al ser una persona jurídica pudo actuar a través de otra persona perteneciente a la organización para que lo represente y asista a la comparecencia; por lo que la inspeccionada no adoptó las medidas necesarias y diligentes que le permitieran cumplir oportunamente con el requerimiento de la Autoridad Administrativa de Trabajo.

- 6.14** Por tanto, se debe reafirmar que el objeto de la citación a la comparecencia no solo radica en la atención del requerimiento de información que lleve aparejado el pedido efectuado por el inspector actuante, sino que se incluye la posibilidad de solicitar, en dichas diligencias, que el sujeto inspeccionado efectúe las aclaraciones que se estimen convenientes.
- 6.15** Tal como también se ha determinado por la autoridad de primera instancia, en el fundamento 16 de la resolución de primera instancia, se establece que las personas jurídicas, al tener dicha condición, pudieron tomar las medidas pertinentes a fin de poder delegar la representación a otra u otras personas, con el objeto que la representen, alternativamente alguna de ellas, en la diligencia de comparecencia dispuestas por la inspección del trabajo. Por tanto, continúa, la alegación que la apoderada de la municipalidad no pudo asistir por razones de salud, no desvirtúan la comisión de la infracción ni atenúan su responsabilidad, por cuanto se constituye como un deber exigible el prever cualquier contingencia que pudiera suscitarse a la realización de la diligencia programada con la debida antelación, pudiendo delegar dicha representación a tantas personas como fuere necesario, máxime si, como se ha indicado, el requerimiento también tiene por finalidad que el sujeto inspeccionado efectúe las aclaraciones que fueran pertinentes.
- 6.16** Que, tampoco se ha considerado que la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, en el literal c) de la sub numeral 7.13.2.3, permite que el apoderado designado por el representante legal de una persona jurídica de derecho público o privado se apersona a las diligencias de comparecencia mediante carta poder simple. Por tanto, continúa, la municipalidad no consideró de manera apropiada y diligente la adopción de esta medida, pese a ser de su pleno conocimiento que la inasistencia a la comparecencia constituye infracción a la labor inspectiva sancionable con multa. Indica, además, que los argumentos practicados por la municipalidad son contradictorios, pues indica que la apoderada se encontraba incapacitada para ir a laborar por razones de salud y por otro lado refiere que al encontrarse mal de salud minutos antes de la diligencia no pudo designar a otra persona. Además, que en el poder que obra en el expediente había dos personas facultadas para apersonarse.
- 6.17** De los argumentos vertidos por la resolución venida en grado, si bien no establece las contradicciones que refiere la resolución de primera instancia, sin embargo, si fundamenta que, la empleadora debe prever la situación de brindar dicha colaboración ante la presencia o requerimiento de los inspectores de trabajo, que existía facilidades para otorgar poder por carta poder simple y que si bien la señora Eleanora Rony Gálvez Arce se encontraba imposibilitada de asistir a la comparecencia del día 2 de octubre de 2019, existía además otra persona en el mismo poder que pudo participar, no siendo por tanto consistente que se pretenda justificar la inasistencia por la incapacidad médica de uno de los apoderados cuando éste no era el único que podía concurrir.
- 6.18** Al respecto, es necesario precisar que la municipalidad emplazada presentó, por mesa de partes de la SUNAFIL, el día 4 de octubre de 2019, el escrito suscrito por la señora Eleanora



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 165-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Rony Gálvez Arce¹³, en el cual adjunta el certificado médico original¹⁴ con el cual justifica la inasistencia por motivo de salud a la diligencia del día 2 de octubre de 2019, solicitando reprogramar la misma.

- 6.19** Respecto a la inasistencia a la diligencia del día 2 de octubre de 2019, y respecto de las alegaciones presentadas por el sujeto inspeccionado respecto a cuestionar la legalidad de la infracción así sancionada, se debe indicar que, conforme a lo previsto en el literal b) del numeral 120.1 del artículo 12 del RLGIT se prescribe que “(...) *se exige la presencia del sujeto inspeccionado ante el inspector de trabajo en la oficina pública que se señale, para aportar la documentación que se requiera en cada caso y/o para efectuar las aclaraciones pertinentes (...)*”.
- 6.20** Por tanto, el objeto de la citación a la comparecencia no solo radica en la atención del requerimiento de información que lleve aparejado el pedido efectuado por el inspector actuante, sino que, además, se incluye la posibilidad de solicitar en dichas diligencias, que el sujeto inspeccionado efectúe las aclaraciones que se estimen convenientes. Además de ello, tal como se sustenta en el pronunciamiento venido en grado, con el propósito de dar continuidad ininterrumpida a los actos de investigación en fase inspectiva y asegurar el deber de colaboración en dicha etapa, se han flexibilizado las condiciones para la concurrencia a los actos de comparecencia, permitiéndose la acreditación de un apoderado, mediante carta poder simple, en observancia de lo previsto en el artículo 9 de la LGIT.
- 6.21** Entonces, se debe reafirmar la existencia de una serie de obligaciones exigibles a los inspeccionados en el rango del orden público, en cuanto al deber de colaboración con los inspectores actuantes coligiéndose, a partir de ello, que la asistencia a un requerimiento de comparecencia tiene carácter vinculante, en salvaguarda del deber de colaboración. Por tanto —y en atención al principio de eficacia— se admite la comparecencia de un apoderado acreditado con la presentación de una carta poder simple, facilitación significativa que debe ser contemplada en el análisis.
- 6.22** En el presente caso se debe considerar que el sujeto inspeccionado es una entidad pública, es decir, una Municipalidad. Por tanto, se encuentra mas que sustentado el hecho que constituía un deber para aquella entidad pública (y de sus representantes), el poder prever cualquier contingencia que pudiera suscitarse en la fecha de la realización de la diligencia para cumplir con el mandato de una autoridad. Debe tenerse en cuenta, además, que la diligencia fue programada con la debida antelación.

¹³ A folios 40 del expediente inspectivo.

¹⁴ A folios 48 del expediente inspectivo.



6.23 De esta manera, no resulta irrazonable el que dicha entidad pudiera, estimando el cumplimiento de dicho deber, delegar su representación oportunamente a un número de personas razonable, a efectos de asegurarse de cumplir con lo dispuesto por el inspector a cargo. Tal como lo ha argumentado la resolución venida en grado, por la propia estructura organizacional de la entidad pública, se entiende que contar con más de un apoderado responde a la necesidad de participación en diversas actuaciones administrativas, lo que resulta igualmente razonable y esperable de un actuar diligente. En consecuencia, la impugnante tuvo la oportunidad de actuar diligentemente y asistir a la comparecencia a través de otro apoderado (mencionado en el expediente), sin dejar de mencionar que estos pudieran haber entregado carta poder simple a un tercero para su apersonamiento a la diligencia respectiva. Se debe considerar en la causa materia de análisis, que dada la territorialidad de ambas entidades, las posibilidades para que mediante un trámite diligente, se haya otorgado poder a otra persona para que asista a la diligencia hace inidónea la argumentación que pretende cuestionar la dificultad para acreditar un nuevo representante ante la intendencia regional, quedando por tanto, mas que acreditada su responsabilidad en el presente caso.

6.24 Por ello, en atención a la diligencia debida exigible para el inspeccionado, no se aprecian las circunstancias que hicieran razonable la inasistencia alegada, considerando las facilidades indicadas, la concurrencia territorial de ambas entidades, la previsión que se debió considerar en el presente caso, pese a las cuales el sujeto inspeccionado no asistió a la comparecencia programada para el 2 de octubre de 2019. Por tanto, el certificado médico presentado, como medio probatorio de la contingencia médica y la ocurrencia, con ella, de una causal de eximente, no resulta suficiente para declarar fundado el recurso presentado.

6.25 Sobre esto último, corresponde precisar que el principio de culpabilidad se encuentra regulado en el numeral 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG. En el mismo se establece que: *“la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.”* A decir de Morón Urbina¹⁵, la infracción administrativa se caracteriza por ser una acción u omisión típica e imputable a su autor a título de culpa o dolo. El elemento subjetivo formaría parte de la propia infracción. La acción típica sería antijurídica cuando ha sido realizada por su autor de forma culposa o dolosa, sin la intervención de circunstancias que eliminen la responsabilidad. En este caso, resulta manifiesto que era responsabilidad del apelante la previsión para el cumplimiento del deber de colaboración, no siendo para ello relevante valorar la intencionalidad en la comisión de la conducta, al haberse verificado objetivamente las omisiones en las que se incurrió

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 Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

¹⁵MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica, Tomo II, págs. 861



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 165-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA, en contra la Resolución de Intendencia N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 14 de mayo de 2021, emitida por la INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 179-2020-SUNAFIL/IRE-AQP, por los fundamentos expuestos la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 060-2021-SUNAFIL/IRE-AQP 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 MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA y a la Intendencia Regional de Arequipa, para sus efectos y fines pertinentes.

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

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 Leguas

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