DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO

El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL" Miércoles 17 de agosto de 2022

# PRECEDENTES VINCULANTES

*(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)*



## SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

### TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

**RESOLUCIÓN DE SALA PLENA**
**N° 003-2022-SUNAFIL/TFL**

| | |
|---|---|
| EXPEDIENTE SANCIONADOR | : 318-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI |
| PROCEDENCIA | : INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA |
| IMPUGNANTE | : CONSTRUCTORA REY ARTURO E.I.R.L. |
| ACTO IMPUGNADO | : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 198-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ |
| MATERIA | : RELACIONES LABORALES LABOR INSPECTIVA |

***Sumilla:*** *Se declara* ***IMPROCEDENTE*** *el recurso de revisión interpuesto por CONSTRUCTORA REY ARTURO E.I.R.L., en contra de la Resolución de Intendencia N° 198-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca. Se ESTABLECE como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos* ***6.17, 6.18 y 6.19*** *de la presente resolución, referidos a la interposición del recurso de revisión que no se sustentan en la inaplicación, aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral.*

Lima, 25 de julio de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por CONSTRUCTORA REY ARTURO E.I.R.L., (en adelante, **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 198-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 03 de diciembre 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° 602-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral[1]. Las actuaciones inspectivas culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 339 -2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 09 de julio de 2021 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otras, de dos (02) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales, por sustituir a los trabajadores en el registro de sus horas de ingreso y salida, y por emplear a adolescentes en una actividad prohibida por su naturaleza, y; una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento.

**1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 326-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, de fecha 03 de agosto de 2021, notificado a la impugnante, el 05 de agosto de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del 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**).

**1.3** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 359-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, de fecha 26 de agosto de 2021, (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Cajamarca, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 459-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 04 de octubre de 2021, notificada el 07 de octubre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 37,029.67[2], por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no haber acreditado dentro del plazo el pago de la bonificación por movilidad, del régimen laboral especial de construcción civil a favor del trabajador Villanueva Lopez Luis Gilberto, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 145.20.
- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por haber sustituido a los trabajadores en el registro de sus horas de ingreso y salida del registro de control de asistencia., tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 2,292.00.
- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por haber empleado a los adolescentes de iniciales C.E.J.A. (16 años) y O.H.M.J (16 años), en una actividad prohibida por su naturaleza, tipificada en el numeral 25.7 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 220,000.00.
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir la medida inspectiva de requerimiento notificada el 01 de julio de 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 1,100.00.

**1.4** Con fecha 26 de octubre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 459-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, argumentando principalmente, lo siguiente:

**i.** Es totalmente falso que los menores de edad estaban realizando actividades de alto riesgo, puesto que, no se considera la Carta N° 0016-2021-C.R.A.EIRL/G.G., las declaraciones juradas y las autorizaciones respectivas, además, del último documento anexado en nuestro descargo frente al Informe Final de Instrucción N° 359-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, el cual consiste en una declaración jurada realizada por los adolescentes, ante el Juez de Paz de Namora, donde se establece que ninguno de los 2 adolescentes laboraron como peones de construcción, es

decir no se encontraban realizando actividades de alto riesgo (Construcción Civil); sin embargo, en la Resolución materia de impugnación no se hace referencia. En ese sentido, se ha vulnerado el debido procedimiento.

**ii.** Se ha establecido como norma vulnerada el artículo 58 del Código de los Niños y Adolescentes y el artículo 1 del Decreto Supremo N° 003-2010-MINDES; cuando lo correcto debió ser los artículos 50, 52, 54 y 56 del Código de los Niños y Adolescentes, vulnerándose el debido procedimiento, sustentada en una deficiente motivación al momento de sustentar la norma vulnerada. En ese sentido el acta de infracción N° 339-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, el documento de Imputación de Cargos N° 326-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, el documento de Informe Final de Instrucción N° 359-2021-SUNAFIL- SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, y la Resolución de Sub Intendencia N° 459-2021-SUNAFIL/IREC-CAJ/SIRE, no satisfacen un estándar de idoneidad respecto de la norma vulnerada y que dio paso al procedimiento sancionador materia de análisis, revelándose una motivación insuficiente sobre los hechos detallados en el acta, y la norma vulnerada.

**iii.** Debemos citar la Resolución N°216-2021-SUNAFIL/TFL Primera Sala, del Tribunal de Fiscalización Laboral, que establece en el numeral 6.23, lo siguiente: "Fundamento 4 de la sentencia recaída en el expediente N° 04123-2011-PA/TC-LIMA, debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico". Asimismo, "La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto, y que no son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto".

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 198-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 03 de diciembre de 2021[3], la Intendencia Regional de Cajamarca declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante y confirmó la resolución de primera instancia, por considerar los siguientes puntos:

**i.** En cuanto a la documentación presentada por la inspeccionada (Declaración Jurada de los menores de edad ante el Juez de Paz), para el presente caso, es irrelevante debido a que la conducta infractora que se le imputa a la apelante contraviene lo dispuesto en el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 003-2010-MINDES.

**ii.** Debe tenerse en cuenta que, mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, de fecha 29 de octubre de 2021, el Tribunal de Fiscalización Laboral emitió los precedentes administrativos de observancia obligatoria, siendo pertinente para el presente caso el literal "a", de la mencionada resolución.

**iii.** En el presente procedimiento, la materia en controversia no versa sobre aspectos meramente formales, en el sentido que los menores de edad según lo declarado por la propia inspeccionada en las altas del T-Registro se desempeñaban como "peones", cuya categoría de trabajadores se encuentra enmarcada en el Régimen laboral de Construcción Civil (oficial, Operario y "Peón"), determinándose que los menores de edad realizaban trabajo peligroso y prohibido, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes, concordante con lo dispuesto en el numeral A2 del Anexo denominado "Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud integral y la Moral de las y los adolescentes", aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES.

**iv.** No podría señalarse que el Informe Final de Instrucción y la resolución venida en grado, no se encuentran debidamente motivados o que se encuentran viciados de nulidad, puesto que, se encuentran motivados conforme a ley y se concluye que la inspeccionada ha incurrido en la conducta infractora de ocupar a los menores de iniciales C.E.J.A. y O.H.M.J (16 años) en un trabajo prohibido por las normas de la materia.

**v.** La resolución venida en grado de apelación, tampoco ha vulnerado el principio de legalidad ni el principio del debido procedimiento administrativo u otro alegado por la inspeccionada, toda vez que, el acta de infracción cumple con el contenido mínimo exigido por el artículo 46 de la LGIT, concordante con el artículo 54 del RLGIT; por otro lado, se advierte que la autoridad de primera instancia ha emitido su pronunciamiento tomando en cuenta los hechos constatados en la etapa inspectiva, y los medios probatorios y/o argumentos presentados por la inspeccionada en el presente procedimiento sancionador.

**1.6** Con fecha 28 de diciembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 198-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ.

**1.7** La Intendencia Regional de Cajamarca admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 784-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, recibido el 30 de diciembre 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° 29981[4], 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° 29981[5], en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo[6] (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR[7], y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR[8] (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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 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, modificado 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 RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

**3.3.** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. 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 Nº 019-2006-TR, y sus normas modificatorias[9].

**3.4.** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo Nº

019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que 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.

**3.5.** En esta línea argumentativa, 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.

## IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE CONSTRUCTORA REY ARTURO E.I.R.L.

**4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que CONSTRUCTORA REY ARTURO E.I.R.L., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 198-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca, que confirmó la sanción impuesta de S/ 37,029.67 por la comisión, entre otras, de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de relaciones laborales, tipificadas en los numerales 25.7 y 25.19 del artículo 25 del RLGIT, y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT; dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 07 de diciembre de 2021.

**4.2.** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante ha sido presentado dentro del plazo legal, corresponde analizar los argumentos planteados por CONSTRUCTORA REY ARTURO E.I.R.L.

## V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 28 de diciembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 198-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, señalando principalmente, los siguientes argumentos:

**i.** Se evidencia que se ha emitido una orden de inspección para realizar un OPERATIVO DE FORMALIZACIÓN Y OTROS. Y, posteriormente, se emite la Orden Concreta de Inspección N° 0602-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 07 de junio del 2021, teniendo como asunto de actuaciones inspectivas: VERIFICACIÓN DE LAS NORMAS SOCIOLABORALES

**ii.** Por lo tanto, el inspector comisionado, a la recepción de la nueva orden de inspección, contaba con elementos suficientes a fin de poder solicitar la ampliación oportuna de dicha orden; sin embargo, no notificó a la inspeccionada, con la ampliación de materias solicitada.

**iii.** En ese sentido, se evidencia que mediante requerimiento de información de fecha 07 de junio de 2021, contravino lo previsto en la Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL, de fecha 03 de febrero de 2020, que aprueba la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, denominada "Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva", en el numeral 7.7.3 que establece: "En aplicación del principio de razonabilidad, así como de los criterios de necesidad, congruencia y verdad material, la documentación que se requiera al sujeto inspeccionado debe estar vinculada con la verificación de las materias objeto de la orden de inspección; salvo en la ejecución de las actuaciones inspectivas de oficio por vulneraciones al ordenamiento sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo no previstas en la orden de inspección original, supuesto en el cual, el inspector puede solicitar información referida a estos nuevos hechos", concordante con el numeral 7.7,4 establece que: "Sin tratarse de una lista cerrada y dependiendo de las materias a inspeccionar, el inspector comisionado puede requerir la siguiente información (...)". Cabe señalar, que la observación se establece en mérito a que el inspector comisionado contaba desde el inicio de las actuaciones, con elementos suficientes para la determinación de la ampliación de las materias a inspeccionar.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Naturaleza jurídica del recurso de revisión

**6.1.** Los recursos impugnatorios son las herramientas jurídicas previstas por el legislador, para corregir las fallas del acto administrativo, hasta lograr la consecución de la justicia y derecho. Así, los recursos impugnatorios se encuentran establecidos en las normas procedimentales de cada materia.

**6.2.** Si bien la normativa no ha diferenciado de manera enunciativa o expresa la clasificación de los recursos impugnatorios y no existe uniformidad de criterios en respecto a estas; la doctrina mayoritaria ha coincidido, que, en el trámite de un procedimiento, podemos encontrarnos ante la posibilidad de formular recursos ordinarios y extraordinarios, dependiendo de la materia, naturaleza del procedimiento y particularidades propias del objeto de impugnación.

**6.3.** En la doctrina comparada podemos encontrar que, sobre los recursos ordinarios, Omar White señala que estos "aparecen dentro del curso del proceso para subsanar los errores de hecho o de derecho que pueden afectar las resoluciones (revocatoria y apelación). O pueden proceder para subsanar la errónea denegatoria de un recurso (inadmisión)".[10] A su turno, Andre Bonilla mantiene que: "Se entiende por recursos ordinarios a los que se ejercitan en un marco de normalidad dentro del ordenamiento procesal administrativo y como tal no necesitan una razón de impugnación específica; estos son el recurso de reposición y el recurso de apelación".[11] El Tratadista Jaime Flor Rubianes explica que "tienen por objeto reparar cualquier irregularidad procesal (error in procedendo), error de juicio (error in iudicando) o de interpretación de una norma sustantiva. El recurso de apelación, tiende a subsanar cualquier error en el juzgamiento [...]".[12]

**6.4.** Con relación a los recursos extraordinarios, José García menciona al tratadista Lucio Gernaert, quien señala que "son medios extraordinarios de impugnación procesal, aquellos que solo proceden por motivos específicamente determinados por la ley que los limita. Su fundamento debe estar asentado en causales taxativas, las que no pueden extenderse mientras no medie un interés superior que deba ser protegido".[13] En esa misma línea, Omar White señala que los recursos extraordinarios "proceden ante un tribunal extraordinario por motivos extraordinarios (casación e inconstitucionalidad) o por motivo de hechos extraordinarios (revisión)".[14] Por su parte, Álvaro Mejía -citado por Andrés Moreta- señala que el recurso extraordinario es un cauce impugnatorio singular que ha de ajustarse expresamente a las circunstancias contempladas en la Ley, pues sólo en presencia de una de ellas, puede y debe ceder la firmeza de los actos administrativos. En ese mismo sentido, se insiste en el carácter excepcional de este recurso que aparte de imponer una interpretación estricta de los motivos invocados solo los enumerados en dicho precepto, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios.[15]

**6.5.** Asimismo, Antonio Zafra, precisó lo siguiente:

"El recurso de revisión es un recurso excepcional que, aparte de una interpretación escrita de los motivos invocados –sólo los enumerados legalmente-, impide examinar cuestiones que debieron invocarse en la vía de los recursos ordinarios o en el jurisdiccional contra el acto que puso fin a la vía administrativa, pues lo contrario, atentaría contra la seguridad jurídica, dejando en suspenso sine die la firmeza de los actos administrativos, a la vez que permitiría soslayar la vía de los recursos ordinarios, por lo que no cabe con ocasión de su interposición la admisión de argumento alguno que suponga el examen, más allá de los motivos específicos invocados en el recurso extraordinario, y por ende no cabe cuando se limita a atacar la aplicación de las normas realizada por la Administración, pues con ello se estaría tratando de recibir un procedimiento finalizado mediante acto firme y consentido.- Y es por ello más que justificado el trámite de inadmisión, en cuanto que, no siendo el recurso una tercera posibilidad de impugnación en la vía administrativa, sino la excepcional que la Ley permite en las concretas circunstancias…de no fundamentarse en ninguna de ellas, resulta conforme a Derecho el pronunciamiento de inadmisibilidad, pues viene posibilitado por lo dispuesto en la Ley, que prevé la posibilidad de pronunciase el órgano encargado de resolver sobre la procedencia del recurso y, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resulta por el acto recurrido.[16]"

**6.6.** Ahora bien, en el marco jurisdiccional peruano, la Corte Suprema de Justicia de la República ha emitido sendos fallos declarando la improcedencia de recursos extraordinarios de casación, que si bien no tiene naturaleza administrativa nos permite apreciar la excepcionalidad para asumir ciertas competencias en el plano procesal, como por ejemplo, en la Casación N° 14476-2017, la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria fundamentó su decisión en lo siguiente:

«Sexto.- Analizadas las causales denunciadas, del análisis del recurso y su fundamentación, se advierte que éste **el escrito ha sido formulado sin tener en cuenta las exigencias propias del recurso extraordinario de casación al no exponer con claridad y precisión su fundamentación y, por el contrario incidir en falacias de atinencia**. Si bien es cierto detalla las supuestas infracciones normativas de distintos dispositivos legales, y principios que, a su criterio, ha incurrido la sentencia de vista, también lo es que no ha cumplido con demostrar la incidencia directa de aquellas sobre la decisión impugnada, lo que le implicaría desarrollar el modo en que se habría infringido las normas y como deberían ser aplicadas correctamente. **No basta invocar la norma cuya aplicación al caso concreto se pretende sino que se debe demostrar la pertinencia de las mismas a la relación fáctica establecida y cómo su aplicación modificaría el resultado del juzgamiento**. Por otro lado, es de observar que la Sala de mérito ha emitido pronunciamiento sobre cada uno de los extremos que fueron materia de apelación, indicando entre otros que a la accionante no le corresponde el pago del beneficio dispuesto en el artículo 1° del Decreto de Urgencia N° 037-94 ya que viene percibiendo un monto superior al establecido en dicha norma tal como se observa en su boleta de pago de fojas 14. En ese sentido, la recurrente ha infringido los incisos 2) y 3) del artículo 388° del Código Procesal Civil, por tanto, debe desestimarse el recurso que se fundamenta en tales causales denunciadas» (sic) (énfasis añadido).

**6.7.** Es así que el Tribunal Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha dejado sentada la naturaleza extraordinaria del recurso de casación:

"(…) Ahora bien, corresponde dejar establecido que la casación, aun cuando se utilice comúnmente en casi todos los procesos judiciales ordinarios, no ha dejado de ser un recurso extraordinario. **Y es extraordinario porque su viabilidad se encuentra circunscrita solo a determinadas resoluciones judiciales y por específicas causales legalmente preestablecidas, y porque en su formulación deben satisfacerse requisitos de forma que, en contraste con los recursos ordinarios, resultan ser altamente especializados**, de modo tal que impone como carga procesal a la parte recurrente, entiéndase a su defensa técnica, mayor diligencia y pericia para la interposición de este recurso. (…)"[17] (énfasis añadido).

**6.8.** En plano administrativo nacional, el TUO de la LPAG, en el marco de las garantías del debido procedimiento, estableció en su artículo 218[18], dos recursos impugnativos pasibles de formulación en el trámite de todo procedimiento administrativo, estos son, el recurso de reconsideración y el recurso de apelación. Y es que, con la dación del Decreto Legislativo N° 1272, se estipuló que, sólo en caso de que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

**6.9.** Como se puede apreciar, el referido artículo consagra como únicos recursos realmente generales a la reconsideración y apelación, y establece para el recurso de revisión, un ámbito restringido, delegando la configuración de dicho ámbito, a las normas sectoriales.

**6.10.** A decir de Juan Carlos Morón Urbina, "en la original LPAG se le consideraba aún como un recurso general por cuanto el proceso de descentralización no estaba avanzado, y era aún necesario mantenerlo para que algunos procedimientos llegaran en última instancia a las autoridades de competencia nacional. Pero ahora, cuando los gobiernos regionales son autónomos en las materias de sus competencias y agotan la vía administrativa por sí mismos, sucede que, como bien dice la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1272, el "desarrollo del proceso de descentralización territorial en el Perú, donde ya se ha procedido a la transferencia de una serie de competencias a entidades de carácter regional o municipal, ha llevado a regular el recurso de revisión de manera restringida. Por ello, y de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 218.1 del artículo 218 de la LPAG, este recurso ahora solo podrá invocarse en los casos en los cuales expresamente una ley o decreto legislativo lo establezca, dejándose de lado lo antes establecido"[19].

**6.11.** Con lo anterior, podemos deducir claramente, que, en el plano administrativo nacional, la ley rectora ha previsto dos recursos ordinarios: la reconsideración y la apelación, en tanto, el recurso de revisión se configura como un recurso extraordinario, porque ésta solamente puede sustentarse en los motivos expresamente determinados en el ordenamiento jurídico.

**6.12.** Ahora bien, el recurso de revisión por su naturaleza extraordinaria, cuenta, con ciertas especificaciones que le dan justamente ese carácter especial. Podríamos esbozar algunas: **i)** Ataca un acto administrativo en la instancia administrativa, siendo resuelta, por un órgano dentro esta esfera; **ii)** Por su propia naturaleza, lo resuelve la máxima autoridad de la Administración o un órgano colegiado autónomo, según lo establezca la norma; **iii)** Para que sea viable es necesario que se alegue cualquiera de las causales determinadas en la ley, es decir procederá estrictamente en los casos que la ley catalogue en forma taxativa, y no con su sola presentación; **iv)** Tiene un procedimiento independiente; **v)** Pone fin a la vía administrativa, después de la resolución del recurso extraordinario de revisión emitida, no cabe otra posibilidad de impugnación en vía administrativa, la única opción para el administrado será la vía de impugnación judicial.

**6.13.** En nuestro país, en el marco del procedimiento administrativo sancionador derivado de las actas de infracción emitidas por la autoridad de inspección del trabajo, se admite la posibilidad de interponer el recurso de revisión, el cual permite modificar, revocar, sustituir o confirmar un acto administrativo que fuere conocido por dos instancias administrativas que no son de competencia nacional. Así, mediante la LGIT, se estableció la posibilidad de accionar excepcionalmente el recurso de revisión, en el marco de un procedimiento administrativo, siendo que en su artículo 49, concordado con el artículo 55 del RLGIT, se dispuso que los requisitos de admisibilidad y procedencia del citado recurso se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**6.14.** En tal sentido, en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, se ha detallado de manera cerrada, las materias impugnables en un recurso de revisión:

"**Artículo 14.- Materias impugnables**
El recurso de revisión 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).

**6.15.** Conforme a lo desarrollado en la normativa de la materia, el recurso de revisión sólo procede contra las resoluciones de segunda instancia que se pronuncian sobre la imposición de sanciones por la comisión de infracciones tipificadas como MUY GRAVES en el RLGIT -relevando de tal esfera, a las infracciones leves y graves-, y en tanto, se sustenten únicamente en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o; el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal.

**6.16.** En esa línea, en el artículo 16 del Reglamento del Tribunal, se han enumerado de manera taxativa, las causales de improcedencia en que pueden incurrir los recursos de revisión que formulen los administrados ante esta instancia:

"**Artículo 16.- Improcedencia del recurso de revisión**
El recurso de revisión será declarado improcedente cuando:

a) El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el artículo 14.
b) Sea interpuesto fuera del plazo previsto en el artículo 13.
c) El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles y/o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
d) El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido" (énfasis añadido).

**6.17.** Sobre la base de lo previsto en el literal a) del artículo 16 y el inciso 18.1 del artículo 18 del Reglamento

del Tribunal de Fiscalización Laboral (Decreto Supremo Nº 004-2017-TR), tras el control de admisibilidad del recurso de revisión interpuesto, a cargo de la autoridad emisora de la decisión impugnada, este órgano de revisión tiene el deber de efectuar el control de procedencia del recurso. Así, se declarará la improcedencia del recurso de revisión en los siguientes supuestos:

i) Cuando el acto impugnado no corresponda a resoluciones de segunda instancia que se pronuncian sobre la imposición de sanciones;
ii) Cuando la infracción materia de sanción que se impugna, no esté tipificada como muy grave en el RLGIT; o
iii) Cuando el recurso de revisión no se sustente en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal.

**6.18.** Lo anterior exige al administrado una mayor rigurosidad en la formulación de sus escritos de revisión, en la medida que, al tratarse de un recurso extraordinario, para que los fundamentos contenidos en este puedan ser conocidos y evaluados por el Tribunal, no basta que la resolución recurrida contenga la imposición de sanciones por infracciones muy graves, sino que su impugnación debe ceñirse estrictamente a los presupuestos básicos establecidos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, esto es: 1) Debe cuestionar al menos una infracción tipificada y calificada como muy grave, en el RLGIT, o en caso de omisión, el razonamiento empleado es suficiente para deducir ello, y; 2) Este cuestionamiento debe sustentarse necesariamente, en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas que rigen el derecho laboral, y/o en el apartamiento inmotivado de algún precedente de observancia obligatoria emitido por este Tribunal, que haya incidido directa o indirectamente, en la determinación de las infracciones.
**6.19.** Y es que, en ciertos casos, se aprecia la existencia de recursos de revisión donde, impugnándose una resolución que confirma la imposición de una sanción económica por la comisión de alguna infracción tipificada como muy grave en el RLGIT; no se cuestiona expresamente dicha infracción de forma directa o siquiera indirecta (cuando no se plantea algún razonamiento que pueda permitir deducir ello). Tal situación implica que tales recursos promueven asuntos fuera de la competencia material de este Tribunal, debiendo éste órgano colegiado declarar la improcedencia, conforme a la normativa que rige su actuación.

**Sobre el cumplimiento de requisitos en el presente recurso de revisión**

**6.20.** En el presente caso, si bien la impugnante formula un recurso de revisión, pretendiendo que se revoque una resolución que confirma la imposición de sanción económica por la comisión, entre otras, de infracciones tipificadas como muy graves, en el RLGIT; el recurrente no cuestiona de modo expreso, alguna de estas infracciones muy graves, tampoco plantea algún razonamiento que al menos, pueda permitir deducir ello, siendo que sus argumentos están más bien orientados a discutir el procedimiento seguido por el inspector para la ampliación de plazo de la orden de inspección, sin que esto incida de modo alguno en la determinación de infracciones muy graves, que dejara constancia el Inspector en el Acta de Infracción, lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material del Tribunal.
**6.21.** Por lo que al advertirse que, el recurso de revisión presentado por la impugnante, no se encuentra comprendido dentro de los alcances del artículo 14 del Reglamento del Tribunal, en virtud a la causal contenida en el literal a) del artículo 16 del mismo texto normativo; corresponde declarar la improcedencia del recurso, al carecer, este Tribunal, de competencia para resolver el mismo.
**6.22.** Habiéndose advertido la improcedencia del recurso de revisión, no resulta necesario evaluar los fundamentos expresados en el mismo.

**VII. INFORMACIÓN ADICIONAL**

**7.1**. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador serían las que corresponden a las siguientes infracciones:

| N° | Materia | Presunta conducta infractora | Tipificación legal y clasificación |
|---|---|---|---|
| 1 | Relaciones laborales | No haber acreditado dentro del plazo el pago de la bonificación por movilidad, del régimen laboral especial de construcción civil a favor del trabajador Villanueva López Luis Gilberto. | Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT GRAVE |
| 2 | Relaciones laborales | Haber sustituido a los trabajadores en el registro de sus horas de ingreso y salida del registro de control de asistencia. | Numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE |
| 3 | Relaciones laborales | Haber empleado a los adolescentes de iniciales C.E.J.A. (16 años) y O.H.M.J (16 años), en una actividad prohibida por su naturaleza. | Numeral 25.7 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE |
| 4 | Labor inspectiva | No cumplir la medida inspectiva de requerimiento notificada el 01 de julio de 2021 | Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE |

**7.2**. Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

**VIII. DEL PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA**

**8.1**. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004- 2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.
**8.2.** En tal sentido, evidenciando procedimientos administrativos sancionadores que llegan a este Tribunal con la interposición del recurso de revisión que no se sustentan en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos 6.17, 6.18 y 6.19 de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, 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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de revisión interpuesto por CONSTRUCTORA REY ARTURO E.I.R.L., en contra de la Resolución de Intendencia N° 198-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 03 de diciembre de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 318-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.
**SEGUNDO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.17, 6.18 y 6.19 de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del

Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**TERCERO.- PRECISAR** que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a CONSTRUCTORA REY ARTURO E.I.R.L., y a la Intendencia Regional de Cajamarca, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**SEXTO.-** Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

KATTY ANGELICA CABALLERO SEGA
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

---

1 Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Remuneraciones (pago de la remuneración, salarios y sueldos), Planillas o registros que la sustituyan (registro de trabajadores y otros en la planilla), Seguridad social (inscripción de trabajadores en el régimen de seguridad social en salud, inscripción de trabajadores en el régimen de seguridad social en pensiones).

2 MULTA TOTAL equivalente al 1% del total de ingresos netos que hayan percibido dentro del ejercicio fiscal anterior al de la generación de la orden de inspección.

3 Notificada a la impugnante el 06 de diciembre de 2021, véase folio 84 del expediente sancionador.

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 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."

5 "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 resolutivo 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."

6 "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."

7 "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.
Artículo 17.- Instancia Administrativa
El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.

8 "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."

9 Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14

10 Omar White, Teoría General del Proceso (Heredia: Escuela Judicial, 2008), 123, accedido 25 de mayo de 2018, http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina40381.pdf

11 Andrea Bonilla, "Análisis de la naturaleza jurídica de los recursos administrativos en materia de propiedad intelectual" (tesis pregrado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2015), 16, accedido 15 de junio de 2018, http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/9983/TESIS%20ANDREA%20BONILLA.pdf?sequence=1%3E.

12 Jaime Flor Rubianes, Teoría General de los Recursos Procesales (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, Cuarta Edición, 2011), 3-4, citado en Luis Rodríguez, "El ejercicio de la facultad extraordinaria de revisión y su aplicación en el control de legalidad de los actos administrativos de naturaleza tributaria" (tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2105), 34, accedido 13 de julio de 2018, https://docplayer.es/120818411-Universidad-andina-simon-bolivar-sedeecuador.html.

13 José García, "Limitación a la presentación de recursos en el COGEP", Derecho Ecuador. 18 de abril de 2016, párr. 6, https://www.derechoecuador.com/limitacion-a-la-presentacion-de-recursos-en-elcogep

14 Omar White, Teoría General del Proceso (Costa Rica: Escuela Judicial, 2008), 121, accedido 25 de mayo de 2018, http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina40381.pdf

15 Moreta, Procedimiento Administrativo y Sancionatorio en el COA, 203

16 Antonio Zafra Jiménez, Los recursos administrativos y los procedimientos de revisión (Madrid: Editorial Bosch, 2011), 1483, 1518, 1519.

17 Sentencia de fecha 25 de febrero de 2021. Expediente 00041-2020-PA/TC, fundamento jurídico 17.

18 "**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…" Énfasis agregado.

19 MORON URBINA, JUAN CARLOS, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, 14ª Edición, Lima Perú, 2019.

**J-2096298-1**

# TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

## RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 004-2022-SUNAFIL/TFL

| | |
|---|---|
| EXPEDIENTE SANCIONADOR | : 14-2021-SUNAFIL/IRE-ICA |
| PROCEDENCIA | : INTENDENCIA REGIONAL DE ICA |
| IMPUGNANTE | : SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A. |
| ACTO IMPUGNADO | : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 085-2021-SUNAFIL/IRE-ICA |
| MATERIA | : RELACIONES LABORALES LABOR INSPECTIVA |

***Sumilla:*** *Se declara* ***INFUNDADO*** *el recurso de revisión interpuesto por SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 085-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 29 de noviembre de 2021. Se ESTABLECE como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos* ***6.21, 6.22 y 6.23*** *de la presente resolución, referidos a las jornadas de trabajo acumulativa.*

Lima, 25 de julio de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A., (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N°

085-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 29 de noviembre 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° 1204-2020-SUNAFIL/IRE-ICA, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral[1], que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 137-2020-SUNAFIL/IRE-ICA (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por haber incurrido en actos de hostilidad referentes a implementación de condiciones tales como el pernocte en aislamiento dentro del centro de trabajo por tiempo prolongado, entre otros; así como por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva por no cumplir con el requerimiento de información y la medida inspectiva de requerimiento, por medio de la cual se solicitó a la impugnante el cese de los actos de hostilidad, debiendo establecer condiciones que no afectan la dignidad, así como la salud física y mental de sus trabajadores.

**1.2** A través de la Imputación de cargos N° 14-2021-SUNAFIL/SIAI-IRE-ICA, , notificado el 19 de abril de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del 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**).

**1.3** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 136-2021-SUNAFIL/IRE-SIAI-ICA, de fecha 10 de agosto de 2021 (en adelante, el **informe final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Ica, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 221-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 05 de octubre de 2021, notificada el 07 de octubre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 203,089.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por los actos de hostilidad y el hostigamiento sexual, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales: respecto a los actos que afectan la dignidad del trabajador, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 79,077.00.
- Una (01) infracción **GRAVE** a la labor inspectiva, por la negativa de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones, respecto del requerimiento de información notificado el 27 de octubre de 2021, tipificada en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 44,935.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral, de fecha 20 de noviembre de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 79,077.00.

**1.4** Con fecha 03 de noviembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 221-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, argumentando lo siguiente:

**i.** SUNAFIL no puede asignarse competencia mientras estas aún no han sido transferidas, y al haber ejercido función inspectiva en la región Ica, ha causado intromisión en la misma.

**ii.** El mandato no es de forma clara y precisa, dado que no se especifica que acciones tiene que realizar nuestra representada para acreditar las condiciones que no afecten la dignidad de los trabajadores.

**iii.** Se ha vulnerado indudablemente la Directiva Nº 001-2020-SUNAFIL/INII, "Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva", aprobada por Resolución de Superintendencia Nº 031-2020-SUNAFIL.

**iv.** El poder de los inspectores está sujeto a límites y debe ser ejercido respetando las facultades que la Ley le ha dado.

**v.** Los inspectores de trabajo no han tenido la diligencia de haber realizado la identificación de los trabajadores a las que se considera afectados.

**vi.** El pernocte de los trabajadores en los alojamientos son de forma temporal, acorde a la normativa del sector, y no de forma indeterminada como se hace mención en el Acta de Infracción.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 085-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 29 de noviembre de 2021[2], la Intendencia Regional de Ica, declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, adecuando el monto de la multa a la suma de S/ 158,154.00, por considerar los siguientes puntos:

**i.** No existe vulneración al Principio de legalidad, ni mucho menos al Principio del debido procedimiento a lo largo del desarrollo del procedimiento inspectivo y sancionador, ejerciendo plenamente el sujeto responsable su derecho de defensa, no existiendo vicios que determinen la invalidez del procedimiento, acreditando respectivamente la competencia de la Intendencia Regional de Ica-SUNAFIL.

**ii.** La medida inspectiva de requerimiento, se encuentra debidamente emitida y suscrita por los inspectores comisionados, advirtiéndose el cumplimiento a cabalidad de lo instituido en la Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva.

**iii.** Los actos de hostilidad que menoscaban la dignidad del trabajador en una relación laboral que transgreden los derechos constitucionales, pueden ser determinado por la autoridad inspectiva de trabajo, y no solo por el Poder Judicial, en tanto el legislador ha previsto de modo amplio las finalidades del Sistema de Inspección del Trabajo.

**iv.** El Acta de Infracción no recae en nulidad, ya que no se le ha causado una indefensión a la inspeccionada, toda vez que se ha identificado plenamente a cada uno de los trabajadores considerados como afectados, pudiendo adoptar las medidas necesarias para cesar los actos de hostilidad frente a cada uno de ellos.

**v.** A pesar de los cambios realizados conforme al D.S Nº 080-2020-PCM, en donde se aprueban la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva, la inspeccionada seguía decidiendo por sus trabajadores el lugar de residencia, pernoctando después de su jornada laboral ordinaria como extraordinaria en las instalaciones del centro laboral, las cuales conforme a los hechos constatados por los inspectores comisionados como resultado de la visita inspectiva del día 11 de septiembre de 2020, se advierte que la inspeccionada venia improvisando habitaciones con camas, frazadas y mesas haciendo las veces de dormitorio, siendo que estos ambientes antes eran áreas de oficinas y locker, "habitaciones" que eran divididas por cortinas, afectando así la dignidad e intimidad de los trabajadores pudiendo afectar incluso su salud.

**vi.** Los trabajadores afectados se encuentran al interior del centro de trabajo pernoctando y laborando más de 11 horas diarias en promedio y como se aprecia respecto a la cantidad de días que pasan fuera y dentro del centro de trabajo, y las diferencias entre ellos mismos, no gozan de predictibilidad o regularidad que cause certeza en los trabajadores respecto de cuando corresponde retirarse a sus domicilios habituales, es decir, permanecen durante un tiempo indeterminado alejados de sus familiares, entorno social, y restringidos de la libre disponibilidad de decidir qué hacer durante sus horas de descanso luego de concluida su jornada diaria, así como su descanso semanal obligatorio.

**vii.** Es importante mencionar que, si bien, las medidas adoptadas por la inspeccionada responden a medidas excepcionales con una presunta temporalidad, es cierto también que ello no significaría o justificaría que deba de quebrantarse los derechos fundamentales de toda persona, que trasgredan su dignidad como tal.

**viii.** No podría tomarse como válidamente notificado el requerimiento de información enviado al correo electrónico de jricharte@shp.pe, el día 27 de octubre de 2020, ya que, en principio no consta por parte de la inspeccionada la respuesta de recepción al correo enviado por los comisionados, y aunado a ello, no se advierte la suscripción de la declaración jurada, pese a que antes y después a dicha fecha la inspeccionada colaborara con la inspección, de modo tal que la infracción propuesta por los comisionados e impuesta por

la autoridad de primera instancia, en este extremo, queda sin efecto, es decir, la sanción tipificada en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT, al carecer de respaldo legal que así lo admitiese.

**1.6** Con fecha 23 de diciembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Ica el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 085-2021-SUNAFIL/IRE-ICA.

**1.7** La Intendencia Regional de Ica admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-001316-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, recibido el 06 de enero de 2022, 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° 29981[3], 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° 29981[4], en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo[5] (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR[6], y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR[7] (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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 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 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** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. 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 Nº 019-2006-TR, y sus normas modificatorias[8].

**3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo Nº 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que 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.

**3.5** En esta línea argumentativa, 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.

## IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE SHOUGANG HIERRO PERU S.A.A.

**4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que SHOUGANG HIERRO PERU S.A.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 085-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, que adecuo la sanción impuesta a la suma de S/ 158,154.00, por la comisión, de dos (02) infracciones MUY GRAVES, tipificadas en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT y el numeral 46.7 del artículo 46 del citado cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución, efectuada el 02 de diciembre de 2021.

**4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por SHOUGANG HIERRO PERU S.A.A.

## V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 23 de diciembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 085-2021-SUNAFIL/IRE-ICA señalando los siguientes alegatos:

**i.** No se habría realizado ningún análisis jurídico de la Resolución Ministerial Nº 257-2014-TR, y advertir si son competentes para la fiscalización inspectiva y potestad sancionadora en la Región de Ica. Pues, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Ica, a la fecha no ha concretado la transferencia de competencias en materia de fiscalización, inspectiva y potestades sancionadoras a la SUNAFIL. Por lo que al haberse efectuado las actuaciones se ha vulnerado el Principio de Legalidad y por ende al Principio del Debido Procedimiento Administrativo.

**ii.** Se habría realizado una supuesta interpretación errónea del Sub Numeral 7.14.1.) del Numeral 7.14) de la Directiva Nº 001-2020-SUNAFIL/INII, "Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva", aprobada por Resolución de Superintendencia Nº 031-2020-SUNAFIL. Pues la medida inspectiva de requerimiento de fecha 20.11.2020, solicita, de manera genérica, con el propósito que nuestro representado subsane supuestos actos de hostilidad, un mandato realizado sin una forma clara o precisa, en razón que no se especifica que acciones tiene que realizar (Resolución Sub Directoral 272-2010-MTPE, Exp. 07191-2019-0-0401-JR-LA-11).

**iii.** La incorrecta aplicación del Principio de legalidad, en razón que los inspectores comisionados han actuado de manera ilegal pues las funciones que les han sido asignadas por ley no incluyen la potestad de determinar si han existido actos de hostilidad en una relación laboral.

**iv.** Los inspectores únicamente podrán proponer sanciones a los sujetos inspeccionados, siempre y cuando adviertan algunas de las causales previstas en el Art. 30 del LPCL, y teniendo en cuenta previamente haber constatado que los trabajadores hayan emplazado al empleador por escrito el cese de actos de hostilidad, carta respuesta del empleador, así como la resolución judicial sentencia firme que resuelva el cese de hostilidad por parte del empleador, de no ser así, se está causando intromisión por parte de los inspectores del trabajo ante un procedimiento ya regulado en la LPCL.

**v.** Conforme al recurso impugnativo, el debido proceso es un derecho fundamental que asiste a todos los sujetos de derecho a plantear sus pretensiones o a ser juzgados por auténticos órganos jurisdiccionales (inciso 3 del Art. 139º de la Constitución Política del Estado). Por lo que, los actos de hostilidad dentro de una relación laboral, es única y exclusivamente competencia de un Juez en materia laboral.

**vi.** Según el administrado, con respecto a la falta de identificación de trabajadores afectados en el ítem V. "normas infringidas calificación de la infracción, sanción propuesta e imputación de responsabilidad", del acta de infracción s/n de fecha 26.11.2020 se aprecia una interpretación errónea del Numeral 8.2.2) de la Directiva Nº 001-2020-SUNAFIL/INII, "Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva", aprobada mediante la Resolución de Superintendencia Nº 031-2020-SUNAFIL.

**vii.** Conforme con la interpretación errónea del literal g) del Art. 30° del TUO LPCL, pues para lesionar la dignidad personal del trabajador se deberá advertir que el empleador altera las condiciones de trabajo con el fin de humillarlo o degradarlo, con agresiones, trato denigrante, insinuaciones de carácter sexual, actos de mala fe, actos contra la moral, lo cual constituye un acto de hostilidad equiparable al despido.

**viii.** El recurrente informa que sí se adoptaron medidas excepcionales, por la pandemia, para que las empresas privadas pudieran realizar sus actividades, con el objeto de evitar los riesgos del contagio, es por ello, y amparado en la Resolución Ministerial Nº 128, 129-2020-MINEM/DM, y el Plan de Vigilancia, la empresa implementó alojamientos exclusivos para sus trabajadores dentro de las áreas de trabajo (San Nicolás y Mina), los cuales garantizan las condiciones de salud establecidas en los protocolos sanitarios.

**ix.** El recurso plantea que no existe una imposición por parte de nuestra representada en que los trabajadores pernocten el área de trabajo, pero sin estos deciden salir del lugar de pernocte tendrán que cumplir con el plan de vigilancia.

**x.** Se denuncia la inaplicación del primer título preliminar de la Ley Nº 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

**xi.** Finalmente, se argumenta que no resulta amparable acoger la sanción propuesta en este punto por los inspectores comisionados, por no dar cumplimiento a la medida inspectiva de requerimiento, en razón de haber acreditado dentro del proceso de actuaciones inspectivas o comprobatorias, que los alojamientos de pernocte de los trabajadores en las áreas de trabajo de San Nicolás y el área de Mina, surgen a consecuencia de la pandemia COVID-19, y con el único propósito de garantizar la seguridad y salud de todos los trabajadores que laboran en el área de trabajo, y no con el propósito de afectar la dignidad de los trabajadores.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre la competencia fiscalizadora y sancionadora de la Intendencia

**6.1** La impugnante alega, conforme ha planteado en otros recursos absueltos por este Tribunal, que la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Ica es la competente para fiscalizar en el ámbito geográfico que comprende dicha región, pues (supuestamente) no se ha transferido la competencia fiscalizadora a la Intendencia Regional de Ica. Así, sustenta este alegato en la ausencia de transferencia de competencias fiscalizadoras y sancionadoras, agregando que, en la resolución impugnada, existe una la falta de análisis de la Resolución Ministerial Nº 257-2014-TR.

**6.2** Sobre el particular, es pertinente recordar que desde el año 2013 la SUNAFIL empezó a conformarse, iniciando operaciones en Lima Metropolitana. Tras ello, habiendo ya extendido su ámbito de actuaciones de forma progresiva a nivel nacional, la competencia de la SUNAFIL respecto del ámbito geográfico de la región Ica a través de la Intendencia Regional respectiva es inobjetable al día de hoy. A mayor abundamiento, puede consultarse lo regulado en el procedimiento para esta transferencia, conforme con los numerales 1.1 y 1.2 del Decreto Supremo N° 003-2013-TR, donde se establece la transferencia de competencias fiscalizadoras, sancionadoras y el traspaso de expedientes administrativos en trámite, para cada jurisdicción en particular[9].

**6.3** Asimismo, la Resolución Ministerial N° 257-2014-TR, en su artículo 1, resuelve el inicio del proceso de transferencia de competencia y potestad sancionadora de los Gobiernos Regionales de Cajamarca, Ica y Moquegua a la SUNAFIL, determinando en su artículo 3 el inicio del ejercicio en materia de fiscalización inspectiva y sancionadora de la SUNAFIL, conforme con el calendario que consta en el cuadro siguiente:

**Figura N°01**

| AREA EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL GOBIERNO REGIONAL | FECHA DE INICIO PARA EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS INSPECTIVAS Y SANCIONADORAS DE SUNAFIL |
|---|---|
| Cajamarca | 11 de Diciembre de 2014 |
| Ica | 13 de Diciembre de 2014 |
| Moquegua | 16 de Diciembre de 2014 |

**6.4** Incluso, la Ley N° 30814, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo asigna, de manera temporal, a la SUNAFIL, las competencias y funciones a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral–SUNAFIL, modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.[10]

**6.5** Al respecto, mediante Resolución Ministerial N° 069-2019-TR, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 3 de marzo de 2019, se estableció el proceso de transferencia temporal de competencia, funciones, personal y acervo documentario de los Gobiernos Regionales de Callao, Lima, Pasco, Áncash, Madre de Dios, Cajamarca, Ica y Lambayeque a la SUNAFIL, en el marco del artículo 4 de la Ley N° 30814, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo, estableciéndose el 2 de diciembre de 2019 como fecha de inicio del ejercicio de competencias en materia de fiscalización inspectiva y potestad sancionadora de la SUNAFIL en el ámbito territorial del Gobierno Regional de Ica. Por tanto, como queda claro en la revisión de las normas glosadas, la Intendencia Regional de Ica es materialmente competente, bajo razón territorial, en la Región de Ica, desplegando en dicho contexto geográfico las funciones legalmente encomendadas para fiscalizar y sancionar infracciones en materia socio laboral y la labor inspectiva, así como por infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, advertidas mediante Actas de Infracción[11].

| Región | Fecha de inicio de la transferencia temporal de competencias, funciones, personal y acervo documentario | Fecha de inicio del ejercicio de las competencias inspectivas y sancionadoras de la SUNAFIL |
|---|---|---|
| Callao | 15 de marzo de 2019 | 19 de junio de 2019 |
| Lima | 15 de marzo de 2019 | 20 de julio de 2019 |
| Ancash | 15 de marzo de 2019 | 27 de agosto de 2019 |
| Pasco | 15 de marzo de 2019 | 16 de setiembre de 2019 |
| Madre de Dios | 15 de marzo de 2019 | 18 de octubre de 2019 |
| Cajamarca | 15 de marzo de 2019 | 15 de noviembre de 2019 |
| Ica | 15 de marzo de 2019 | 2 de diciembre de 2019 |
| Lambayeque | 15 de marzo de 2019 | 13 de diciembre de 2019 |

**6.6** Por todo lo expresado, esta Sala concuerda plenamente con los argumentos expuestos en la resolución impugnada, que ha absuelto la misma argumentación, dando cuenta de la normativa existente y de la incondicionalidad de la transferencia de competencias a cualquier acto de conformidad, aceptación o aprobación de la entidad transferente. Por lo tanto, respecto a dicho extremo, no se evidencia la vulneración del principio del debido procedimiento alegado por la impugnante, no correspondiendo acoger dicho extremo del recurso.

**6.7** Igualmente cabe señalarse que la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley Nº 28806, otorga competencia a la inspección para dar vigilancia y exigencia del cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo (inciso 1.a.1 del artículo 3), siendo la hostilidad un comportamiento típico que amerita sanción como “infracción muy grave” contra las normas sociolaborales, conforme el inciso 25.14 del artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo Nº 019-2006-TR. Esta es una competencia material que genera el deber de la Administración Pública de regirse por la verdad material y, así, desplegar los medios fiscalizadores para comprobar los hechos respectivos. Se trata, pues, de una competencia distinguible de la judicial, que se rige por el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva de la víctima del hecho. De esta manera, no se afecta ni la legalidad ni el debido proceso, conforme alega el administrado en su recurso.

**6.8** Debemos recordar que el numeral 1 del artículo 3 de la LGIT, establece que, corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función inspectiva, señalándose entre las finalidades de la inspección del trabajo, la de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, complementarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, entre otras, de las normas en materia de relaciones laborales individuales. Por lo que, ha quedado establecido su independencia del ejercicio de la función jurisdiccional,

reservada para el Poder Judicial, ya que la Inspección del Trabajo tiene las facultades legales no solo para verificar los incumplimientos de la normativa laboral que se presenten en el marco de una relación laboral, sino también para exigir su cumplimiento, por lo que bien pueden determinar actos de hostilidad laboral en perjuicio de trabajadores, como ha ocurrido en el presente caso. Por lo tanto, no corresponde acoger dichos extremos del recurso.

**Sobre los elementos que definen el acto de hostilidad**

**6.9** Previamente a los alegatos que nos ocupan, este Colegiado considera pertinente exponer ciertas consideraciones sobre la configuración del acto de hostilidad, y cómo, a través de su comisión, se afecta la dignidad del trabajador. Ello en aras de identificar si -en el presente caso- se ha cometido la infracción imputada.

**6.10** Sobre el particular, a decir de Jorge Toyama, "los actos de hostilidad son los supuestos donde el empleador se excede en sus facultades de dirección y, por lo tanto, pueden ser controlados por los trabajadores. Al respecto hay que señalar que en solo determinados supuestos las modificaciones de las condiciones de trabajo puede ser materia de impugnación por parte de los trabajadores, y podrían calificar como actos de hostilidad en nuestro sistema jurídico".[12]

**6.11** De esta manera, se advierte que todo acto de hostilidad implica un uso desmedido de la facultad de dirección, al cual se encuentra sujeto el trabajador, por la relación de subordinación-dependencia existente en el contrato laboral. Sobre los límites del poder de dirección, Guillermo Boza señala que, "el poder del empresario no es absoluto, se encuentra sujeto a límites externos e internos. Los primeros son el conjunto de disposiciones de origen estatal y convencional —Constitución, ley, convenio colectivo, reglamento interno, e inclusive el propio contrato de trabajo— que establecen derechos para los trabajadores y obligaciones al empresario. (…) Los segundos límites exigen un ejercicio regular del poder de dirección. (…) [L]as órdenes impartidas no pueden ser abusivas deben, por tanto, referirse al desarrollo de la actividad productiva, y no deben atentar contra la dignidad del trabajador". [13]

**6.12** Esto último resulta de especial consideración, puesto que al modificar y/o variar las condiciones de trabajo, existe la posibilidad de inculcar derechos en la esfera interna del trabajador, por lo que, a fin de contener el *ius variandi* dentro del respeto de los mismos, las directrices del empleador deberán de ser compatibles con el principio de razonabilidad[14]; caso contrario, se estaría dando lugar a un *ius variandi radical*, perjudicial al trabajador quien se encuentra sometido a su sujeción y ajeno a los fines que el ordenamiento jurídico reconoce.

**6.13** En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia de la República, interpretando los alcances de la Casación N° 505-2012-LIMA, ha manifestado lo siguiente[15]:

"(…) se ha establecido sobre el elemento subjetivo del cese de acto de hostilidad invocado, "propósito de ocasionarle perjuicio al trabajador", que se satisface ofreciendo los indicios y medios de prueba idóneos que permitan advertir que el ejercicio de la facultad de dirección o ius variandi por parte del empleador no se ha sujetado a los límites que impone el principio de razonabilidad, sino que por el contrario haciendo uso abusivo del mismo menoscaban y denigran los derechos fundamentales de los trabajadores; lo que justifica la necesidad de exigir la acreditación de dicha (…)[16]"(énfasis añadido).

**6.14** De esta manera, para calificar una conducta como acto de hostilidad, resulta imperativo constatar el nivel de arbitrariedad o, si se quiere, la falta de razonabilidad de la decisión del empleador sobre las condiciones de trabajo, la cual deberá encontrarse direccionada a causar un perjuicio.

**6.15** A propósito del concepto de razonabilidad, el Tribunal Constitucional la ha definido como sigue[17]:

"Por virtud del principio de razonabilidad se exige que la medida restrictiva se justifique en la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso. Es la protección de fines constitucionalmente relevantes la que, en efecto, justifica una intervención estatal en el seno de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, la restricción de un derecho fundamental satisface el principio de razonabilidad cada vez que esta persiga garantizar un fin legítimo y, además, de rango constitucional[18]" (énfasis añadido).

**6.16** Por consiguiente, para la aplicación del acotado principio rector en el plano laboral, la decisión del empleador sobre las condiciones de trabajo deberá ser instrumentalizada de manera tal que persiga una finalidad lícita y/o legitima, ya sea para la debida atención de sus necesidades comerciales, o para evitar escenarios de mayor lesividad a sus colaboradores, generando así su legalidad manifiesta.

**6.17** En el caso en particular, se verifica que los inspectores comisionados determinaron que la impugnante incurrió en actos de hostilidad, por haber realizado actos que afectan la dignidad de sus trabajadores, al implementar condiciones tales como: El pernoctar en aislamiento dentro del centro de trabajo con jornada ordinaria y extraordinaria en una extensión no razonable para los trabajadores, los cuales permanecen en el centro de trabajo por tiempos prolongados, llegando inclusive a permanecer aislados por 30 días naturales durante el mes, periodo dentro del cual (se entiende) no podrían ver a su familia, ni hacer libre disfrute de su tiempo libre ni de sus derechos constitucionales (como el derecho de libre circulación). Lo determinado por el inspector abunda en una situación particular, al indicarse que los trabajadores se encontraban sometidos a esta condición, ya que, de no cumplir con tales condiciones restrictivas, el empleador procedería a aplicar la licencia con goce de haberes sujeta a compensación que la legislación laboral contemplaba.

**6.18** En consecuencia, para la fiscalización laboral practicada, se ha sometido a los trabajadores a condiciones hostiles, con la restricción de su libertad, restricción de su derecho al trabajo efectivo; asimismo, no se han inobservado las medidas de higiene y seguridad, lo que afecta o pone en riesgo la vida y la salud del trabajador, al verificarse que en las zonas de trabajo (sección N° 1872) y la zona de talleres se improvisaron habitaciones con camas, frazadas y mesas (haciendo las veces de dormitorios), para el pernocte de los trabajadores, colocando cortinas como división, afectándose la intimidad, dignidad y pudiendo afectar la salud, lo que contraviene con el principio de prevención.

**6.19** En ese entendido, debemos señalar que los mismos alegatos en torno a esta infracción ya fueron planteados ante la instancia de apelaciones, verificándose que ya fueron absueltos por la misma, fundamentos con los cuales esta Sala coincide. Sin perjuicio de ello, debemos señalar que, conforme fue acreditado a lo largo del procedimiento, las condiciones que ha impuesto la impugnante a sus trabajadores constituyen actos que atentan contra su dignidad, al constituir actos denigrantes.

**6.20** Resulta relevante, para la resolución de este caso, establecer que la medida empresarial ha pretendido obtener la validación de los trabajadores con respecto a una medida dada dentro de un contexto donde la jornada de trabajo genera desgastes particularmente identificables, dado el carácter acumulativo, conforme la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha desarrollado en la Sentencia del Tribunal Constitucional del 17 de abril de 2006, recaída en el Expediente Nº 4635-2004-AA/TC y su resolución aclaratoria, donde se afirma al test de protección de la jornada máxima de trabajo minero. Esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse en una serie de casos sobre este criterio, afianzando su carácter tutelar y confirmando su aplicación ponderada a casos dados en contextos específicos que ocurrieron durante los primeros meses de la pandemia. Así, entre otros criterios, en tales casos se ha considerado la exigencia de la condición fijada por el propio Tribunal Constitucional en el citado test, como es el que se haya pactado por convenio colectivo con respecto al tope máximo, lo que evidencia la alta consideración de la autonomía colectiva en nuestro ordenamiento jurídico, conforme al artículo 28 de la Constitución.

**6.21** En esa línea, una medida como la que es objeto de análisis termina incidiendo en la jornada de trabajo minero. La implementación unilateral del empleador de estos centros de pernocte tiene un efecto peyorativo considerable para quien(es) no consintiesen con observar esta medida, prevista en el protocolo de Prevención y Control del Covid-19 adoptado por la impugnante. Esta afectación consiste en la obligación de permanecer en cuarentena dentro de tales instalaciones. Así, pese a haber culminado su turno laboral, los trabajadores que no quisieran acatar la obligación de permanecer en los centros de pernocte por 7 días serían objeto de una licencia con goce de haberes con posibilidad de recuperarse el tiempo de trabajo respectivo. Esto arroja tres problemas relevantes de validez, siendo cada uno de ellos suficiente para generar responsabilidad administrativa laboral conforme a lo examinado en el caso con respecto a la dignidad de los trabajadores objeto de la medida:

**6.21.1** Conforme a lo determinado en el expediente inspectivo, el somentimiento a condiciones hostiles al producirse la inobservancia de las medidas de higiene y seguridad exigibles. La implementación de un centro de pernocte calificado en el Acta de Infracción como improvisado, al implementarse habitaciones con camas, frazadas y mesas (haciendo las veces de dormitorios), para el pernocte de los trabajadores, colocando cortinas como división se comporta como un comportamiento agresivo respecto del derecho a la dignidad y del principio de prevención de riesgos.

**6.21.2** No debe perderse de vista que el empleador despliega una amenaza respecto al no acatamiento de la obligación de pernocte, consistente en la extensión posterior de una jornada suplementaria y adicional, la que, si bien se ejecutaría bajo el título de compensación por la licencia con goce de haberes, recaería sobre una jornada acumulativa ya elevada (con horario de trabajo determinado en 11 horas diarias por la inspección en este expediente). Esta posibilidad resulta contraria al ordenamiento jurídico, al test sentado por el Tribunal Constitucional en la resolución aclaratoria de la Sentencia del Tribunal Constitucional en la Sentencia de fecha 17 de abril de 2006, recaída en el Expediente N° 4635-2004-AA/TC y al precedente sentado por este Tribunal a través de los fundamentos 23, 24 y 25 de la Resolución de Sala Plena Nº 001-2021-SUNAFIL/TFL. Además de no provenir de una fuente bilateral, supone una amenaza de restricción desproporcionada al tiempo de descanso, al permanecerse en el centro laboral, bajo la amenaza de la extensión de jornada (acumulativa) que podría ser dispuesta por el empleador con posterioridad, conforme a las normas emitidas por el Estado peruano durante la emergencia sanitaria sin dejarse entrever que tales compensaciones vayan a adoptarse bajo esquemas proporcionales, habida cuenta de la relevancia de los derechos en cuestión. Esto lleva a considerar que la medida aparentemente neutra que permitiría a los trabajadores el no pernoctar en el centro dispuesto y "optar" por la licencia con goce de haberes, generaría efectos desproporcionados sobre los derechos fundamentales a la limitación de la jornada de trabajo y a la salud.

**6.21.3** No se aprecia que el empleador, en el caso concreto, esté poniendo en marcha los mecanismos legales previstos en el Decreto de Urgencia Nº 029-2020, cuyo artículo 26, inciso 26.2 b) regula que la licencia con goce de haberes puede otorgarse de acuerdo con una prelación que privilegia al posible acuerdo entre las partes y, solo ante la falta de acuerdo, la compensación posterior a la vigencia de la presente declaratoria de emergencia sanitaria. Conforme al examen de los antecedentes del caso, se observa que la medida empleada prescinde de la posibilidad del acuerdo, al adoptarse sin la participación de los representantes de los trabajadores ante su Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo.

**6.22** Por ello, la hostilidad en el caso está dada porque, conforme a los actuados del expediente inspectivo, el efecto de la medida fue suficientemente eficaz para mellar los derechos fundamentales de los trabajadores y fue tomada de forma unilateral, lo que supone una forma radical de *ius variandi*, no tolerada por el ordenamiento. Así, tras su implementación, se ha registrado casos de trabajadores que pernoctaron 52 días seguidos, incluyendo los del turno de trabajo y los de descanso, lo que aclara el efecto que ha tenido sobre los trabajadores la represalia consistente en activar la compensación de la licencia con goce de haberes por no acatar la obligación de permanecer en el lugar de pernocte, en aislamiento dispuesto unilateralmente.

**6.23** Adicionalmente, conviene precisar que las medidas adoptadas frente al riesgo de contagio por la COVID-19, por parte de los empleadores deben ser adoptadas bajo parámetros de control amplio, tanto de los propios agentes privados (el propio empleador, desde su deber de prevención; los trabajadores, conforme al principio de participación) como del Estado, a través de la fiscalización laboral, considerando, entre otros:

- El cumplimiento del test de protección de la jornada máxima de trabajo para los trabajadores mineros sentada por la resolución aclaratoria de la Sentencia del Tribunal Constitucional en la Sentencia de fecha 17 de abril de 2006, recaída en el Expediente N° 4635-2004-AA/TC y lo contemplado en la Resolución de Sala Plena Nº 001-2021-SUNAFIL/TFL (fundamentos 23, 24 y 25).
- La duración de la emergencia sanitaria decretada por el Estado peruano, en tanto constituye una situación excepcional y conforme al nivel de restricciones generales o específicos que sean relevantes para el caso, conforme al marco legal y las condiciones dadas en el ámbito geográfico y socioeconómico en el que las medidas adoptadas se produzcan.

**6.24** Por tanto, no resulta atendible lo señalado por la impugnante al referir que su conducta no se encuentra enmarcada en la infracción imputada, correspondiendo desestimar dicho extremo del recurso.

**6.25** Del mismo modo, la recurrente alega que las medidas adoptadas son en salvaguarda de sus trabajadores, debido al riesgo de contagio por COVID-19. Sin embargo, como se corrobora de los hechos verificados por los inspectores comisionados, las condiciones impuestas a los trabajadores, respecto a la permanente presencia en el centro de trabajo, sin posibilidad de retorno a sus viviendas, la habilitación de ambientes no adecuados (sin ventilación, convivencia sin las medidas de seguridad, en el mismo ambiente duermen e ingieren sus alimentos), agrupando y exponiendo la intimidad de sus trabajadores, llevan a concluir que la medida adoptada no es idónea, pues atenta contra la dignidad de sus trabajadores.

**6.26** Es pertinente recordar que, uno de los principios de la seguridad y salud en el trabajo, es el de la participación y la consulta. Conforme con el artículo del título preliminar de la Ley Nº 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.[19] Igualmente, conforme con el artículo 24 del mismo cuerpo normativo, incluso en escenarios de emergencia, las disposiciones deben ser adoptadas tras procesos de consulta informada.[20] Lo cierto es que, conforme se ha determinado en la fiscalización, la medida denunciada como fuente de la hostilidad no ha sido adoptada en ejercicio participativo de los trabajadores dentro del seno del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo. Así, conforme el Acta de la sesión ordinaria número 769 del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo de la compañía, de fecha 20 de junio de 2020, se dejó constancia de la falta de participación de los representantes de los trabajadores en la aprobación del Plan que sustenta a la medida de implementar los lugares de pernocte en el centro de trabajo.

**6.27** Por tanto, ha quedado establecido que la medida empleadora objeto de la imputación de hostilidad no tiene raigambre válido en los principios fundamentales de la seguridad y salud en el trabajo.

**6.28** Si bien la impugnante alega que no existe una imposición de su parte para que los trabajadores pernocten en el área de trabajo, debemos tener en cuenta que, bajo las condiciones impuestas, en caso que un trabajador optase por salir del lugar de pernocte, tendrá que cumplir con el plan de vigilancia, que implica el pase a suspensión imperfecta (licencia con goce de haberes) y el riesgo advertido en los considerandos anteriores. Así, el cuestionamiento a la medida adoptada se fundamenta en la ausencia de elementos ponderativos para no sacrificar en sobremanera los derechos de sus trabajadores, afectando la dignidad de los mismos al verse privados de consulta para la implementación de la medida, consulta sobre la invocación de la posible licencia con goce de haberes y llevados a un pernocte como fórmula que evita la activación del riesgo de tener jornadas inclusive mayores, vía la compensación ulterior.

**6.29** Respecto a lo alegado por la impugnante, sobre la inaplicación del primer título preliminar de la Ley Nº 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **LSST**). Debemos señalar que, como se verifica del fundamento 3.43 de la resolución impugnada, la instancia previa determinó: "En esa medida, resulta sustancial traer en colocación el Principio de Prevención, en la cual el empleador garantiza condiciones de trabajo que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, condiciones que si bien ha pretendido implementar la inspeccionada en la elaboración y ejecución del Plan de vigilancia frente al COVID-19, optando por el pernocte en el centro de trabajo, este no debe ser contraproducente con el Principio en alusión". Asimismo, en el numeral 4.28 de los hechos constatados en el acta de infracción, los inspectores comisionados desarrollaron los aspectos relevantes del principio de prevención, determinando que las medidas adoptadas por el impugnante contravienen el referido principio, pues verificaron que: "en las zonas de trabajo se encontraban improvisando habitaciones con camas, frazadas y mesas haciendo las veces de dormitorios, para el pernocte de los trabajadores, que los citados enseres se encontraban en zonas que antes sirvieron de oficinas o inclusive en la zona de lockers dividiendo esta última zona, de las habitaciones con un cortina, afectando su intimidad, dignidad y pudiendo afectar tu salud". En ese entendido, no se evidencia la inaplicación aludida, por lo que no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

**Sobre la medida inspectiva de requerimiento**

**6.30** En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

**6.31** El artículo 14 de la LGIT, establece lo siguiente, respecto de las medidas de requerimiento:

"Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. **Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas**. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse" (énfasis añadido).

**6.32** Por ello, la LGIT señala que la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo[21], con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización[22] en aquellos supuestos en los que la autoridad determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro de un plazo razonable, calificándose como una infracción a la labor inspectiva el incumplimiento del mandato dictado por el inspector[23].

**6.33** Es decir, 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 el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador[24]. En aquellos casos en los que el inspector tiene conocimiento de la imposibilidad del sujeto inspeccionado de cumplirla, su emisión –a consideración de esta Sala– atenta contra el Principio de Razonabilidad[25].

**6.34** En tal sentido, corresponde analizar si en uso de dicha facultad, el inspector comisionado extendió la medida inspectiva de requerimiento en consideración a las normas antes citadas. De lo contrario, se estaría incurriendo en una violación del principio de legalidad[26].

**6.35** En el caso materia de autos se observa que la medida inspectiva de requerimiento de fecha 20 de noviembre de 2020[27], contenía los siguientes mandatos: "Cesar con los actos de hostilidad, a partir de la notificación, por lo tanto, deberá establecer condiciones que no afecten la dignidad, así como la salud física y mental de los trabajadores detallados en el cuadro 2, debiendo presentar documentación sustentatoria". Otorgando para dicho efecto, un plazo de tres (03) días hábiles para la adopción de las medidas requeridas, bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento.

**6.36** Cabe señalar que, el TUO de LPAG, establece: "la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la **colaboración** y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental" [28] (énfasis añadido).

**6.37** Del mismo modo, el artículo 15 numeral 15.1 de la RLGIT, establece "que 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". Concordante con el artículo 36[29] de la misma norma, que establece que las acciones u omisiones de los sujetos obligados, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados, constituyen infracción a la labor inspectiva.

**6.38** En el caso en particular, se verifica que la impugnante no dio cumplimiento a lo requerido en la medida antes referida, limitándose a solicitar se deje sin efecto la misma[30], alegando la no configuración de las infracciones imputadas, pues las medidas adoptadas surgen como consecuencia de la pandemia, siendo su único propósito garantizar la seguridad y salud de todos los trabajadores. Sin embargo, de la verificación de los actuados, permiten colegir que los comisionados acreditaron la infracción incurrida por la impugnante, por lo que la emisión de la medida de requerimiento se encuentra al amparo de lo previsto en las normas antes citadas. Cabe recalcar que, como ya se ha señalado previamente, la implementación de medidas que busquen aparentemente garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores, no pueden vulnerar los derechos sociolaborales ni en materia de la Seguridad y Salud en el Trabajo de los mismos. Por el contrario, el fin tuitivo de la norma, se orienta a garantizar la protección de los derechos laborales, no siendo factible que las medidas adoptadas los transgredan.

**6.39** Respecto a lo alegado por la impugnante, referente a que la medida inspectiva de requerimiento se efectuó de manera genérica, por lo que, al no ser claro el mandato, no puedo dar cumplimiento. Debemos señalar que, con la finalidad de dar cumplimiento a las medidas de requerimiento, las mismas deben ser claras y poder evidenciar cuales son las conductas solicitadas de subsanación[31].

**6.40** En ese entendido, de la lectura de la medida de requerimiento referida, se corrobora que en su numeral 25, los inspectores comisionados señalaron:

"25. Que, de todo lo expuesto, se detectó también infracción respecto de la materia Hostigamiento y actos de hostilidad, por haber realizado actos de hostilización laboral, que afectaron la dignidad de los trabajadores detallados en el cuadro 02 de la presente medida de requerimiento, por la implementación de parte del empleador condiciones tales como el **pernocte en aislamiento dentro del centro de trabajo con jornada ordinaria y extraordinaria no razonables para sus trabajadores**, los cuales permanecen en el centro de trabajo por tiempos porlogados, llegando inclusive a permanecer aislados por 30 días naturales durante el mes, donde se entiende no pueden ver a su familia, hacer libre disfrute de su tiempo libre y de sus derechos constitucionales como el derecho de libre circulación, ya que como se ha expuesto, sería materialmente imposible conforme al protocolo de prevención y control del COVID-19, establecido por el sujeto inspeccionado, encontrándose los trabajadores sometidos a esta condición, ya que como el mismo empleador a referido en sus manifestaciones, de no acceder a estas condiciones restrictivas, procedería con la licencia con goce de haber sujeta a compensación, en consecuencia, si no somete al trabajador a condiciones hostiles con la restricción de su libertad, le restringe de sus derecho al trabajo efectivo; del mismo modo, el sujeto inspeccionado está **inobservando las medidas de higiene y seguridad**, que afecta o pone en riesgo la vida y salud del trabajadior, conforme lo detallado en los puntos 12 de la presente medida de requerimiento." (énfasis añadido)

**6.41** En ese entendido, se verifica del contenido integro de la referida medida, que la misma se encuentra debidamente motivada; asimismo, se verifica cuales son los actos de hostilidad requeridos de subsanación. Por lo que, no se verifica que la referida medida vulnere el derecho de defensa de la impugnante, pues el mandato se encuentra plenamente identificado, no correspondiendo acoger dicho extremo del recurso.

**Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo sancionador**

**6.42** Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, precisa lo siguiente:

"Principio del debido procedimiento.–Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, **los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada**

**en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten**.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo" (énfasis añadido).

**6.43** El Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:

"2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos**. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal" (énfasis añadido).

**6.44** En ese orden de ideas, de la revisión del expediente sancionador se observa que los alegatos del recurso de apelación han sido evaluados por la intendencia al momento de emitir la resolución impugnada; acreditándose que estos han sido debidamente evaluados y valorados, no verificándose una vulneración al derecho de defensa en agravio de la impugnada, por lo que no se ha causado una indefensión a la impugnante. Por tanto, no se identifica vulneración al derecho al debido procedimiento vinculada con el ejercicio del derecho a la defensa, en tanto se ha valorado y merituado cada uno de los argumentos de defensa y la documentación aportada.

**6.45** Asimismo, respecto al deber de motivación. Debemos señalar que, conforme señala el Tribunal Constitucional, la Constitución no garantiza expresamente una determinada extensión de la motivación, debiendo atenderse a lo siguiente: a) la fundamentación jurídica, b) la congruencia entre lo pedido y lo resuelto; y c) que se exprese una justificación suficiente de la decisión (fundamento jurídico 3 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de setiembre de 2012, expediente 268-2012-PHC/TC). Asimismo, junto con la doctrina administrativista, la motivación en las resoluciones puede ser satisfecha a través de "referencias ciertas y seguras"[32], como ha ocurrió en el presente caso.

**6.46** Por su parte, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material[33].

**6.47** En ese sentido, esta Sala considera que en la resolución impugnada se ha desarrollado todos los elementos presentados por la impugnante en el recurso de apelación, no evidenciándose vulneración a la debida motivación o pronunciamiento por parte de la Intendencia competente.

**6.48** Respecto a los extremos alegados por la impugnante, referente a la vulneración del principio de legalidad debido a que: i) Las funciones de los inspectores no incluyen la potestad de determinar la existencia de actos de hostilidad; ii) Los inspectores únicamente podrán proponer sanciones a los sujetos inspeccionados, siempre y cuando adviertan algunas de las causales previstas en el artículo 30 de la LPCL; y, iii) Los actos de hostilidad dentro de una relación laboral, es única y exclusivamente competencia de un Juez en materia laboral. Debemos señalar que, los alegatos referidos ya han sido materia de pronunciamiento por la instancia de apelaciones, fundamentos con los que esta instancia comparte. Sin perjuicio de ello, debemos señalar que los propios alegatos de la impugnante presentan contradicción, pues señala la falta de competencia de los inspectores y la de la SUNAFIL propia, y al mismo tiempo, señala que para determinar actos de hostilidad deben advertirse las causales previstas en el artículo 30 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-97-TR.

**6.49** Respecto a la falta de identificación de trabajadores afectados en el ítem V del acta de infracción. Nuevamente es oportuno señalar que la instancia previa ya resolvió el mismo alegato presentado en el recurso de apelación por la impugnante. Asimismo, señalar que, de la verificación de la referida acta, se corrobora que los inspectores comisionados de manera reiterada señalaron "Trabajadores afectados: los señalados en el cuadro 02 de la presente acta de infracción", esto es, con la finalidad de no generar esa duplicidad en la información, se remite al cuadro consignado en la misma acta de infracción, que contiene la relación de doscientos ochenta y ocho (288) trabajadores afectados, haciendo la precisión de los apellidos y nombres, Documento de identidad, categoría, cargo y zona de trabajo. Por tanto, lo alegado por la impugnante carece de sustento legal, no correspondiendo acoger dicho extremo del recurso.

**6.50** Por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger el presente recurso de revisión.

## VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

**7.1.** Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador serían las que corresponden a las siguientes infracciones:

| N° | Materia | Presunta conducta infractora | Tipificación legal y clasificación |
|---|---|---|---|
| 1 | Relaciones Laborales | Actos de hostilidad y el hostigamiento sexual, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales: respecto a los actos que afectan la dignidad del trabajador. | Numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE |
| 2 | Labor Inspectiva | No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral, de fecha 20 de noviembre de 2020. | Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE |

**7.2.** Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

## VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

**8.1.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

**8.2.** En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a las jornadas de trabajo acumulativa, y a los criterios declarados precedentes de observancia obligatoria por la Resolución de Sala Plena Nº 001-2021-SUNAFIL/TFL, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos 6.21, 6.22 y 6.23 de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

**POR TANTO**

Por las consideraciones expuestas, 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° 010-2022-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 SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 085-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, emitida por la Intendencia Regional de Ica, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 14-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 085-2021-SUNAFIL/IRE-ICA, en todos sus extremos.

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

**CUARTO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.21, 6.22 y 6.23 de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**QUINTO.- PRECISAR** que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**SEXTO.-** Notificar la presente resolución a SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A., y a la Intendencia Regional de Ica, para sus efectos y fines pertinentes.

**SEPTIMO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**OCTAVO.-** Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Ica.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

KATTY ANGÉLICA CABALLERO SEGA
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

---

1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Jornada y horario de trabajo).

2 Notificada a la impugnante el 01 de diciembre de 2021.

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 resolutivo 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° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL
Artículo 17.- 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."

8 Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14

9 –Decreto Supremo N° 003-2013-TR, Decreto Supremo que precisa la transferencia de competencias y los plazos de vigencia contenidos en la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL):
"Artículo 1°- De la Transferencia de funciones En la transferencia de atribuciones a la SUNAFIL se considera lo siguiente:
1.1.- Transferencia de competencias
La transferencia de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los Gobiernos Regionales a la SUNAFIL se realiza progresivamente, conforme al cronograma de transferencias que se aprueba mediante resolución ministerial, en la que se determina la fecha específica del inicio de funciones de la SUNAFIL en cada jurisdicción. La culminación del proceso de transferencia se realiza antes del 10 de enero de 2014, conforme a lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29981, Ley que crea la SUNAFIL. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los Gobiernos Regionales mantienen su competencia en materia de inspección del trabajo sobre las pequeñas, medianas y grandes empresas hasta la transferencia de competencias referida en el párrafo anterior del presente artículo.
1.2.- Competencias y transferencia de expedientes administrativos en trámite
Las direcciones o gerencias regionales de trabajo y promoción del empleo de los Gobiernos Regionales mantienen sus competencias de fiscalización inspectiva y potestad sancionadora en materia de pequeña, mediana y gran empresa hasta la fecha que se determine en el cronograma mencionado en el numeral 1.1 del presente artículo.
Igualmente, ocurrida la transferencia de competencias a la SUNAFIL, los Gobiernos Regionales y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo mantienen competencia respecto de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados antes de la transferencia y hasta su culminación; salvo, que suscriban convenios de delegación de facultades, en cuyo caso se transfiere el acervo documentario correspondiente a estos procedimientos.
Los expedientes administrativos relativos a las órdenes de inspección en trámite, que se encuentren a cargo de las direcciones o gerencias regionales de trabajo y promoción del empleo de los Gobiernos Regionales, y sobre los que no se haya iniciado procedimiento administrativo sancionador al momento de la transferencia de competencias, deben remitirse a la SUNAFIL de acuerdo a lo establecido en el cronograma referido en el numeral 1.1. del presente artículo, bajo responsabilidad.
Los plazos del procedimiento de inspección del trabajo y del correspondiente procedimiento sancionador se suspenden, lo que se determina mediante resolución ministerial".

10 Ley N° 30814, Ley de fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo.
"Artículo 1. Objeto de la ley La presente ley tiene por objeto fortalecer el Sistema de Inspección del Trabajo, asignándole, de manera temporal, a

la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), las competencias y funciones a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 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".

[11] Resolución Ministerial Nº 069-2019-TR. Establecen que el proceso de transferencia temporal de competencias, funciones personales y acervo documentario de los Gobiernos Regionales de Callao, Lima, Pasco, Áncash, Madre de Dios, Cajamarca, Ica y Lambayeque a la SUNAFIL, comprende la conformación de comisiones, y emiten otras disposiciones.
Artículo 3.- Inicio de la transferencia temporal e inicio del ejercicio de competencias en materia de fiscalización inspectiva y potestad sancionadora
Establézcase la fecha de inicio de la transferencia temporal de competencias, funciones, personal y acervo documentario de las Direcciones o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo de los Gobiernos Regionales del Callao, Lima, Pasco, Áncash, Madre de Dios, Cajamarca, Ica y Lambayeque a la SUNAFIL, así como la fecha de inicio del ejercicio de las competencias inspectivas y sancionadoras de la SUNAFIL, en el ámbito territorial de los citados gobiernos regionales, conforme al siguiente cronograma:

[12] TOYAMA, Jorge. *El derecho individual del trabajo en el Perú, un enfoque teórico-práctico*. Gaceta Jurídica, Lima, 2015, p. 251.

[13] BOZA, Guillermo. *Lecciones de Derecho del Trabajo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2011, pp. 129-130.

[14] Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-97-TR
Artículo 9.- Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador. El empleador está facultado para introducir cambios o modificar turnos, días u horas de trabajo, así como la forma y modalidad de la prestación de las labores, dentro de criterios de razonabilidad y teniendo en cuenta las necesidades del centro de trabajo.

[15] Casación Laboral N° 25294-2018 LIMA NORTE.

[16] El subrayado no es del original.

[17] Exp. 2235-2004-AA/TC, Fundamento 6, segundo párrafo.

[18] El subrayado no es del original.

[19] "**VII. PRINCIPIO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN**
El Estado promueve mecanismos de consulta y participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativos y de los actores sociales para la adopción de mejoras en materia de seguridad y salud en el trabajo".

[20] "**Artículo 24. La participación en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo**.
La participación de los trabajadores es un elemento esencial del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en la organización. El empleador asegura que los trabajadores y sus representantes son consultados, informados y capacitados en todos los aspectos de seguridad y salud en el trabajo relacionados con su trabajo, incluidas las disposiciones relativas a situaciones de emergencia".

[21] LGIT, "Artículo 5.- Facultades inspectivas
En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para:
(…)
5.3 Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento."

[22] RLGIT, "Artículo 17.- Finalización de las actuaciones inspectivas
(…)
17.2 Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente puede ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento.
Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones sin que éste las haya subsanado, se extiende el acta de infracción correspondiente, dando fin a la etapa de fiscalización.
El acta de infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54.

[23] LGIT, "Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva
Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.
(…)"

[24] Tal y como se señaló en el considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 8 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4

[25] TUO de la LPAG, "Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(…)
1.4. Principio de razonabilidad.–Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."

[26] Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS
Artículo 10.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias"
(….)

[27] Folio 320 del expediente inspectivo.

[28] TUO de la LPAG, artículo IV. Numeral 1.8.)

[29] LGIT: Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva:
Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Supervisores Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento. Tales infracciones pueden consistir en:
1. La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del Inspector del Trabajo de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.
2. El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia.
3. La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren.

[30] Folio 374 del expediente inspectivo.

[31] Resolución Sub Directoral N° 272-2010-MTPE se determinó que: "(…) el inspector de trabajo comisionado expidió la medida inspectiva de requerimiento con fecha 20 de enero de 2010, **sin la debida motivación concreta**, esto es, (el motivo y de qué manera el sujeto inspeccionado, deberá de abstenerse de realizar actos de hostilización que constituyan perjuicio de los 95 trabajadores sindicalizados en su actividad sindical, así como promover la desafiliación de la organización sindical), a efectos de que el sujeto inspeccionado garantice el cumplimiento de la medida adoptada; afectando de esta manera el derecho de defensa del sujeto inspeccionado, toda vez que no permite que el sujeto inspeccionado pueda aportar documentación alguna en defensa de sus derecho, contraviniendo de esta manera el derecho de defensa del sujeto inspeccionado, derecho de defensa que también se encuentra establecido en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador(...)".

[32] MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I. 14va. Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 246.

[33] "TUO de la LPAG
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(…)
1.11. Principio de verdad material.–En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

**J-2096298-2**

Portal de Gestión de Atención al Cliente
PGA

La solución digital para publicar normas legales y declaraciones juradas en El Peruano.

SENCILLO
Herramienta amigable para publicar dispositivos en la separata Normas Legales.

RÁPIDO
Agiliza los trámites de publicación utilizando canales virtuales.

SEGURO
Trámite validado mediante firma digital del responsable de la institución.

Escanea el código QR

915 248 103

pgaconsulta@editoraperu.com.pe

Simplificando acciones, agilizando procesos

www.elperuano.pe/pga