



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 393 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 127-2021-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA

IMPUGNANTE : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 095-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ

MATERIA : - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA** en contra de la Resolución de Intendencia N° 095-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 15 de julio de 2021.

Lima, 12 de octubre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 095-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 15 de julio de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 165-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 87-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 134-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI de fecha 12 de abril de 2021, notificada el 21 de abril de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (sub materia: jornada y horario de trabajo); Relaciones colectivas (sub materia: libertad sindical (licencia sindical, cuota sindical, entre otros)).

del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 166-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 238-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE de fecha 11 de junio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 23,144.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no facilitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de la función inspectiva, solicitada mediante requerimiento de información debidamente notificado el 15 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no facilitar la información y documentación necesaria para el desarrollo de la función inspectiva, solicitada mediante requerimiento de información debidamente notificado el 22 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Con fecha 21 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 238-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE argumentando lo siguiente:

- i. No se han valorado los descargos presentados a la imputación de cargos y al informe final, relacionados a que se ha archivado una orden de inspección en la que se le solicita la misma información que en la nueva orden de inspección. Al respecto, menciona que se trata del mismo proceso, por lo que, al ser la investigación la misma, se debería archivar el proceso al comprobarse que no se ha incurrido en alguna infracción. Asimismo, recalca que la entidad edil nunca tuvo conocimiento de las notificaciones, por lo que se debió llamar a notificar para hacerle de conocimiento al administrado y no ampararse en una mera formalidad de lo señalado en el artículo 8 y 11 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, vulnerando la supremacía de la constitución y también el principio de legalidad, concordante con el numeral 1 del artículo 2 de la LGIT, que establece que el funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como lo servidores que lo integran, se regirán al sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes.
- ii. El proceso presenta una serie de irregularidades, en la medida que no se ha tomado en cuenta a la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico, vulnerando el principio de legalidad al establecer la infracción de manera arbitraria. En otras palabras, se ha vulnerado el debido proceso y la tutela jurisdiccional, así como el principio del non bis in ídem. Asimismo, la resolución adolece de una errónea interpretación de la norma y de una debida motivación; toda vez que, primero indica que la entidad no facilitó la información y luego que la infracción se configuró en base a la documentación presentada por la entidad. Además, tampoco indica ni motiva como se determinó la falta grave, sino que se ampara en una norma legislativa válida pero injusta. Sobre los trabajadores afectados, no indica cómo se afectó a cuatro



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 393 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

trabajadores y de qué manera se han vulnerado sus derechos, si se considera que los trabajadores siguen laborando de manera permanente en la entidad.

- iii. En el presente caso, SUNAFIL no comunicó a la impugnante que habían creado una casilla y que tenía que ser revisada periódicamente, por lo que la institución no ha conocido de dicha casilla electrónica. Asimismo, se deduce de la norma en comentario que la notificación surte efectos el día en que la otra parte conste haber recibido la notificación vía casilla electrónica.
- iv. Finalmente, solicita la acumulación de diferentes procedimientos sancionadores que constan en los siguientes expedientes N° 028-2021; 058-.2021; 127-2021 y 142-2021, por haber vulnerado el principio del non bis in ídem, por cuanto hay varios procesos en los que han solicitado la misma documentación, pero han impuesto una diferente infracción, por lo que, se solicitó la acumulación en un solo proceso, a lo que se hizo caso omiso.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 095-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 15 de julio de 2021², la Intendencia Regional de Cajamarca declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 238-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, por considerar lo siguiente:

- i. La notificación vía casilla electrónica se puede realizar para todo documento emitido que corresponda ser informado al administrado, de acuerdo a lo señalado en el Decreto Supremo N° 003-2020 TR. Por lo tanto, los requerimientos de información de fechas 15 y 22 de febrero de 2021 se realizaron conforme a ley. Asimismo, los requerimientos notificados deben considerarse como conductas distintas e independientes, de acuerdo a la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva. Por otro lado, si bien se ordenó el cierre de la orden de inspección 312-2021, por encontrarse la orden de inspección N° 013-2021 en trámite por comprender las mismas materias, lo cierto es que se sancionó a la impugnante por la orden de inspección N° 295-2021 y N° 013-2021, pues se determinó que la impugnante incurrió en varias infracciones.
- ii. Los incumplimientos de los requerimientos notificados el 15 y 22 de febrero del 2021, deben considerarse como conductas distintas e independientes. Asimismo, las conductas infractoras incurridas tienen el de carácter insubsanable, por ello se concluye que debe confirmarse la sanción en este extremo.

² Notificada a la inspeccionada el 23 de julio de 2021.

- iii. No se ha afectado el principio al debido procedimiento y legalidad, 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, esto es, reflejando los hechos constatados, que motivaron el Acta de Infracción, calificación de la infracción imputada con expresión de la norma vulnerada, la graduación de la infracción, la propuesta de sanción y su cuantificación; emitiendo un pronunciamiento que tomó en cuenta los hechos constatados en la etapa inspectiva, los medios probatorios y los argumentos presentados por la impugnante.
- iv. Si bien se advierte que se han aperturado distintos procedimientos sancionadores al administrado, no se aprecia que exista identidad de las partes afectadas y por los mismos hechos. En consecuencia, no existe conexidad entre el presente procedimiento sancionador y los seguidos en los otros procedimientos sancionadores; por lo que corresponde desestimar lo solicitado. Asimismo, no se ha transgredido el principio del non bis in ídem, al no concurrir la triple identidad de sujeto, hecho y fundamentos, desestimándose lo argumentado en este extremo.

1.6 Con fecha 02 de agosto de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 095-2021-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° 425-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, recibido el 18 de agosto de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

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

⁴"Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)"

⁵ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 393 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa.”

⁶*Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil*

Artículo 15.- Instancia Administrativa

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.”

⁷*Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral*

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.

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

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 095-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 23,144.00 por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de notificada la resolución, el 26 de julio 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 la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1 Mediante escrito de fecha 02 de agosto de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 095-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, solicita se declare la nulidad del acto administrativo, de acuerdo a los siguientes argumentos:

- Notificación defectuosa

Precisa que SUNAFIL ha vulnerado la garantía básica del debido procedimiento, en lo concerniente al derecho de ser notificado válidamente, amparándose en el Decreto Supremo N° 003-2020-TR que indica el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de SUNAFIL,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 393 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

sin determinar cómo es que la impugnante debe revisarla periódicamente. Asimismo, señala que el personal de SUNAFIL accedió a la información de la impugnante por medio de la SUNAT, teniendo conocimiento de la dirección real, teléfono, correo electrónico para poder notificar. Sin embargo, no lo hicieron y solo se basaron en un procedimiento formal e irregular, vulnerando el principio de informalismo. Además, SUNAFIL no toma en cuenta lo señalado en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto Supremo mencionado, que señala que la notificación surte efectos el día que conste haber sido recibida en la casilla electrónica; a pesar que, en reiteradas oportunidades se le indico que la impugnante no tuvo conocimiento de dicha notificación.

Asimismo, el artículo 20 del TUO de la LPAG, establece las modalidades de notificación e indica que se puede notificar por cualquier medio de comunicación, que permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quien lo recibe, teniendo en cuenta, además, que el acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos. Por lo tanto, el acto administrativo dictado por SUNAFIL vulnera derechos y deviene en nulo por contravenir la constitución, la ley y por el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez.

Asimismo, señala que en la resolución impugnada se indica que la impugnante se negó a facilitar la información requerida. Empero, alega que es necesario diferenciar entre negar la información y no tener conocimiento, pues son dos acepciones diferentes; más aún, si la infracción por la supuesta negativa se determina en base a la documentación que se le facilitó. Además, señala que la resolución impugnada se basa en una norma infralegal: la directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII en la que se estipula que por cada hecho verificado se propone una multa, teniendo en cuenta que al ser conductas independientes deben sancionarse por separado, sin considerar a la norma de mayor jerarquía y vulnerando el principio del non bis in ídem; sobre todo si nunca tuvo conocimiento de las notificaciones, vulnerando el principio de razonabilidad.

Así también, precisa que la resolución impugnada señala que se han afectado a 4 trabajadores, pero no se señala la forma ni modo de afectación al personal.

Finalmente señala que los procedimientos seguidos en los siguientes expedientes administrativos N° 142-2021; N° 127-2021 y N° 028-2021 son por los mismos hechos: supuesta negativa de información. Entonces, se vulnera con ello el debido proceso y la tutela jurisdiccional, razonabilidad y por ende el principio del non bis in ídem. Asimismo, en el expediente N° 058-2021 se aprecian los mismos documentos a los que supuestamente la impugnante se negó a entregar; a pesar de que en el presente expediente se le hizo llegar la información solicitada y se demostró que el señor Simón Gonzales no es un trabajador permanente sino eventual, solicitando la nulidad del acto administrativo.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 6.1 Tal y como se describe en la sección V de la presente resolución, la impugnante solicita la nulidad de la Resolución de Intendencia N° 095-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, entre otras razones, por la “vulneración al debido proceso contenido en el artículo 139, numeral 3) de la Constitución Política del Perú”⁸.
- 6.2 De la revisión de los distintos descargos presentados por la impugnante, obrantes en el expediente sancionador, tales como la absolución de la imputación de cargos y Acta de Infracción, la absolución del informe final de instrucción, y el recurso de apelación; se identifica que la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA ha venido solicitando, desde el inicio del procedimiento sancionador, la nulidad de todo lo actuado por la contravención a normas procedimentales durante la etapa instructiva.
- 6.3 Por ello, previamente al pronunciamiento sobre los fundamentos de la impugnante, corresponde identificar si, durante el procedimiento instructivo, se ha producido algún apartamiento que justifique o ampare la alegada nulidad, y su materialización a través de la aplicación del TUO de la LPAG, en tanto sus efectos pueden implicar la nulidad de aquellos actos administrativos sucesivos relacionados con éste. Todo ello en conformidad con lo establecido en el artículo 13 del cuerpo normativo en mención⁹; y, una vez dilucidada la pretendida nulidad, corresponderá pronunciarse sobre los otros extremos alegados por la accionante.

Del Acta de Infracción N° 87-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ del 01 de marzo de 2021.

- 6.4 Tal y como se señala en el numeral 4.2 del Acta de Infracción, las actuaciones inspectivas tienen origen en la denuncia presentada por el congresista Carlos Enrique Fernández Chacón, el 2 de diciembre del 2020, quien solicitó que “se inicien las actuaciones inspectivas, a efectos de verificar diferentes agresiones a los trabajadores municipales”.¹⁰
- 6.5 Así también, de la revisión del Acta de Infracción, en el ítem V (“Normas Infringidas Calificación de la Infracción, Sanción Propuesta e Imputación de Responsabilidad”) se señala la cantidad de 28 trabajadores afectados. No obstante, de la lectura del documento, se observa que la inspección del trabajo no ha tenido la diligencia mínima exigible de haber realizado la identificación de las personas a las que se considera afectadas, obviándose así un elemento ineludible de la imputación: el ámbito subjetivo de aquellos respecto de quienes se establece una situación de incumplimiento.
- 6.6 Así, según la “Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva”, Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII11, aprobada mediante la Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL, se señala en el numeral 8.2.2, los requisitos mínimos que debe contener el Acta

⁸ Así como su variante a nivel del derecho administrativa; sobre el particular, revisar Los fundamentos 4 y siguientes de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 06389-2015-PA/TC del 08 de junio de 2017.

⁹ “*Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS*

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

*13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.
(...)”*

¹⁰ Reverso del folio 1 del expediente sancionador.

¹¹ Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 393 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de Infracción, entre los que se encuentra la identificación de los trabajadores o personas afectadas por las infracciones constatadas.

6.7 Por lo tanto, este elemento, a consideración de esta Sala, no ha sido contemplado en el Acta de Infracción, pese a que en la actual Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII se hace expresa referencia al TUO de la LPAG, señalando en el numeral 7.1.1 que las actuaciones inspectivas de investigación en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo son diligencias previas al procedimiento sancionador, y se rigen, entre otras, también por lo previsto en el TUO de la LPAG, es decir, por los principios del procedimiento administrativo, contenidos en el artículo IV del Título Preliminar.

6.8 En ese sentido, esta Sala ha identificado que el Acta de Infracción N° 87-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ ha vulnerado el siguiente principio del Procedimiento Administrativo: el principio del debido procedimiento (derecho de defensa), al no haber identificado correctamente a los trabajadores afectados, a fin de que el sujeto inspeccionado puede ejercer debidamente su derecho de defensa, a la luz de lo indicado en la denuncia.

De la naturaleza del Acta de Infracción y la nulidad de la misma

6.9 El artículo 16 de la LGIT señala que las actas de infracción se extienden “en modelo oficial y con los requisitos que se determinen **en las normas reguladoras del procedimiento sancionador**”, añadiendo que “los hechos constatados (...) se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en su defensa de sus respectivos derechos e intereses pueden aportar los interesados.” (el resaltado es nuestro).

6.10 Entonces, considerando a la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, como norma reguladora y con los alcances referidos en el numeral 6.7 de la presente resolución, es importante identificar las consecuencias de la vulneración de los principios generales del derecho administrativo en el Acta de Infracción.

6.11 Si bien un sector de la administración considera al Acta de Infracción como un acto de administración¹², esta Sala considera que los alcances del Acta de Infracción exceden el concepto de mero acto de trámite que tal nomenclatura pudiera prescribir. Esto pues los

¹² Sobre el particular, la Resolución de Intendencia N° 085-2015-SUNAFIL/ILM del 30 de marzo de 2015, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, señala en el fundamento 8 que “...la naturaleza de las Actas de Infracción no es la de un acto administrativo, por el contrario son actos de administración, consistentes en manifestaciones o declaraciones, expresiones intelectivas de voluntad, conocimiento, opinión recomendación, juicio, deseo, etc., formando gran parte de las piezas procesales de los expedientes administrativos, considerándose actos no productores de efectos jurídicos directos, pudiendo ser medidas de prueba que la administración produzca durante el procedimiento: Pericias, declaraciones testimoniales, producción de pruebas, actas documentales o instrumentales, etc.”.

alcances del Acta de Infracción vinculan la actuación de la administración en etapas posteriores siguientes (el procedimiento instructivo mismo), formulándose la Imputación de cargos y el Informe Final de Instrucción (inicio y fin del procedimiento instructivo) de acuerdo a la propuesta de incumplimientos y a las actuaciones que durante la etapa inspectiva se realicen.

6.12 En base a ello, es consecuente considerar al Acta de Infracción como un acto administrativo de trámite¹³, pasible de ser impugnado sólo en aquellos casos en los cuales este determine “la imposibilidad de continuar el procedimiento” o produzca indefensión, según lo prescribe el numeral 2 del artículo 217 del TUO de la LPAG. Sobre el criterio de causar indefensión, se entiende por éste a “aquellos actos que aún sin tener la cualidad de definitivo, coloquen al administrado en una imposibilidad de defenderse de otro modo(...)”¹⁴. En similar sentido, Cesar Cierco señala lo siguiente:

“aquellos actos intermedios que ora impidan a los sujetos afectados adquirir la condición de interesados (piénsese, por ejemplo, en la negativa de la Administración a admitir la personación del titular de un interés legítimo vinculado al objeto del procedimiento), ora liquiden o limiten el ejercicio de los poderes instrumentales que a los mismos asisten en el seno del iter administrativo (impidiendo el acceso a un determinado documento, reduciendo el plazo previsto para la presentación de alegaciones, rechazando la práctica de una prueba, omitiendo el trámite de audiencia, entre otras hipótesis) (...)”¹⁵.

6.13 En esa línea, Jorge Danós establece lo siguiente:

“lo relevante para determinar el carácter impugnabile o inimpugnabile de manera separada de un acto de trámite no se deriva de su situación en el procedimiento administrativo, sino exclusivamente de la magnitud de sus efectos perjudiciales que pueda producir en alguno de los participantes en el citado procedimiento (...) un acto administrativo de trámite puede tener dimensiones diferentes según se enjuicie desde la perspectiva de uno u otro destinatario (...)”¹⁶.

6.14 A consideración de esta Sala, la indefensión que ocasiona un Acta de Infracción que se aparta de los principios generales del derecho administrativo trasciende a todas las actuaciones posteriores de la administración. Tal y como lo señala la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, “Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección de Trabajo”¹⁷, la autoridad instructora debe de dar inicio al procedimiento sancionador “al emitir y notificar la imputación de cargos al sujeto responsable, **en virtud del contenido del Acta de infracción** y lo advertido en el desarrollo de las actuaciones de investigación y comprobatorias” (literal b del artículo 6.4.1.4 de la Directiva); es decir, si

¹³ Similar posición se plantea, por ejemplo, en los fundamentos 6 al 12 del precedente administrativo sobre nulidad de oficio de actos administrativos emitidos dentro de un procedimiento administrativo disciplinario, en el marco de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, aprobado por Resolución de Sala Plena N° 002-2019-SERVIR/TSC y publicada el 8 de septiembre en el diario oficial El Peruano.

¹⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica Editores. Tomo I. Página 202.

¹⁵ CIERCO SEIRA, César. “La participación de los interesados en el procedimiento administrativo” En: Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia; citado por DANÓS ORDOÑEZ (2007).

¹⁶ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. (2007). “La impugnación de los Actos Administrativos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja”. EN: Revista Derecho y Sociedad, N° 28, 267 - 271.

¹⁷ Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 393 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

durante el procedimiento inspectivo la omisión de actuaciones probatorias o el apartamiento de alcances legales impacta en la calificación de las conductas, tal error o apartamiento trasciende todo el procedimiento instructivo y posterior procedimiento sancionador.

- 6.15 Este criterio es concordante con la postura señalada por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 02698-2012-AA/TC, en cuyo fundamento 17, se señala lo siguiente “dichas actas no están exentas del deber de motivación de los actos administrativos, así como de la ponderación de todas las pruebas aportadas, pues precisamente dan inicio al procedimiento administrativo sancionador en ciernes, siendo que la decisión tomada por la autoridad laboral traerá como consecuencia la imposición de sanciones administrativas y pecuniarias. Dicha inspección debe estar dotada de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en términos constitucionales.” Nótese que esta propuesta es coherente con la referencia al Título Preliminar del TUO de la LPAG antes referido, entendiéndose que el procedimiento administrativo (y en general la actuación de la administración) debe encontrarse sujeto a los principios contenidos en el artículo IV del TUO de la LPAG, tal y como se especificó en el numeral 6.14 de la presente resolución.
- 6.16 Nótese también que esta postura (de asumir al Acta de Infracción, como un acto administrativo de trámite) es compatible con el respeto a los principios contenidos en el TUO de la LPAG antes desarrollados, así como con la posibilidad de declarar su nulidad, tal y como se establece en el Lineamiento N° 013-2008 del 30 de octubre de 2008, denominado “Lineamiento que establece los criterios técnicos en la declaración de nulidad de las Actas de Infracción”, el cual faculta a declarar la nulidad de oficio de las actas de infracción en los supuestos señalados en su numeral 6.1 y 6.2. Además, en el numeral 6.1 del mismo documento se señala que “el Subdirector, Director de Inspección Laboral o las Autoridades Administrativas que hagan sus veces, aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título I y Capítulo I del Título III de la Ley N° 27444, en lo que resulte aplicable”. El capítulo II está referido a la nulidad de los actos administrativos (y sus causales), y el capítulo I del Título III a las disposiciones generales del procedimiento administrativo. Ahora bien, una causal de nulidad, a la luz del artículo 10 del TUO de la LPAG contenido en el capítulo II del Título Primero, es precisamente la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
- 6.17 En ese sentido, en tanto el Acta de Infracción constituye un acto administrativo de trámite, sujeto al cumplimiento de los principios ordenadores del procedimiento administrativo y en general a lo contenido en el artículo IV del TUO de la LPAG, la nulidad de la misma se encuentra regulada en el artículo 10 de la norma en desarrollo, que estipula lo siguiente:

“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.

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.”

6.18 Por ende, al vulnerarse los principios del procedimiento administrativo contenidos en el Título Preliminar del TUO de la LPAG, este Tribunal ha identificado que el Acta de Infracción N° 87-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ de fecha 01 de marzo de 2021 se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el inciso 1 del artículo 10 de la norma en desarrollo, correspondiendo que dicho acto administrativo sea declarado nulo.

De los efectos de la declaración de nulidad

6.19 De conformidad con el numeral 1 del artículo 12 del TUO de la LPAG, los efectos de la declaración de nulidad retrotraen lo actuado hasta la fecha del acto declarado nulo, esto es, el 01 de marzo de 2021¹⁸, siendo nulas las actuaciones posteriores de conformidad con el numeral 1 del artículo 13 de la norma en mención¹⁹. En ese sentido, al ser nulo todo lo actuado en etapa posterior a la emisión del Acta de Infracción N° 87-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, incluyéndose dentro de estos alcances a la Resolución de Sub Intendencia N° 238-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos señalados en el numeral 5.1 de la presente resolución.

De la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo

6.20 El artículo 15° de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

¹⁸ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

(...)”

¹⁹ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.

(...)”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 393 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.21 Complementando lo antedicho, el artículo 14° del 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”.
- 6.22 Precisa además que 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”.
- 6.23 En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.24 Según se señaló previamente, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.25 Por tanto, al apreciar la vulneración de principios del procedimiento administrativo, según fue invocado por la impugnante, el Tribunal se encuentra en la obligación de revisar el cumplimiento de esta normativa adjetiva en materia sociolaboral. Cabe resaltar que la normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujeto del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídica procedimental establecida en el marco del Sistema de inspección del Trabajo.
- 6.26 Como consecuencia de la revisión efectuada, se hace necesario ejercer las potestades que ostenta este Tribunal a fin de corregir la vulneración evidenciada.

VII. RESULTADO DEL ANÁLISIS REALIZADO

- 7.1 En ese sentido, el Acta de Infracción N° 87-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ ha sido emitida vulnerando el marco normativo correspondiente, conforme se ha analizado en la presente Resolución.
- 7.2 Por tanto, la indefensión que ocasiona un Acta de Infracción que, apartándose de los principios generales del derecho administrativo, afecta a todas las actuaciones posteriores de la administración, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 13 del TUO de la LPAG. En esa línea, esta Sala estima pertinente declarar la nulidad la Resolución de

Sub Intendencia N° 238-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE en todos sus extremos, que permitió la determinación de responsabilidad administrativa de las infracciones antes mencionadas, así como de la resolución impugnada, la que la confirmó en todos sus extremos.

7.3 Además, de conformidad con lo previsto en el numeral 227.2 del artículo 227 del TUO de la LPAG²⁰ —y a la luz de los fundamentos 6.4 al 6.19 de la presente resolución— corresponde ordenarse el archivamiento del procedimiento administrativo sancionador, al no evidenciarse fundamentos que den lugar a la imposición de sanción, toda vez que, el Acta de Infracción ha vulnerado el principio al debido procedimiento (derecho de defensa).

7.4 Finalmente, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor, de acuerdo al TUO de la LPAG.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 238-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 11 de junio de 2021, y de las actuaciones posteriores emitidas dentro del procedimiento sancionador recaído en el expediente sancionador N° 127-2021-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 127-2021-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, por los fundamentos del 6.4 al 6.19 y del 7.1 al 7.3 de la presente resolución.

TERCERO.- Devolver los actuados a la Intendencia Regional de Cajamarca, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones y conforme a lo señalado en el fundamento 7.4 de la presente resolución.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LLACANORA y a la Intendencia Regional de Cajamarca, para sus efectos y fines pertinentes.

²⁰ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 227.- Resolución

(...)

227.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 393 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

QUINTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil).

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luis Gabriel Paredes Morales
Vocal Alterno
Tribunal de Fiscalización Laboral