

Intendencia N° 209-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 04 de marzo de 2022, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

Cuarto.- Notificar la presente resolución a la EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A., y a la Intendencia Regional de La Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.

Quinto.- ESTABLECER, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.5**, **6.12**, **6.13** y **6.15** 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.

Sexto.- 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.

Séptimo.- 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 Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones (Submaterias: Pago de la remuneración – sueldos y salarios, Pago de Bonificaciones).

² Notificada a la impugnante el 07 de noviembre de 2022. Véase folio 256 del expediente sancionador.

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, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**
El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

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

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras
(...)

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

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

⁶ "Decreto Supremo N° 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 Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

⁹ Fundamento N° 09 de la sentencia recaída en el Expediente N° 000006-2003-AI/TC.

¹⁰ Publicada el 31 de diciembre de 2020 en el diario oficial "El Peruano".

¹¹ Resolución N° 393-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 12 de octubre de 2021

¹² CARMONA RUANO, Miguel "Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia", EN: Jueces para la democracia N° 9 (1990): p. 24.

¹³ **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG**
"Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

¹⁴ "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".

¹⁵ Fundamento jurídico 14, Exp. N° 02098-2010-PA/TC.

J-2304168-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL
SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA
N° 013-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 143-2021-SUNAFIL/IRE-PUN

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE PUNO

IMPUGNANTE : CONSORCIO ALBORADA

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por CONSORCIO ALBORADA, y, en consecuencia, la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, emitida en el presente procedimiento administrativo sancionador, recaído en el expediente sancionador N° 143-2021-SUNAFIL/IRE-PUN. Se **ESTABLECEN** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.61**, **6.69**

y 6.70 de la presente resolución, respecto al deber de colaboración de los consorcios con la inspección de trabajo.

Lima, 19 de junio de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CONSORCIO ALBORADA (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, de fecha 09 de noviembre de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Orden de Inspección N° 231-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 0125-2021-SUNAFIL/IRE-PUN (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de tres (03) infracciones muy graves a la labor inspectiva, por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de información de fecha 23/04/2021 y requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo el 13/05/2021. Asimismo, por la inasistencia a la comparecencia programada el día 13 de mayo a horas 14:30 p.m., en mérito a la denuncia del trabajador Víctor Rojas Apaza.

1.2. Mediante Imputación de Cargos N° 162-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SAI-I-C, de fecha 19 de noviembre de 2021, notificada el 20 de diciembre de 2021, se inició 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° 171-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SAI-I-F, de fecha 15 de marzo de 2022, (en adelante, **el Informe Final**), a través del cual se determina la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual precedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Puno, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, de fecha 08 de julio de 2022, notificada el 11 de julio de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 34,716.00, por haber incurrido, en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo en fecha 13 de mayo de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no asistir a la diligencia de comparecencia virtual vía plataforma meet, programada para el día 13 de mayo de 2021, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

1.4. Con fechas 27 de julio y 01 de agosto de 2022, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA que, posteriormente es declarado

IMPROCEDENTE por la Resolución de Sub Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA.

1.5. Con fecha 22 de septiembre de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, argumentando lo siguiente:

i. La Resolución Sub Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA declaró improcedente su recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA que resolvió sancionar a su representada por la suma de S/ 34,716.00 por supuestas infracciones en materia de relaciones laborales y a la labor inspectiva. La citada resolución debe ser declarada nula por cuanto ha sido numerada en el año 2021, sin embargo, tiene como fecha de emisión el 8 de julio de 2022.

ii. Respecto de la primera presunta infracción, la Inspectoría no respetó los plazos de ley, no existe norma que precise el plazo para la presentación de documentación requerida, por lo que, corresponde aplicar de manera supletoria el plazo de diez (10) días hábiles que refiere el numeral 4 del Art. 143° del TUO de la LPAG; por lo tanto, su actuación vendría en arbitraria, lo cual vicia de toda nulidad el procedimiento generado, vulnerando el numeral 2 del artículo II del TP de la LPAG. La inspectora tampoco aplicó lo normado por la R.A. N° 288-2015-CEP-PJ, dado que el domicilio del Consorcio se ubica en la ciudad de Lima y la sede de la entidad fiscalizadora se ubica en la ciudad de Puno, siendo que dicho término es de aplicación por imperio de lo normado por el numeral 1 del artículo VIII del TP y el Art. 146 del TUO de la LPAG.

iii. Asimismo, no se ha efectuado valoración alguna al escrito de fecha 27 de abril de 2021, por el cual el Consorcio puso en conocimiento de la autoridad administrativa que no existió vínculo laboral entre el señor Rojas y el Consorcio. Ergo, no puede existir infracción por no presentar información o documentación que no existe.

iv. Respecto a la tercera presunta infracción, la inspectora no ha cumplido con el debido procedimiento respecto de la anticipación que debe existir entre la notificación y la fecha de la realización de la actuación administrativa. En efecto, la notificación fue realizada el 10 de mayo de 2021, en tanto que la diligencia debería efectuarse el 13 de mayo de 2021, lo cual implica que entre la notificación y la fecha de la actuación solo ha mediado dos días hábiles, vulnerando lo normado por el numeral 174.2 del Art. 174 del TUO de la Ley N° 27444, atentando contra el debido procedimiento.

v. En el presente procedimiento, se pretende imponer a su representada tres multas referidas a presuntas infracciones (omisiones) que jamás fueron cometidas por Contratistas Generales & Minería L y R SAC ni fueron su responsabilidad. Señala que, no han sido notificados con el Requerimiento de Información efectuado con fecha 23/04/2021, tampoco le ha sido notificado el Requerimiento de Comparecencia y de Presentación de Información efectuado con fecha 10 de mayo de 2021. Entonces, al no tener conocimiento de dichos requerimientos, es materialmente imposible que se haya podido disponer la presentación de la información requerida o asistir a la diligencia programada; ergo, no se puede pretender sancionar por supuestamente haber omitido realizar actos que no le fueron notificados. Asimismo, la resolución impugnada no ha sustentado la responsabilidad solidaria de CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C., no habiendo acreditado los hechos que configuren tal atribución de responsabilidad solidaria.

vi. Invoca la prescripción de las infracciones materia de la presente apelación, por haber superado el plazo de 4 años, de acuerdo con las pautas recogidas en el numeral 252.1 del artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley de N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

vii. Solicita el uso de la palabra para efectos de sustentar su posición.

1.6. Mediante Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, de fecha 09 de noviembre de 2022², la Intendencia Regional de Puno, declaró

infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Estando a los actuados del expediente sancionador, se tiene que la autoridad de primera instancia de oficio rectifica el error material advertido en la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA de fecha 08 de julio de 2022, conforme lo precisa la Resolución de Sub Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA de fecha 31 de agosto de 2022, ello considerando el regulado en el numeral 212.1 del artículo 212° del TUO de la LPAG, aplicable al presente procedimiento en virtud a lo dispuesto en el artículo 43° de la LGIT.

ii. El sujeto inspeccionado se encontraba obligado a cumplir con el requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica; es así que, en este caso conforme a los hechos constatados del Acta de Infracción en fecha 23 de abril de 2021 se advierte manifiesta falta del deber de colaboración a la función inspectiva de parte del sujeto inspeccionado, la misma que constituye infracción a la labor inspectiva, al no haber proporcionado la información y/o documentación en el desarrollo de la función inspectiva conforme a lo requerido, corroborándose tal incumplimiento con la constancia de actuaciones inspectivas de investigación.

iii. En el procedimiento investigador la modalidad de actuación inspectiva - requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, su notificación y remisión de información resulta por el mismo medio (casilla electrónica) según lo previsto en la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INI; por lo que, siendo la naturaleza de esta modalidad y no entendida como un caso de urgencia, no podría aplicarse el término de la distancia regulado en la R.A. N° 288-2015- CEP-PJ.

iv. Ahora bien, con relación al argumento alegado por el sujeto inspeccionado en este extremo, debemos precisar que la citación a la comparecencia programada por el inspector comisionado no evidencia transgresión al debido procedimiento ni alerta vicios de nulidad, ya que en el procedimiento inspectivo se ha observado lo establecido en la LGIT y RLGIT para sus actuaciones, cumpliéndose con las formalidades señaladas en el artículo 69° y 70° de Ley antes referida, que garantiza el debido procedimiento en este caso.

v. En tal sentido, la facultad de la autoridad inspectiva para determinar infracciones a la labor inspectiva no ha prescrito, las mismas que son infracciones instantáneas, consumándose la conducta infractora en la fecha que debió cumplir con el requerimiento de información y asistir a la diligencia de comparecencia programada, en este caso los hechos ocurrieron en el año 2021, encontrándose dentro del plazo de Ley la facultad de determinar las infracciones a la labor inspectiva por le inferior en grado en la resolución venida en alzada. Por tal motivo, se desestima el argumento alegado por el sujeto inspeccionado.

1.7. Con fecha 02 de diciembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Puno, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN.

1.8. La Intendencia Regional de Puno admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000839-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, recibido el 14 de diciembre 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° 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 16 del Reglamento de Organización

y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-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 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 N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.

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 N° 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 CONSORCIO ALBORADA

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que CONSORCIO ALBORADA, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, emitida por la Intendencia Regional de Puno, que confirmó la sanción impuesta por la comisión de tres (03) infracciones MUY GRAVES a la labor inspectiva tipificadas en los numerales 46.3 y

46.10 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 14 de noviembre de 2022.

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 CONSORCIO ALBORADA.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 02 de diciembre de 2022, CONSORCIO ALBORADA y su consorcio CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C., fundamentan su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, señalando lo siguiente:

CONSORCIO ALBORADA

i. La resolución impugnada ha convalidado indebidamente la resolución que debió ser declarada nula por cuanto ha sido numerada en el año 2021, sin embargo, tiene como fecha de emisión el 8 de julio de 2022.

ii. Mediante la presente se ratifica en sus fundamentos planteados durante el procedimiento de inspección laboral, por cuanto las resoluciones impugnadas adolecen de motivación suficiente, al no haber emitido pronunciamiento conforme lo dispone la Ley General de Procedimiento Administrativo, Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento.

iii. Al respecto, se presenta sustento en el sentido que la persona presuntamente afectada según el Informe Final de Instrucción, se tiene acreditado en el Expediente N° 00231-2021 que dicha persona jamás tuvo vínculo laboral con el CONSORCIO ALBORADA, dado que entre dichas partes se suscribió únicamente sendos contratos de locación de servicios, conforme ha sido demostrado mediante documento de fecha 27 de abril de 2021, escrito por el cual el Consorcio Alborada dio cumplimiento al Requerimiento de Información efectuado en mérito de la Orden de Inspección N° 231-2021. El citado contrato no ha sido cuestionado por ninguna de las partes, menos aún existe pronunciamiento de la autoridad administrativa o jurisdiccional que enerve su validez ni su eficacia, por lo que su eficacia probatoria se mantiene incólume. Dado el carácter civil y no laboral de la relación contractual entre el sujeto Inspeccionado y el trabajador, SUNAFIL carece de competencia, lo que además le impide imponer sanción alguna al sujeto inspeccionado.

iv. La Inspectoría no respetó los plazos de ley, no existe norma que precise el plazo para la presentación de documentación requerida, por lo que, corresponde aplicar de manera supletoria el plazo de diez (10) días hábiles que refiere el numeral 4 del Art. 143 del TUO de la LPAG. Se contraviene el numeral 2 del artículo II del TP de la LPAG. Señala además que, la inspectora tampoco aplicó lo normado por la R.A. N° 288-2015-CE-PJ, dado que el domicilio del Consorcio se ubica en la ciudad de Lima y la sede de la entidad fiscalizadora se ubica en la ciudad de Puno, siendo que dicho término es de aplicación por imperio de lo normado por el numeral 1 del artículo VIII del TP y el Art. 146 de la LPAG.

v. Asimismo, no se ha efectuado valoración alguna al escrito de fecha 27 de abril de 2021, por el cual el Consorcio puso en conocimiento de la autoridad administrativa que no existió vínculo laboral entre el señor Rojas y el Consorcio; por el contrario, en el Informe Final de Instrucción y demás documentos en los que se sustenta, no se pronuncian respecto de la naturaleza de la relación contractual; lo que implica una arbitraria decisión de sancionar al Consorcio por presuntas infracciones de carácter laboral derivadas de una relación civil. Ergo, no puede existir infracción por no presentar información o documentación que no existe.

vi. Se ha vulnerado el criterio normativo contenido en la Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, es el caso que las autoridades administrativas de SUNAFIL en la ciudad de Puno tienen perfecto conocimiento de las empresas consorciadas que integran el Consorcio Alborada, o lo que, debió de emitirse órdenes de

inspección concretas dirigidas no solo al Consorcio sino también a las empresas consorciadas: (1) Contratistas Generales & Minería L y R S.A.C y (2) OPROLER Obras y Proyectos S.L.U. Sucursal del Perú, lo que ha generado indefensión a su representada puesto que únicamente se ha emitido órdenes de inspección a nombre del Consorcio, además de vulnerar el debido procedimiento. Corresponde a la Autoridad Administrativa pronunciarse al respecto verificando dichos vicios de nulidad y declarando la nulidad de oficio del procedimiento, reponiendo el mismo hasta el estado de emitirse nuevamente órdenes de inspección dirigidas no solo al Consorcio Alborada, sino también a las empresas consorciadas.

vii. En el presente procedimiento, se pretende imponer a su representada tres multas referidas a presuntas infracciones (omisiones) que jamás fueron cometidas por Contratistas Generales & Minería L y R SAC ni fueron su responsabilidad. Señala que, no han sido notificados con el Requerimiento de Información efectuado con fecha 23/04/2021, tampoco le ha sido notificado el Requerimiento de Comparecencia y de Presentación de Información efectuado con fecha 10 de mayo de 2021. Entonces, al no tener conocimiento de dichos requerimientos, es materialmente imposible que su presentada haya podido disponer la presentación de la información requerida o asistir a la diligencia programada: ergo, no se puede pretender sancionar a su representada por supuestamente haber omitido realizar actos que no le fueron notificados. Conforme a lo establecido en la Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, la autoridad administrativa debió de emitir órdenes inspectivas y requerimientos de información dirigidas expresamente Contratistas Generales & Minería L y RSAC y R SAC.

viii. Respecto a la alegada solidaridad de Contratistas Generales & Minería L y R SAC y RSAC, se circunscribe al cumplimiento de sus obligaciones sociolaborales, mas no así a las actuaciones procedimentales en el interior de un procedimiento inspectivo y sus derivados (Acta de Infracción, etc.) Por lo que se reserva el derecho de presentar sus argumentos, nuevos medios probatorios, fundamentos de hecho y derecho dentro del plazo legal establecido, en pleno ejercicio de su derecho a la defensa.

ix. Asimismo, la resolución impugnada no ha sustentado la responsabilidad solidaria de CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C, no habiendo acreditado los hechos que configuren tal atribución de responsabilidad solidaria, ni que se hubiese cumplido lo establecido en el inciso d) del artículo 26 de la Ley 28806 que señala que en los supuestos de existencia de responsable solidario, se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal.

x.

xi. Invoca la prescripción de las infracciones materia de la presente apelación, por haber superado el plazo de 4 años, de acuerdo a las pautas recogidas en el numeral 252.1 del artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

xii. En el recurso de apelación se ha solicitado el uso de la palabra para efectos de sustentar su posición, sin embargo, ha sido denegada fácticamente, por lo que se vulnerado su derecho a defensa.

CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C.

xiii. La resolución impugnada ha convalidado indebidamente la resolución que debió ser declarada nula por cuanto ha sido numerada en el año 2021, sin embargo, tiene como fecha de emisión el 8 de julio de 2022.

xiv. Las resoluciones impugnadas no han sustentado la responsabilidad solidaria de CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C, no habiendo acreditado los hechos que configuren tal atribución de responsabilidad solidaria, ni que se hubiese cumplido lo establecido en el inciso d) del artículo 26 de la Ley 28806 que señala que en los supuestos de existencia de responsable solidario, se hará constar tal circunstancia,

la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable penal.

xv. Al respecto, su representada no ha sido notificada conforme a ley respecto del procedimiento de inspección laboral por lo que se ha limitado su derecho de defensa, por lo que en este extremo debe declararse su nulidad, por cuanto la resolución impugnada adolece de motivación suficiente, al no haber emitido pronunciamiento conforme lo dispone la Ley General de Procedimiento Administrativo, Ley General de Inspección de Trabajo y su reglamento.

xvi. Al respecto, se presenta sustento en el sentido que la persona presuntamente afectada según el Informe Final de Instrucción, se tiene acreditado en el Expediente N° 00231-2021 que dicha persona jamás tuvo vínculo laboral con el CONSORCIO ALBORADA, dado que entre dichas partes se suscribió únicamente sendos contratos de locación de servicios, conforme ha sido demostrado mediante documento de fecha 27 de abril de 2021, escrito por el cual el Consorcio Alborada dio cumplimiento al Requerimiento de Información efectuado a mérito de la Orden de Inspección N° 231-2021. El citado contrato no ha sido cuestionado por ninguna de las partes, menos aún existe pronunciamiento de la autoridad administrativa o jurisdiccional que enerve su validez ni su eficacia, por lo que su eficacia probatoria se mantiene incólume. Dado el carácter civil y no laboral de la relación contractual entre el sujeto inspeccionado y el trabajador, SUNAFIL carece de competencia, que además le impide imponer sanción alguna al sujeto inspeccionado.

xvii. Respecto de la primera presunta infracción, se reitera que siendo el vínculo contractual del señor Rojas y el Consorcio, uno de naturaleza civil y no laboral, SUNAFIL carece de competencia para intervenir, así como tampoco se encuentra facultada a imponer sanciones de naturaleza laboral. Además, la Inspectora no respetó los plazos de ley, no existe norma que precise el plazo para la presentación de documentación requerida, por lo que, corresponde aplicar de manera supletoria el plazo de diez (10) días hábiles que refiere el numeral 4 del Art. 143 del TUO de la LPAG. Dentro de la normativa laboral tampoco existe una norma que otorgue una facultad discrecional a la Inspectora para fijar un plazo diminuto para exigir la presentación de información o documentación, por lo tanto, su actuación vendría en arbitraria, la cual vicia de toda nulidad el procedimiento generado. Se contraviene el numeral 2 del artículo II del TP de la LPAG. Señala además que, la inspectora tampoco aplicó lo normado por la R.A. N° 288-2015- CEP-PJ, dado que el domicilio del Consorcio se ubica en la ciudad de Lima y la sede de la entidad fiscalizadora se ubica en la ciudad de Puno, siendo que dicho término es de aplicación por imperio de lo normado por el numeral 1 del artículo VIII del TP y el Art. 146 de la LPAG. Asimismo, no se ha efectuado valoración alguna al escrito de fecha 27 de abril de 2021, por el cual el Consorcio puse en conocimiento de la autoridad administrativa que no existió vínculo laboral entre el señor Rojas y el Consorcio; por el contrario, en el Informe Final de Instrucción y demás documentos en los que se sustenta, no se pronuncian respecto de la naturaleza de la relación contractual, lo que implica una arbitraria decisión de sancionar al Consorcio por presuntas Página 3 de 1:3 infracciones de carácter laboral derivadas de una relación civil. Ergo, no puede existir infracción por no presentar información y documentación que no existe.

xviii. Respecto de la segunda presunta infracción, se reitera el argumento esgrimido para la primera infracción imputada. Respecto a la tercera presunta infracción, la inspectora no ha cumplido con el debido procedimiento respecto de la anticipación que debe existir entre la notificación y la fecha de la realización de la actuación administrativa. En efecto, la notificación fue realizada el 10 de mayo de 2021, en tanto que la diligencia debería de efectuarse el 13 de mayo de 2021, lo cual implica que entre la notificación y la fecha de la actuación solo ha mediado dos días hábiles vulnerando lo normado por el numeral 174.2 del Art. 174 de la Ley N° 27444, atentando contra el debido procedimiento. La inspectora no observó la R.A. N° 288-2015-CE-PJ, aplicable por cuanto el domicilio del Consorcio se ubica en la ciudad de Lima y la sede de la entidad fiscalizadora se ubica en la ciudad de Puno, siendo que dicho término es de aplicación por

imperio de lo normado por el numeral 1 del artículo VIII del TP y el Art. 146 de la LPAG.

xix. En este sentido, se ha vulnerado el criterio normativo contenido en la Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, es el caso que las autoridades administrativas de SUNAFIL en La ciudad de Puno tienen perfecto conocimiento de las empresas consorciadas que integran el Consorcio Alborada, lo que, debió de emitirse órdenes de inspección concretas dirigidas no sola al Consorcio sino también a las empresas consorciadas: (1) Contratistas Generales & Minería L y R S.A.C y (2) OPROLER Obras y Proyectos S.LU. Sucursal del Perú. Lo que ha generado indefensión a su representada puesto que únicamente se ha emitido órdenes de inspección a nombre del Consorcio, además de vulnerar el debido procedimiento. Corresponde a la Autoridad Administrativa pronunciarse al respecto, verificando dichos vicios de nulidad y declarando la nulidad de oficio del procedimiento, reponiendo el mismo hasta el estado de emitirse nuevamente órdenes de inspección dirigidas no solo al Consorcio Alborada, sino también a las empresas consorciadas.

xx. En el presente procedimiento, se pretende imponer a su representada tres multas referidas a presuntas infracciones (omisiones) que jamás fueron cometidas por Contratistas Generales & Minería L y R SAC ni fueron su responsabilidad. Señala que, no han sido notificados con el Requerimiento de información efectuado con fecha 23/04/2021, tampoco le ha sido notificado el Requerimiento de Comparecencia y de Presentación de Información efectuado con fecha 10 de mayo de 2021. Entonces, al no tener conocimiento de dichos requerimientos, es materialmente imposible que su presentada haya podido disponer la presentación de la información requerida o asistir a la diligencia programada: ergo, no se puede pretender sancionar a su representada por supuestamente haber emitido realizar actos que no le fueron notificados. Conforme a lo establecido en la Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, la autoridad administrativa debió de emitir órdenes inspectivas y requerimientos de información dirigidas expresamente a Contratistas Generales & Minería L y R SAC y R. SAC.

xxi. Invoca la prescripción de las infracciones materia de la presente apelación, por haber superado el plazo de 4 años, de acuerdo con las pautas recogidas en el numeral 252.1 del artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

xxii. En el recurso de apelación se ha solicitado el uso de la palabra para efectos de sustentar su posición, sin embargo, ha sido denegado fácticamente, por lo que se vulnerado su derecho a defensa

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el requerimiento de información de fecha 23/04/2021

6.1 Al respecto, corresponde analizar el cumplimiento del principio de tipicidad.⁹ Sobre el particular, recuerda la doctrina que “el mandato de tipificación que este principio conlleva, no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”.¹⁰

6.2 Por su parte, el Tribunal Constitucional ha determinado en la sentencia recaída en el expediente N° 01873-2009-AA/TC, lo siguiente: “Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada”.

6.3 De acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG¹¹, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

6.4 Por su parte, el Tribunal Constitucional ha establecido que “El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”.¹²

6.5 En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa sociolaboral.

6.6 Es así como, de la lectura del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, contiene un tipo infractor referido a la **negativa** del sujeto inspeccionado o sus representantes 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.

6.7 De los hechos establecidos por la autoridad inspectiva, que dieron mérito al Acta de Infracción, se puede apreciar que la conducta infractora que se reprocha al sujeto inspeccionado para la aplicación del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT respecto al incumplimiento del requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021, se establece a partir de:

“[1] CONSTANCIA DE TRABAJO; [2] RELACIÓN DE TRABAJADORES DEL CENTRO DE TRABAJO CONSIGNADO DNI, APELLIDOS, NOMBRES, FECHA DE INGRESO Y CARGO; y [3] REPORTE R12 DEL PLAME; respecto del trabajador comprendido en la investigación.

En fecha 29 de abril de 2021 la inspectora actuante revisó el Sistema Informático de Inspecciones de Trabajo (SIIT), a fin de verificar si el sujeto inspeccionado remitió la documentación requerida, advirtiendo que el sujeto inspeccionado solo remitió la siguiente documentación: Escrito dirigido a la inspectora actuante; CONTRATO DE LOCACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALES; DNI y ADENDA N° 4 AL CONTRATO DE CONSORCIO ALBORADA; por consiguiente, pese a ser debidamente notificado, el sujeto inspeccionado no cumplió con remitir la siguiente documentación:

[1] CONSTANCIA DE TRABAJO
[2] RELACIÓN DE TRABAJADORES DEL CENTRO DE TRABAJO CONSIGNADO DNI, APELLIDOS, NOMBRES, FECHA DE INGRESO Y CARGO;
[3] REPORTE R12 DEL PLAME

En consecuencia, el sujeto inspeccionado no cumplió con la remisión de los documentos señalados; incurriendo el Sujeto Inspeccionado en una infracción **muy grave** a la labor inspectiva. Tal que ello afecta a **un (01) trabajador** descrito en el CUADRO N° 01. En fecha 10 de mayo de 2021 la inspectora actuante notificó mediante casilla electrónica un Requerimiento de comparecencia para que el sujeto inspeccionado comparezca y presente por casilla electrónica la siguiente información:

[1] CERTIFICADO DE VIGENCIA DE PODER Y COPIA DE DNI DEL REPRESENTANTE DE LA EMPRESA; [2] CARTA PODER; [3] RECIBO POR HONORARIOS; [4] INFORME MENSUAL DE CONFORMIDAD DE SERVICIOS; [5] ENTREGA DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN PERSONAL; [6] MEMORÁNDUM N° 002-2021/NLMP-RL-CA/ISTP.MNB-J; [7] CUADERNO DE INGRESO Y SALIDA DEL CENTRO DE TRABAJO

(CUADERNO DE OCURRENCIAS) U OTRO SIMILAR; [8] REGISTRO DE CONTROL DE TEMPERATURA DE INGRESO Y SALIDA; [9] MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES; y [10] REPORTE R12 DEL PLAME bajo apercibimiento que si el sujeto inspeccionado se niega a proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante casilla electrónica (...)

6.8 Se debe tener en cuenta lo previsto en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, que contiene el precedente administrativo de observancia obligatoria¹³, en el que se estableció el criterio que se debe tener en cuenta para los casos de demora en la respuesta a un requerimiento de información efectuado por el (la) inspector (a) de trabajo y su subsunción en las normas sancionadoras contempladas en el artículo 45.2 o en el 46.3 del RLGIT, según las circunstancias, conforme se aprecia a continuación:

“15. De esta manera, en la formulación de actas de infracción y en su calificación posterior, deberá observarse que, cuando la fiscalización pueda proseguir desplegando sus funciones, a pesar del comportamiento del inspeccionado que haya perturbado o retrasado la investigación, deberá imputarse la infracción prevista en el artículo 45.2 del RLGIT. En cambio, cuando la demora del sujeto inspeccionado frustre la fiscalización, la tipificación invocable será la del artículo 46.3 del RLGIT.

16. Para la aplicación de este criterio, siempre será determinante el examen de la motivación que consta en el Acta de Infracción, que debe ser no sólo puntual y concisa, sino también suficiente, para poder concluir que la conducta del administrado constituye una falta al deber de colaboración de acuerdo al artículo 45.2 del RLGIT, o al artículo 46.3 del RLGIT, según se haya acreditado en el procedimiento” (énfasis añadido).

6.9 Igualmente, es pertinente citar lo determinado en la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL que contiene el precedente administrativo de observancia obligatoria¹⁴ que ha establecido lo siguiente:

“9. En la misma medida, cuando el inspeccionado no cumpla con la entrega de la información requerida dentro del plazo señalado por el inspector, se sujeta a la calificación del propio inspector actuante, quien podrá o no considerar la documentación remitida en función de la programación de las actuaciones inspectivas que tenga a cargo. En tal supuesto, debe atenderse a que el retraso en la entrega puede producir el efecto de la subsanación o puede imposibilitar la revisión integral de lo solicitado, por lo que se atenderá a la descripción del inspector de trabajo para establecer si tal supuesto constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT.

(...)
11. Por ello, cuando los inspeccionados conocen de antemano el plazo otorgado para las actuaciones inspectivas (por ejemplo, por la notificación de la extensión del plazo de las actuaciones inspectivas), la entrega de la documentación solicitada durante el último día de etapa fiscalizadora y que por el volumen o complejidad de la misma no le permite a la autoridad fiscalizadora el analizar y adoptar decisiones en base a dicho contenido, colisionando con el principio de buena fe al frustrar la inspección del trabajo.

12. Finalmente, **toda remisión de la información solicitada por los inspectores actuantes, en momentos posteriores al cierre de la orden de inspección constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT**” (énfasis añadido).

6.10 En el caso analizado, pese a que a la fecha de la notificación de las resoluciones de primera y segunda instancia (11 de julio y 11 de noviembre de 2022, respectivamente) ya había sido publicada la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNATIL/TFL, esta no fue debidamente analizada por las instancias previas, toda vez que el fundamento jurídico 15 de dicho precedente exige a la inspección del trabajo así como a las instancias administrativas a evaluar si, dadas las circunstancias

concretas de cada caso, es posible la continuación del procedimiento inspectivo a pesar del actuar del sujeto inspeccionado. Esta evaluación y reexamen era necesario, pues, en el presente caso, en el Acta de Infracción se afirma que la inspeccionada no cumplió con la remisión de los documentos señalados. Sobre el particular, corresponde mencionar que, de la revisión del expediente investigador, se corrobora que mediante escrito de fecha 27 de abril de 2021, el Inspeccionado brindó una respuesta al requerimiento de información de fecha 23 de abril, indicando, entre otros, que:

“**NOVENO.**- Esta demás indicar que, al no encontramos obligados a cumplir con dichas obligaciones, es Obvio que no tenemos o contamos con ninguno de los documentos requeridos por Su Autoridad respecto al Denunciante y respecto al periodo de tiempo indicado.

Es más, por los Fundamentos Expuestos, el Requerimiento efectuado por Su Persona, constituiría **UN IMPOSIBLE FIDICO Y JURIDICO**”.

6.11 A pesar de este comportamiento, contrario al deber de colaboración exigible, el administrado sí adjuntó el Contrato de locación de servicios celebrado entre el recurrente y el Sujeto Inspeccionado. Cabe indicar que el objeto de la Orden de Inspección justamente era el verificar el pago de beneficios sociales. Por tanto, se evidencia que la impugnante brindó respuesta al requerimiento de fecha 23 de abril de 2021, manifestando que solo lo une un vínculo de naturaleza civil al trabajador y que por tanto no cuenta con los documentos solicitados, alegación y pruebas que debieron ser valoradas por el personal inspectivo al momento de imputar la conducta infractora a la Inspeccionada, con arreglo a la garantía fundamental de la debida motivación y el derecho fundamental del debido procedimiento administrativo.

6.12 No obstante, en el mismo requerimiento de información también se solicitó al administrado, entre otros, que cumpla con exhibir lo siguiente: (10) Relación de trabajadores del centro de trabajo consignando DNI, apellidos, nombres, fecha de ingreso y cargo y (11) Reporte R12 del Plame. Sin embargo, la empresa recurrente no presentó tal información sin que exista una justificación satisfactoria sobre el particular. En ese sentido, se evidencia un cumplimiento parcial por parte de la administrada.

6.13 Por consiguiente, la Autoridad Administrativa de Trabajo debió motivar suficientemente las razones que justifiquen el por qué para la autoridad sancionadora las actuaciones inspectivas se vieron frustradas o impedidas de continuar, si la administrada brindó una respuesta parcial al requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021, para la determinación de la correspondencia o no de un reproche administrativo en contra del sujeto inspeccionado, y subsistir adecuadamente al tipo infractor que corresponda, de acuerdo a lo establecido en el RLGIT y la LGIT.

6.14 En ese sentido, el inspector comisionado efectúa la subsunción del hecho, referido a que el sujeto inspeccionado no cumplió con presentar la documentación requerida en fecha 23 de abril de 2021, basando su requerimiento, en la falta de información remitida por la inspeccionada; requerimiento que fue atendido mediante escrito de fecha 27 de abril de 2021 de manera parcial, considerándolo como una infracción muy grave, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Lo cual fue acogido por la autoridad sancionadora y confirmada por la intendencia regional respectiva.

6.15 Sin embargo, este solo hecho, no se subsume prima facie en el tipo infractor invocado, en razón a que éste se refiere a la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes 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. Debiéndose observar para su análisis lo indicado en los fundamentos 6.10 al 6.14 de la presente resolución.

6.16 En efecto, el citado tipo sancionador del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, establece la obligación de la inspección del trabajo de determinar mínimamente a la realización de actos que sean imputables al empleador, en atención a la aplicación coordinada del principio de tipicidad y de culpabilidad (recogidos en los incisos 4 y 10,

del artículo 248 del TUO de la LPAG), lo cual satisface un estándar razonable para la imputación de responsabilidad administrativa en este tipo de casos.

6.17 Por tales razones, esta Sala identifica que la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, de fecha 08 de julio de 2022, que sanciona y tipifica los actos recogidos en el Acta de Infracción y en el procedimiento de fiscalización, dentro del tipo administrativo contenido en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT respecto al requerimiento de fecha 23 de abril de 2021, transgrede el principio de tipicidad y legalidad, en razón de que imputa una conducta infractora al administrado en base a hechos que no se subsumen en el tipo infractor, y como consecuencia de haberse vulnerado los citados principios; además, no se analiza ni se aplicó, debidamente, los precedentes administrativos señalados precedentemente, por lo que se afectó el derecho a un debido procedimiento de la impugnante.

De la vulneración al principio del debido procedimiento

6.18 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...” (énfasis añadido).

6.19 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).

6.20 Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto en relación con la vulneración alegada por la impugnante, respecto de la debida motivación de las resoluciones.

6.21 El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo con el artículo VII del Código Procesal Constitucional¹⁵. A este entender, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, estableció una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señalando, además, lo siguiente:

“4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que:

“[...]El] derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional. (...)

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido).

6.22 Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

6.23 En efecto, 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 material¹⁶.

6.24 Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos conforme a la normativa vigente; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

6.25 Conforme se detalla, la resolución de sanción (Resolución de Sub Intendencia N.º 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA) no ha efectuado una correcta

subsunción de los hechos constatados bajo la conducta sancionada para la asignación de responsabilidades hacia la empresa, según lo indicado en los considerandos precedentes.

6.26 Es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.

6.27 Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no solo ha identificado sino ratificado el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación de las resoluciones, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 00728-2008-PHC/TC, precisa:

“7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC (...) ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión (...)

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. (...)

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. (...).

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). (...)

f) Motivaciones cualificadas. - Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. (...).” (énfasis agregado)

6.28 En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia si bien da la apariencia de motivación al citar normas y reiterar los hechos detectados por el personal inspectivo, no valora adecuadamente los medios probatorios presentados, deviniendo en que su decisión carezca de sustento jurídico alguno.

6.29 Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14° del TUO de la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

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. (énfasis agregado)

6.30 Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub Intendencia de Resolución, que debió de evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador. La actuación de la Sub Intendencia, a diferencia de lo requerido normativamente, no valoró adecuadamente los hallazgos contenidos en el expediente inspectivo conforme a lo señalado precedentemente. Lo anterior generó la vulneración del derecho de defensa del administrado¹⁷ y al debido procedimiento.

6.31 Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente la conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

6.32 Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA confirmada por la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente

6.33 Cabe indicar que la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta solo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independizables para que se pueda seccionar solo la parte que adolece de nulidad.¹⁸ Por tanto, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente, un acto parcialmente válido, en la parte que no adolece de vicio alguno, tal como se evidencia en el presente caso.

6.34 En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, de fecha 08 de julio de 2022, en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, respecto a no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo; corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y la de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento vinculados a dicho extremo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 y 13.2¹⁹ del artículo 13 del TUO de la LPAG.

6.35 Ahora, la nulidad parcial permite anular una parte del acto y dejar intacta la otra, separando según la independencia que las mismas puedan brindar respecto de la otra parte. De igual manera permite reconocer otros efectos distintos al acto nulo²⁰.

6.36 Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

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

6.37 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. Asimismo, 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”. 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”.

6.38 En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad parcial de la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA y de los actos o actuaciones vinculados al extremo declarado nulo, conforme a los fundamentos expuestos en los numerales 6.37 al 6.49 de la presente resolución. Además, de remitir los actuados del presente procedimiento sancionador al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

Sobre los plazos durante las actuaciones inspectivas

6.39 En relación con ello, debemos precisar que la versión 02 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, “DIRECTIVA SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INSPECTIVA”, en el numeral 7.12.3 refiere que “El plazo que el personal inspectivo otorgue para cumplir con el requerimiento de información por sistemas de comunicación electrónica, debe ser razonable, de tal forma que permita la remisión de información, y así cumplir con los fines de la Inspección del Trabajo. En el caso del primer requerimiento, el plazo no debe ser menor a 3 días hábiles”.

6.40 Ahora, en el presente caso se ha verificado que el personal inspectivo otorgó un plazo de 3 días hábiles para que la Inspeccionada cumpla con presentar la siguiente información:

“[1] CERTIFICADO DE VIGENCIA DE PODER Y COPIA DE DNI DEL REPRESENTANTE DE LA EMPRESA.

[2] CARTA PODER.

[3] RECIBO POR HONORARIOS.

[4] INFORME MENSUAL DE CONFORMIDAD DE SERVICIOS.

[5] ENTREGA DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN PERSONAL.

[6] MEMORÁNDUM N° 002-2021/NLMP-RL-CA/ISTP. MNB-J

[7] CUADERNO DE INGRESO Y SALIDA AL CENTRO DE TRABAJO (CUADERNO DE OCURRENCIAS) U OTRO SIMILAR.

[8] REGISTRO DE CONTROL DE TEMPERATURA DE INGRESO Y SALIDA.

[9] MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.

[10] REPORTE R12 DEL PLAME

[11] OTROS DOCUMENTOS QUE CONSIDERE PERTINENTES”.

6.41 Asimismo, corresponde señalar que el tiempo otorgado para el cumplimiento del requerimiento de información resulta ser un plazo adecuado y razonable. En este caso, esta Sala considera que el plazo otorgado para el cumplimiento del requerimiento de información fue

razonable en función a la totalidad de los requerimientos efectuados más aun teniendo en cuenta que solamente se solicita la presentación de documentación.

6.42 Del mismo modo, se observa que el inspector actuante ha utilizado la modalidad de actuación inspectiva de “requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica”, regulado en el artículo 11° de la LGIT, y que de acuerdo a lo previsto en el artículo 9° de la LGIT, “Los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán: (...) c) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas, (...) e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”, concordante con el numeral 15.1 del artículo 15° del RLGIT; por lo que, estando a las facultades inspectivas señaladas en el numeral 4 del artículo 5° de la LGIT, la Inspeccionada se encontraba obligada a cumplir con el requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica; es así que, en este caso conforme a los hechos constatados del acta de infracción se advierte manifiesta falta del deber de colaboración a la función inspectiva de parte del sujeto inspeccionado, la misma que constituye infracción a la labor inspectiva, al no haber proporcionado la información y/o documentación en el desarrollo de la función inspectiva.

6.43 Respecto al término de la distancia alegado por el sujeto inspeccionado, es pertinente indicar que la modalidad de actuación inspectiva - requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, regulado en el artículo 11° de la LGIT y la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, posibilita al inspector actuante realizar requerimientos de información por cualquier sistema de comunicación electrónica, siendo que, en el presente caso el requerimiento de información de fecha 07 de mayo de 2021 de su contenido se precisa que lo requerido debía remitirse a la casilla electrónica en el plazo de tres (03) días hábiles de recibido el requerimiento de información; además, téngase presente que durante el plazo de vigencia de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria y Nacional, conforme a lo regulado en la versión 02 del Protocolo N° 005-2020- SUNAFIL/ INII, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 103-2020- SUNAFIL, la Inspección del Trabajo ejerce sus funciones de manera presencial y/o virtual, ello implica remitir la información solicitada por casilla electrónica.

6.44 Asimismo, corresponde resaltar que el artículo 10° del Reglamento de término de la distancia, señala: “Se usará medios alternativos de notificación en caso de urgencia, siempre y cuando se compruebe que se pueda hacer efectiva la finalidad de lo ordenado; para tal efecto se podrá emplear el teléfono, facsímil, correo electrónico y cualquier otro medio de comunicación que desplace el contenido del acto a diligenciar; en estos supuestos igualmente al plazo ordinario se le adicionará lo que corresponda el término de la distancia”; sin embargo, en la fase inspectiva se utilizó la modalidad de actuación inspectiva - requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, su notificación y remisión de información resulta por el mismo medio (casilla electrónica) según lo previsto en la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII; por lo que, considerando la naturaleza de esta modalidad y no entendida como un caso de urgencia prevista en la Ley, no podría aplicarse el término de la distancia regulado en la R.A. N° 288-2015-CEP-PJ.

6.45 Adicionalmente, la notificación se entiende válidamente efectuada con el depósito del documento en la casilla electrónica asignada al usuario, según lo previsto en el numeral 11.1 del artículo 11° del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, considerando que los datos registrados en la casilla electrónica lo realiza el sujeto inspeccionado quien toma conocimiento y atiende las notificaciones de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, siendo su atención por el mismo medio electrónico; además, la R.A. N° 288-2015-

CEP-PJ no hace referencia en las reglas de aplicación para el término de la distancia para las notificaciones por casilla electrónica. Por tal razón, se desestima este extremo del recurso. Por tanto, corresponde confirmar la sanción por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo en fecha 13 de mayo de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.

Sobre la inasistencia a la comparecencia virtual programada para el día 13 de mayo de 2021

6.46 La LGIT establece que “la función inspectiva, es entendida como la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo”²¹. De allí que, el comportamiento del inspector comisionado se oriente al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su reglamento, tutelando el fin perseguido por dichas normas y debiendo adoptar medidas y acciones en el marco del principio de razonabilidad²².

6.47 Asimismo, el artículo 9 de la LGIT, establece que “los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los supervisores-inspectores, lo inspectores de trabajo y los inspectores auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán: (...) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas.”, siendo la comparecencia una de las modalidades de actuación inspectiva conforme lo regula el artículo 11²³ de la LGIT (énfasis añadido).

6.48 El literal b) numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT, establece que: “En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades: (...) **Comparecencia: Exige la presencia del sujeto inspeccionado ante el inspector del trabajo, en la oficina pública que se señale, para aportar la documentación que se requiera en cada caso y/o para efectuar las aclaraciones pertinentes.** El requerimiento de comparecencia se realiza conforme a lo previsto en los artículos 67 y 68 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS” (énfasis añadido).

6.49 Por su parte, inciso 3) del artículo 36 de la LGIT establece que “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. Tales infracciones pueden consistir en: (...) 3. **La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren**” (énfasis añadido).

6.50 En ese contexto, el RLGIT, que tipifica y contiene las infracciones, establece en el numeral 46.10 del artículo 46, que la inasistencia del sujeto inspeccionado ante el requerimiento de comparecencia constituye infracción muy grave a la labor inspectiva, la cual es pasible de sanción económica.

6.51 En el caso en particular, con fecha 10 de mayo de 2021, se procedió a notificar a la inspeccionada el requerimiento de comparecencia virtual programada para la fecha 13 de mayo de 2021 a horas 14:30 horas por medio del cual se solicitó los siguientes documentos:

- “ (X) Recoger manifestaciones y/o declaraciones
- (X) Exhibir y/o presentar los siguientes documentos:

[1] CERTIFICADO DE VIGENCIA DE PODER Y COPIA DE DNI DEL REPRESENTANTE DE LA EMPRESA.

[2] CARTA PODER.

[3] RECIBO POR HONORARIOS.

[4] INFORME MENSUAL DE CONFORMIDAD DE SERVICIOS.

[5] ENTREGA DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN PERSONAL.

[6] MEMORÁNDUM N° 002-2021/NLMP-RL-CA/ISTP. MNB-J

[7] CUADERNO DE INGRESO Y SALIDA AL CENTRO DE TRABAJO (CUADERNO DE OCURRENCIAS) U OTRO SIMILAR.

[8] REGISTRO DE CONTROL DE TEMPERATURA DE INGRESO Y SALIDA.

[9] MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.

[10] REPORTE R12 DEL PLAME

[11] OTROS DOCUMENTOS QUE CONSIDERE PERTINENTES

La documentación requerida se refiere al período: 04 DE NOVIEMBRE DE 2019 AL 28 DE FEBRERO DE 2021 y a los siguientes trabajadores afectados: ROJAS APAZA VICTOR”.

6.52 Además, es importante recalcar que el requerimiento de comparecencia señala expresamente que la inasistencia constituye una infracción a la labor inspectiva sancionable con multa, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 36 y 39 de la LGIT.

6.53 Sin embargo, en el día y hora indicados, pese a estar debidamente notificada la Inspeccionada no se presentó, transcurridos 10 minutos se dio por culminada la diligencia, habiendo, con su inasistencia, incurrido en infracción a la labor inspectiva. Por consiguiente, corresponde confirmar la sanción por su inasistencia a la comparecencia virtual programada para el día 13 de mayo de 2021, tipificada en el numeral 46.10 del RLGIT.

Respecto a la responsabilidad como empresa Consorciada

6.54 La Inspeccionada sostiene que la alegada solidaridad de Contratistas Generales & Minería L y R SAC y RSAC, se circunscribe al cumplimiento de sus obligaciones sociolaborales, mas no así a las actuaciones procedimentales en el interior de un procedimiento inspectivo y sus derivados (Acta de Infracción, etcétera). Por ello, argumentó, que se reservaba el derecho de presentar sus argumentos, nuevos medios probatorios, fundamentos de hecho y derecho dentro del plazo legal establecido, en pleno ejercicio de su derecho a la defensa.

6.55 Del mismo modo, el Administrado refirió que la resolución impugnada no ha sustentado la responsabilidad solidaria de CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C., no habiendo acreditado los hechos que configuren tal atribución de responsabilidad solidaria, ni que se hubiese cumplido lo establecido en el inciso d) del artículo 26 de la Ley 28806.

6.56 Conforme ha quedado establecido, CONSORCIO ALBORADA, se encuentran conformada por las empresas CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA LYR SOCIEDAD ANONIMA CERRADA CON RUC N° 20448245668 y la empresa OPROLER SLU SUCURSAL DEL PERU con RUC N° 20556147508. Así, CONSORCIO MANTARO tiene RUC independiente de las empresas que la conforman, encontrándose representados por un solo representante legal en común.

6.57 Como parte de las alegaciones señaladas por la parte impugnante, una parte relevante de su plataforma de defensa expresa que, en el presente procedimiento, existió una falta de determinación del empleador de los trabajadores. En efecto, sostiene la recurrente que el inspector de trabajo no ha logrado identificar al sujeto responsable y precisar los hechos y/o conductas constitutivas de infracción administrativa atribuibles a los mismos, habiéndose vulnerado normas de debido procedimiento. Así, argumenta el administrado que, conforme a lo señalado en el Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, la fiscalización Laboral se dirige contra todas las empresas que conforman el Consorcio, situación que no se ha dado en el presente caso.

6.58 Caber indicar que, conforme a lo señalado por el artículo 445 de la Ley General de Sociedades - Ley N°

26887, el contrato de consorcio se da con el propósito de obtener un beneficio económico para lo cual dos o más personas se asocian y participan en forma activa y directa en un determinado negocio o empresa.

6.59 De esa manera, si bien es cierto el Consorcio no tiene personería jurídica²⁴, también es cierto que, conforme al segundo párrafo del literal c) del artículo 65° de la Ley del Impuesto a la Renta establece que los: “consorcios, al ser receptor de rentas de tercera categoría, debe llevar contabilidad independiente de las de sus socios o partes contratantes.” Y en ese sentido puede actuar como agente retenedor de rentas de cuarta y quinta categoría y están habilitados a tener planilla conforme a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 018-2007-TR. Por tanto, se hacen cargo del cumplimiento de diversas responsabilidades con respecto a los prestadores de servicios con los que se vincula jurídicamente, siendo una cuestión de orden público laboral el que se determine si existe, con arreglo al principio de primacía de la realidad, la existencia de una relación de dependencia jurídica o subordinación con respecto a tales prestadores.

6.60 Al respecto, de la documentación presentada por impugnante, se verifica la existencia del Contrato de locación de servicios especial, el cual fue suscrito entre CONSORCIO ALBORADA y el recurrente. En ese sentido, esta Sala considera que, conforme ha quedado evidenciado de las acciones inspectivas, la impugnante CONSORCIO ALBORADA era el sujeto responsable del cumplimiento del deber de colaboración. Asimismo, se observa que la administrada contaba con RUC propio y celebraba contratos con personas a nombre propio.

6.61 Como se ve, la normativa citada, así como la documentación que obra en el expediente permite apreciar al Consorcio como sujeto obligado a una serie de manifestaciones que potencialmente podrían generar consecuencias laborales. Por ello, el examen de su comportamiento respecto de quienes brinden servicios personales bajo su ámbito operativo es un asunto sobre el que la competencia de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, es plena. Así, se debe concluir que el Consorcio es responsable de ejecutar las prestaciones derivadas del deber de colaboración hacia la labor inspectiva (tales como la entrega de información a requerimientos efectuados por la inspección del trabajo o no asistir a las comparecencias debidamente notificadas, comportamientos exigibles y que son objeto de reproche en el presente caso).

6.62 Del mismo modo, es pertinente señalar que se identifica que las empresas que integran el consorcio designaron a un representante común, quien se encarga entre otras facultades, de “Representar al consorcio ante toda clase de autoridades, sean estas de carácter administrativas, judiciales (...)”. Por tanto, las empresas que conformaban el CONSORCIO ALBORADA acordaron que tendrían un representante común del consorcio, en consecuencia, las diligencias inspectivas, así como los actos recaídos en el proceso sancionador no han incurrido en ningún vicio sobre la notificación que vulnera el derecho de defensa del administrado. En consecuencia, la responsabilidad es solidaria entre las empresas que conforman el Consorcio Alborada, quedando desvirtuado este argumento.

6.63 Conforme se ha desarrollado en los párrafos precedentes, y dada la conducta desplegada por el sujeto responsable, esta Sala llega a la conclusión que no se ha vulnerado el debido procedimiento, precisando que conforme a lo señalado en el criterio establecido por Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, las actuaciones inspectivas se realizaron sobre una orden de inspección concreta, en la que las empresas consorciadas se encontraban plenamente identificadas y ejercieron plenamente su derecho de defensa, en razón de encontrarse representadas por su apoderado común señor Nicolás Leoncio Maras Pineda, quien se apersonó durante la etapa inspectiva. En tal sentido, la impugnante en todo el proceso inspectivo y sancionador ha actuado como sujeto responsable en la relación jurídica procedimental ante la Autoridad Administrativa, por lo que corresponde mantener la subsistencia de las infracciones señaladas en el Acta de Infracción respecto a no proporcionar la documentación solicitada mediante

requerimiento de comparecencia virtual convocada para el 13 de mayo de 2021 y por no asistir a la diligencia de comparecencia virtual vía plataforma meet, programada para el día 13 de mayo de 2021. En esta línea de pensamiento, debe recordarse que el Acta de Infracción es un documento que goza de una presunción de certeza respecto de su contenido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la LGIT. En este punto, se debe resaltar que, si bien dicha presunción admite prueba en contrario a ser actuada dentro del procedimiento inspectivo y del procedimiento sancionador, el sujeto responsable no ha presentado elementos ni ha aportado medios de prueba que permitan desvirtuar lo señalado en los párrafos precedentes.

6.64 Asimismo, de la revisión de la documentación obrante en el expediente, se ha podido advertir que existe vinculación económica según la Adenda N° 04 al Contrato de “CONSORCIO ALBORADA”, integrado por los consorciados: CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA LYR S.A.C Y OPROLER OBRAS Y PROYECTOS SLU SUCURSAL DEL PERÚ, los mismos que resultan responsables solidarios frente a infracciones detectadas y las respectivas sanciones, ello de acuerdo a lo establecido en el numeral 42.1 del artículo 42° de LGIT, que señala: “Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición normativa corresponda a varios sujetos conjuntamente, estos responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan”.

6.65 Siendo así, las razones sociales conformantes del sujeto inspeccionado son considerados como responsables solidarios en cuanto a las infracciones que, en su caso, se cometan y la obligación del cumplimiento de la sanción de multa determinada por el inferior en grado, puesto que, en el procedimiento se encuentra plenamente identificado al sujeto inspeccionado, así como a los responsables solidarios, determinándose la responsabilidad de las conductas infractoras incurridas por el sujeto inspeccionado que ha conllevado a la emisión del acto administrativo, determinado la autoridad de primera instancia sancionar con multa al sujeto inspeccionado y respecto de los responsables solidarios quienes responderán de acuerdo a Ley.

6.66 Por las consideraciones antedichas, lo alegado por la impugnante en el recurso de revisión no corresponden ser acogidas por esta Sala.

6.67 Por otro lado, mediante Resolución de Sala Plena N° 006-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 18 de setiembre de 2022, este Tribunal estableció el precedente de observancia obligatoria respecto al principio de primacía de la realidad, señalando lo siguiente:

“6.22 En tal sentido, el principio de primacía de realidad tiene la virtud de proporcionar al órgano administrativo, dentro de un procedimiento sancionador, una importante herramienta conceptual, orientada a superar formalidades con las que eventualmente se hubiere revestido un acto jurídico laboral para encontrar el trasfondo de la verdadera naturaleza de la relación laboral entre el sujeto inspeccionado y el trabajador o trabajadores afectados; descartando de esta manera las actitudes que en fraude a la ley hubieren podido consumarse, incluso con aceptación del trabajador.

6.23 Por lo anotado, en caso de discordancia entre los hechos constatados en la fiscalización y los documentos o acuerdos formales establecidos por el sujeto inspeccionado, debe darse preferencia a los primeros. Como se recuerda, el artículo 16 de la Ley N° 28806, establece la presunción de certeza de los hechos constatados por los inspectores en las fiscalizaciones realizadas, por lo que la determinación de prevalencia de los hechos se sostiene en tal comprobación y en el hecho de que cualquier contraprueba que pudiera presentarse durante los descargos, al ser examinada, no desvirtúe la imputación.

6.24 Debe precisarse que la aplicación del principio de primacía de la realidad, por parte de la autoridad administrativa, debe estar debidamente motivado y sustentado en lo actuado en el procedimiento fiscalizador y en el procedimiento administrativo sancionador. En cada ámbito, se debe analizar si existe un correcto examen de los hechos y de su verificación; toda vez que la invocación

a este principio debe estar justificada en la comprobación directa o indirecta de la infracción imputada” (énfasis añadido).

6.68 En este contexto, a fin de desentrañar la real naturaleza de los servicios prestados, el personal inspectivo está facultado para aplicar el **Principio de Primacía de la Realidad**, de advertir discrepancia entre los hechos que se desprendan de los documentos formales presentados por la inspeccionada y los hechos constatados en el marco de sus investigaciones, tal como lo expresa el numeral 2.2 del artículo 2 de la LGIT, que establece: “el funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores: (...) 2. Primacía de la Realidad, en caso de discordancia, entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados” (énfasis añadido).

6.69 Así, a consideración de esta instancia de revisión, el consorcio no puede ser descartado a priori como un agente que, en el ámbito de las relaciones laborales, no puede comportarse como empleador, es decir, con la facultad de intervenir sobre prestadores de servicios, subordinándolos a través de vínculos jurídicos directos. Más allá de las precauciones contractuales, societarias o documentales laborales, el principio de primacía de la realidad interviene, sin lugar a duda, cuando el consorcio adopta materialmente el comportamiento de empleador, ejerciendo las facultades del poder de dirección sobre los trabajadores a su cargo (en particular la facultad directriz).

6.70 Para tal finalidad, debe ser perceptible que el consorcio requerido ejerza alguna de las atribuciones del empleador pues puede ser suficiente para que se produzca el efecto de subordinar al personal de nóminas ajenas, así sean estas cualquiera de las partes que se consorcion. Así, la inspección del trabajo está plenamente facultada a requerir información a un consorcio si se establece una hipótesis razonable sobre su comportamiento como empleador al existir uso de las facultades organizadora, fiscalizadora y disciplinaria —siendo la primera de ellas especialmente relevante— todo lo cual reposa en la exigibilidad del deber de colaboración del mismo consorcio hacia la inspección del trabajo.

Sobre la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA

6.71 Cabe indicar que mediante Resolución de Sub Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA se procedió a corregir de oficio el error material detectado, puesto que decía “Resolución de Sub Intendencia N° 087-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA”, sin embargo, lo correcto era “Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, rectificándose el error, sin que este defecto altere lo resuelto por el órgano sancionador.

Respecto a la solicitud de informe oral

6.72 Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, y el numeral 3 del artículo 177 del mismo cuerpo normativa, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende 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.

6.73 Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

“No resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe”.

6.74 En similar sentido, mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, se ha determinado:

“28. Por tanto, si bien los administrados pueden solicitar una audiencia ante las Salas del Tribunal de Fiscalización Laboral, dicho elemento no es indispensable ni necesario para la ejecución de las competencias que el ordenamiento jurídico le ha asignado a la instancia de revisión.

29. Así, tomando en cuenta casos anteriores tales como los analizados en las Resoluciones N° 002-2021, 019-2021, 126-2021, 210-2021 y 401-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, este Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya una vulneración de los derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos”.

6.75 Por consiguiente, esta Sala considera que cuenta con elementos suficientes para resolver el caso, pudiendo prescindir del Informe Oral.

Sobre los demás argumentos de la impugnante

6.76 Cabe indicar que respecto a la prescripción de las infracciones a la labor inspectiva, el cómputo del plazo debe efectuarse a partir de la fecha en que la infracción se hubiera cometido, considerando lo regulado en el artículo 36° de la LGIT, que establece: “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.”

6.77 En tal sentido, se consuma la conducta infractora en la fecha que debió cumplir con el requerimiento de información y asistencia a la comparecencia, encontrándose la autoridad administrativa dentro del plazo de Ley la facultad de determinar las infracciones a la labor inspectiva, siendo que los hechos materia de imputación ocurren en el año 2021. Por tal motivo, se desestima el argumento alegado por el sujeto inspeccionado.

6.78 Por otro lado, debemos indicar que el artículo 3° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, indica lo siguiente: “Corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, cuyo ejercicio no podrá limitar el efectivo cumplimiento de la función de inspección, ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores del trabajo. Las finalidades de la inspección son las siguientes: 1. De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales.

6.79 Del mismo modo, el artículo 6° de la LGIT, señala: “Los Supervisores Inspectores y los Inspectores del Trabajo están facultados para desempeñar en su integridad todos los cometidos de la función de inspección con sujeción a los principios y disposiciones de la presente Ley (...)” En consecuencia, la actuación de la Inspección del Trabajo se desarrolla en el régimen laboral común de la activada privada y en los regímenes especiales, donde se efectúa la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales de orden sociolaboral, actuaciones que se inician por disposición superior, mediante la generación de una orden de inspección.

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	CONDUCTA INFRACTORA	TIPO LEGAL Y CALIFICACIÓN
1	Labor inspectiva	No proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo en fecha 13 de mayo de 2021.	Numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE
2	Labor inspectiva	No asistir a la diligencia de comparecencia virtual vía plataforma meet, programada para el día 13 de mayo de 2021.	Numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE

7.2 Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho y de 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 al deber de colaboración de los consorcios con la inspección de trabajo, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.61**, **6.69** y **6.70** 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 **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por CONSORCIO ALBORADA, en contra de la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, de fecha 09 de noviembre de 2022, emitida por la Intendencia Regional de Puno, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 143-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, de fecha 08 de julio de 2022, y de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 143-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, en el extremo referido a la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del

RLGIT, por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021.

Tercero.- RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, a fin que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, respecto a no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

Cuarto.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, en los extremos referidos a las infracciones muy graves a la labor inspectiva tipificadas en los numerales 46.3 y 46.10 del artículo 46 del RLGIT; por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo en fecha 13 de mayo de 2021, y, por no asistir a la diligencia de comparecencia virtual vía plataforma meet, programada para el día 13 de mayo de 2021.

Quinto.-Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Puno, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, proceda conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.38 de la presente resolución.

Sexto.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa, respecto al extremo referido a las infracciones muy graves a la labor inspectiva, por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo en fecha 13 de mayo de 2021, y, por no asistir a la diligencia de comparecencia virtual vía plataforma meet, programada para el día 13 de mayo de 2021, tipificadas en los numerales 46.3 y 46.10 del artículo 46 del RLGIT.

Séptimo.- Notificar la presente resolución a CONSORCIO ALBORADA, y a la Intendencia Regional de Puno, para sus efectos y fines pertinentes.

Octavo.- ESTABLECER, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.61, 6.69 y 6.70** 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.

Noveno.- 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.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese;

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

¹ Se verificó el cumplimiento sobre lo siguiente: Remuneraciones (Sub materia: Gratificaciones); Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Vacaciones), y, Compensación por tiempo de servicios (Sub materia: Deposito de CTS)

² Notificada a la impugnante el 11 de noviembre de 2022, véase folio 184 del expediente sancionador.

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)"

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras (...)

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

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

⁶ "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 16. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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° 004-2017-TR, artículo 14

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

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales

(...)

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras".

¹⁰ MORÓN URBINA, "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General." Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 edición. Tomo II., p. 421.

¹¹ TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones en vistas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

¹² Vid. Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 5.

¹³ En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.

¹⁴ En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.

¹⁵ **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG** "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

¹⁶ "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".

¹⁷ Fundamento jurídico 14, Exp. N° 02098-2010-PA/TC.

¹⁸ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V, Buenos Aires: Editorial Heliasa, p. 549.

¹⁹ Artículo 13.- Alcances de la nulidad

(...)

13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

²⁰ Morón Urbina, J (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, Tomo I, p. 269.

²¹ LRGIT, artículo 1.

²² TUO de la LPAG, Título Preliminar, "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."

²³ "Artículo 11.- Modalidades de actuación

Las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el sector público."

²⁴ Ley N° 26887: Artículo 438 de la Ley General de Sociedades

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 014-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 2923-2020-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA

IMPUGNANTE : CRC – CRUISE RECRUITING
CONSULTANTS S.A.C.

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN DE
INTENDENCIA N°
983-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIAS : RELACIONES LABORALES
SEGURIDAD SOCIAL
LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara, **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por CRC – CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.21, 6.22, 6.23 y 6.24** de la presente resolución, referidos a los rasgos de laboralidad que evidencian el elemento de subordinación en una relación de carácter laboral.

Lima, 19 de junio de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CRC – CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C., (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 27812-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 4517-2019-SUNAFIL/ILM (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, dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad social y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva; en mérito al Operativo Fiscalización "OP FISC FORM LAB DICIEMBRE 2019 ILM – TODOS LOS SECTORES-MIRAFLORES".

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 310-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 14 de mayo de 2020, notificada el 17 de mayo 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° 1873-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 15 de octubre 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