



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 334-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	050-2021-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA
IMPUGNANTE	:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NAMORA
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ
MATERIA	:	RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NAMORA** en contra de la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 02 de julio de 2021

Lima, 23 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NAMORA** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 02 de julio de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 16-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 46-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ (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 a la normativa sociolaboral.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 057-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SAI de fecha 18 de febrero de 2021, notificada el 22 de febrero de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para

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

la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 074-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 198-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE de fecha 18 de mayo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/. 11,572.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, incumplimiento de disposiciones legales relativas a no acreditar la implementación del registro de control de asistencia, toda vez que ha sustituido a la trabajadora Zelada Torres Teodora en el registro de las horas de ingreso y salida, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, ascendente a S/11,572.00.

1.4 Con fecha 08 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 198-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. La sanción impuesta carece de argumentos, pues en ningún momento se hizo la sustitución a la trabajadora obrera como se quiere imputar, lo que se hizo es proteger la salud tanto del personal obrero, como del funcionario que está a cargo del control de asistencia del personal, teniendo en cuenta el estado de emergencia y que el único autorizado para realizar el control del personal era el jefe de recursos humanos. Por ese motivo, es él quien lleno el cuaderno de control de asistencia con la condición de no usar los lectores biométricos de huellas digitales, pues en estos el virus podría estar permanentemente activo durante un tiempo considerable.
- ii. La notificación de la comparecencia no fue realizada de manera adecuada conforme a lo señalado en el numeral 13.2 del artículo 13 del RLGIT. Esto pues se notificó a un tercero que no tiene identidad con el sujeto inspeccionado, y no con el mismo sujeto inspeccionado o su representante.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 02 de julio de 2021², la Intendencia Regional de Cajamarca declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 198-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, por considerar que:

- i. En atención a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, los administrados no pueden optar por una conducta diferente a la señalada en la normativa legal. Es decir, en el registro de control de asistencia, los trabajadores deben consignar su tiempo de labores de manera personal, y, en el presente caso, la impugnante admite que el registro de control de asistencia no fue registrado de forma personal por cada uno de sus trabajadores, sino por la inspeccionada. Además, no se consignó la firma de la trabajadora afectada con la que se corrobore que ella misma ha

² Notificada a la inspeccionada el 05 de julio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 334-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

registrado su tiempo de trabajo. Ahora, sobre el argumento referido a que realizó dicha conducta para evitar el contagio, este no genera convicción, pudiendo el administrado implementar otras medidas para el registro de control de asistencia por cualquier medio informático que permita registrar las horas de ingreso y salida de los trabajadores. En ese sentido, la inspeccionada ha incurrido en una infracción muy grave tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.

- ii. De los demás argumentos esbozados por la impugnante (requerimiento de comparecencia), no ameritan mayor pronunciamiento al no tener conexión lógica con la infracción materia de controversia.

1.6 Con fecha 26 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ.

1.7 La Intendencia Regional de Cajamarca admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 383-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, recibido el 05 de agosto de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

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."

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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

⁴Ley 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° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 334-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de SUNAFIL, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

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

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NAMORA presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 11,572.00 por la comisión de la infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.
- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NAMORA.

⁸ Iniciándose el plazo el 06 de julio de 2021.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1 Con fecha 26 de julio 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de acuerdo a los siguientes argumentos:

- Sobre el registro de control de asistencia

Precisa que se ha probado que no se hizo la sustitución a la trabajadora como se le quiere imputar, sino ha tomado medidas para evitar el contagio, toda vez que el llenado del registro de control de asistencia se realizó teniendo en cuenta el estado de emergencia por Covid 19, y el único autorizado para hacer el llenado era el jefe de recursos humanos, encargado de controlar al personal. Por tanto, el llenado con su puño y letra se realizó con la condición de no usar lectores biométricos de huellas digitales, donde el virus puede permanecer activo durante un tiempo considerable, esto pues la superintendencia ordena a las entidades públicas y privadas que recolectan datos de manera masiva a suspender el uso de los mismos mientras se encuentre activo el estado de emergencia.

Sin perjuicio de lo expuesto, el acto administrativo emitido no ha cumplido con efectuar el análisis sobre si en el presente caso se configura o no el supuesto de fuerza mayor, basado en la salud de la trabajadora. Sobre todo, si se tiene en cuenta lo señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, que establece que uno de los requisitos de validez del acto administrativo es la motivación; es decir, el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En ese sentido, dicha resolución deviene en nula y vulnera el principio de verdad material contemplado en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG, el cual señala que, 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 ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR

6.1 Al respecto, el artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR “Disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada” señala lo siguiente: “Todo empleador sujeto al régimen laboral de la actividad privada debe tener un registro permanente de control de asistencia, en el que los trabajadores consignarán de manera personal el tiempo de labores. La obligación de registro incluye a las personas bajo modalidades formativas y los destacados al centro de trabajo por entidades de intermediación laboral. No existe obligación de llevar un registro de control de asistencia para trabajadores de dirección, los que no se encuentran sujetos a fiscalización inmediata y los que prestan servicios intermitentes durante el día” (énfasis añadido).

6.2 Así, de la revisión de autos, se advierte del numeral 4.4 del acta de infracción, que la impugnante presentó un registro de control de asistencia; sin embargo, se verifica en dicho



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 334-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

documento que el empleador ha sustituido a la trabajadora en el llenado del control de su registro de asistencia, pues, a simple vista, se evidenció un solo tipo de letra en el llenado de las horas de entrada y de salida de los trabajadores comprendidos en el documento. Más aún, se verifica que la trabajadora no consignó su firma en señal de conformidad, hecho que fue corroborado por la impugnante en su recurso de revisión, donde señala que fue el jefe de recursos humanos quien realizó el llenado del registro de control de asistencia.

- 6.3** Ahora bien, en cuanto al argumento sobre que la impugnante realizó el llenado del registro de control de asistencia, teniendo en cuenta el estado de emergencia nacional por contagio de Covid -19, a fin de evitar el contagio entre los trabajadores, es de precisar que el Decreto de Urgencia N° 026-2020, que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (Covid-19), no contempla la medida aplicada como un modo de prevención del contagio del Covid -19. Es decir, la impugnante pudo haber implementado cualquier medida establecida en la Resolución Ministerial N° 972-2020-MINSA, que aprueba los lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición al SARS-CoV-2. Así, cualquier otra medida habría evitado sustituir el llenado del registro de control de asistencia de la trabajadora afectada, no siendo amparable la causal de eximente de responsabilidad (fuerza mayor) en este extremo, ya que la impugnante pudo optar por otras medidas de prevención señaladas en la Relación Ministerial N° 972-2020-MINSA, publicada el 29 de noviembre del 2020, vigente al momento de la inspección (11 de enero del 2021).
- 6.4** Dicho lo anterior, y tal como se ha descrito en los fundamentos 6.2 y 6.3 de la presente resolución, las alegaciones del recurso de revisión no resultan amparables, toda vez que los medios probatorios no han desvirtuado la infracción imputada. Por el contrario, la impugnante ha admitido expresamente que la trabajadora no completó el registro de control de asistencia ni tampoco se verificó la firma de la misma en señal de conformidad de la información llenada. Estas son razones por las cuales la impugnante no puede alegar la vulneración del principio al debido procedimiento (motivación) y el principio de verdad material, en hechos imputables y de cumplimiento exclusivo del administrado, quien tiene la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador, sobre todo si existe un reconocimiento expreso del empleador, como este caso.
- 6.5** Considerando, además, que de la revisión de la resolución impugnada se verifica que la autoridad sancionadora de segunda instancia se pronunció sobre todos los argumentos señalados por la impugnante, conforme a los numerales del 1 al 10 del considerando III de la resolución mencionada. En consecuencia, la resolución materia de revisión ha sido emitida en clara observancia de la LGIT, el RLGIT y de los principios que inspiran el procedimiento administrativo sancionador, toda vez que la obligación de contar con el

registro de control permanente de asistencia de los trabajadores constituye una obligación **de cumplimiento diario y permanente**, que tiene por objeto: i) llevar el control de la asistencia de los trabajadores y de sus horas extras, y ii) dar a conocer la jornada de trabajo vigente, la duración del tiempo de refrigerio y los tiempos de tolerancia. En el presente caso, dicho **cumplimiento no se ha verificado**.

6.6 Por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger el recurso de revisión.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la SUNAFIL, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NAMORA, en contra de la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 02 de julio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 050-2021-PS-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, en todos sus extremos.

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

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

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

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

Regístrese y comuníquese

Documento Firmado Digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral