

FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA PROFESIONAL DERECHO

**INFORME JURÍDICO SOBRE EXPEDIENTE
SANCIONADOR Nº 7619-2020- SUNAFIL/ILM**



PRESENTADO POR
MARCO ANDRE LOPEZ PIÑATELLI

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL
DE ABOGADO

LIMA, PERÚ
2024

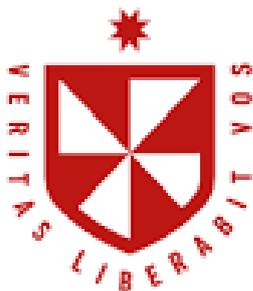


CC BY-NC-ND

Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Facultad
de Derecho

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado

**Informe Jurídico sobre Expediente Sancionador N.º 7619-2020-
SUNAFIL/ILM**

Materia : PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR

Entidad : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN LABORAL

Bachiller : MARCO ANDRE LOPEZ PIÑATELLI

Código : 2014148310

LIMA – PERÚ

2024

En el presente caso, se tiene una denuncia laboral interpuesta por el señor P. E. A. A. hacia el Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A, solicitando una verificación de despido arbitrario.

Al realizarse las actuaciones inspectivas, estas fueron frustradas al no hacer acto de presencia en la diligencia el sujeto inspeccionado, por lo que se configuró una obstrucción a la labor inspectiva, emitiéndose el acta de infracción correspondiente.

Es así que la Autoridad Instructora 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana da inicio al Procedimiento Administrativo Sancionador, imputando como presuntas infracciones el incumplimiento a la labor inspectiva en dos oportunidades, según lo señalado en el numeral 45.1 del artículo 45° del RLGIT, y detalladas en el acta de infracción N°. 640-2019-MTPE/1/20.4.

El sindicato, en su recurso impugnatorio, señala que no pueden ser sujetos a esta sanción por la Autoridad Administrativa de Trabajo, indicando entre varios puntos, que no es un centro de trabajo y que no es proporcional ni razonable sancionar a un sindicato al no tener fines de lucro.

La Resolución de Intendencia N° 095-2023-SUNAFIL/ILM concluyó que, aunque una entidad gremial sin fines de lucro esté exenta de obtener ganancias, sigue siendo responsable de cumplir con las regulaciones sociolaborales y está sujeta a la inspección laboral. Por lo tanto, no se exime de su responsabilidad en caso de cometer infracciones durante la inspección, y la sanción impuesta sigue siendo válida.

Por tanto, en este trabajo de suficiencia profesional se ha valorado adecuadamente los medios probatorios, así como se ha aplicado la Ley de Inspección de Trabajo y su Reglamento, la Ley del Procedimiento Administrativo General, y normas relevantes para el caso.

NOMBRE DEL TRABAJO

LOPEZ PIÑATELLI.docx

RECUENTO DE PALABRAS

8579 Words

RECUENTO DE PÁGINAS

29 Pages

FECHA DE ENTREGA

Mar 26, 2024 9:03 AM GMT-5

RECUENTO DE CARACTERES

46446 Characters

TAMAÑO DEL ARCHIVO

142.3KB

FECHA DEL INFORME

Mar 26, 2024 9:04 AM GMT-5**● 19% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos.

- 18% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 9% Base de datos de trabajos entregados
- 3% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 10 palabras)



Mg. Augusto Renzo Espinoza Bonifaz
Responsable Turnitin
Pregrado - FADE

GRP/
REB

ÍNDICE

I. RELACIÓN DE LOS PRINCIPALES HECHOS EXPUESTOS POR LOS PARTICIPANTES INTERVINIENTES EN EL PROCEDIMIENTO	4
1. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA	4
2. SOBRE EL VINCULO LABORAL	4
3. DETERMINACION DE LA COMPETENCIA	6
4. INICIO DEL P.A.S - IMPUTACIÓN DE CARGOS	7
5. INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN	9
6. RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA	10
7. RECURSO DE APELACIÓN	11
8. RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA	13
II. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE	15
III. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS	18
IV. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS	24
V. CONCLUSIONES	28
VI. BIBLIOGRAFÍA	29

I. RELACIÓN DE LOS PRINCIPALES HECHOS EXPUESTOS POR LOS PARTICIPANTES INTERVINIENTES EN EL PROCEDIMIENTO.

1. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

Mediante un escrito presentado en la mesa de partes del MTPE el día 24 de julio de 2019, se solicita la verificación del presunto despido arbitrario hacia el trabajador P. E. A. A., realizado por el Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A.

Para esto, el trabajador presenta el escrito de denuncia, acompañado de una constatación policial.

En dicha constatación policial, el trabajador da su versión de los hechos, indicando que es un despido arbitrario en consecuencia a la presentación de una denuncia previa. En cuanto a la parte empleadora, el guardián del edificio señaló que no se encuentra presente ningún dirigente sindical, y que él no puede brindar información alguna; y la secretaria sindical se negó a brindar información al efectivo policial. Detallan en el documento que se intentó llamar al secretario general del Sindicato, pero este no respondió.

Se presenta también una constancia de consulta RUC y una Consulta del Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, donde se deja constancia que el Sindicato no forma parte del registro.

Finalmente, el trabajador adjunta el Acta de Infracción N° 649-2016-MTPE/1/20.4, de fecha 6 de octubre de 2016, en la cual se propone una multa de S/. 128.375.00 (Ciento veintiocho mil trescientos setenta y cinco con 00/100 Nuevos Soles) por diversos incumplimientos en materia relaciones laborales y labor inspectiva relacionadas con el trabajador P. E. A. A.

2. SOBRE EL VINCULO LABORAL

Respecto al vínculo laboral, el Decreto Supremo N° 003-97-TR señala lo siguiente:

“Artículo 4.- En toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado.

El contrato individual de trabajo puede celebrarse libremente por tiempo indeterminado o sujeto a modalidad. El primero podrá celebrarse en forma verbal o escrita y el segundo en los casos y con los requisitos que la presente Ley establece.”

Debemos dejar en claro, que según el acta de infracción N° 649-2016-MTPE/1/20.4, de fecha 6 de octubre de 2016, durante la realización de las actuaciones inspectivas de investigación, el inspector actuante, en la visita que realizó al centro de trabajo el día 25 de agosto de 2016, encontró trabajando en el local del sujeto inspeccionado al trabajador P. E. A. A., con lo que queda comprobado que las funciones que realiza son en calidad de prestación personal. Así mismo, en virtud de las declaraciones del trabajador en esa misma fecha, señala que recibe una remuneración de 400 soles mensuales y que cuenta con un horario de trabajo. Con lo cual se determina que se configuran los elementos de remuneración y subordinación. Finalmente, en la comparecencia del día 15 de setiembre de 2016, el representante del sujeto inspeccionado manifestó que el trabajador labora como personal de limpieza desde el 2014, con horarios de trabajo de lunes y jueves, dos horas cada día, de 9:00 a 11:00 horas o de 14:00 a 16:00 horas.

De lo señalado anteriormente, y según los autores de Lama Laura y Gonzáles Rodríguez (2010), “al determinarse la subordinación en la prestación de servicios se presume la existencia de una relación laboral”.

Sobre la subordinación, la norma mencionada anteriormente señala lo siguiente:

“Artículo 9.- Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador.

El empleador está facultado para introducir cambios o modificar turnos, días u horas de trabajo, así como la forma y modalidad de la prestación de las labores, dentro de criterios de razonabilidad y teniendo en cuenta las necesidades del centro de trabajo.”

Según Arévalo Vela (2023), “es por la subordinación que se le concede al empleador el poder de dirección, el cual permite organizar la manera en la cual

se brinda el trabajo por parte de los trabajadores, según los requerimientos de la empresa.” (p. 171)

Relacionándolo con el caso que se analiza, al admitir el empleador que el trabajador denunciante realizaba labores en determinado horario y en determinada calidad (personal de limpieza), se puede concretar el poder de dirección que ejercía el sujeto denunciado sobre el trabajador, con lo que se demuestra que existe la subordinación, y por lo tanto se establece el vínculo laboral.

3. DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA

La Ley General de Inspección de Trabajo, en su artículo 4°, nos señala lo siguiente:

“Artículo 4.- Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada. (...)”

De igual manera, el artículo 32° de la misma, nos indica lo siguiente:

“Artículo 32.- Sujetos responsables

Son sujetos responsables de la infracción las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, inscritas o no inscritas, de acuerdo a la ley de la materia, sociedades conyugales, sucesiones indivisas, otras formas de patrimonio autónomo, que incurran en las infracciones administrativas de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la presente Ley, y en particular, las siguientes:

a) El empleador, en la relación laboral. (...)”

Es por estos artículos, que se tiene por entendido que corresponde a la Autoridad Administrativa de Trabajo vigilar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo a aquellos sujetos responsables que se encuentren dentro de su ámbito de aplicación.

Respecto a la denuncia presentada por el denunciante, esta se encuentra amparada en el artículo 45° del Decreto Supremo N° 001-96-TR, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 45.- La Autoridad Administrativa de Trabajo, a solicitud de parte, prestará su concurso para verificar el despido arbitrario que se configure por la negativa injustificada del empleador de permitir el ingreso del trabajador al centro de labores, lo que se hará constar en el acta correspondiente. (...)”

Es por este motivo, que la Autoridad Administrativa de Trabajo, en virtud de la Directiva N° 06 - 2008/MTPE/2/11.4, la Directiva Nacional en el procedimiento a aplicar sobre la verificación de despido arbitrario, de acuerdo a los establecido por el artículo 45° del Decreto Supremo N° 001-96-TR - Reglamento del T.U.O de la Ley de Fomento del Empleo, recibe la denuncia presentada por el trabajador P. E. A. A, según lo señalado en su artículo 2°, generando posteriormente la Orden de Inspección N° 3063-2019-MTPE/1/20.4, en la cual se realiza la actuación inspectiva conforme a lo mostrado en el presente Informe Jurídico.

4. INICIO DEL P.A.S – IMPUTACIÓN DE CARGOS

La inspección de trabajo para verificar el presunto despido arbitrario se inicia el día 25 de julio del 2019 a las 8:40 horas, con una comprobación de datos, en la cual se realiza la consulta RUC, así como la consulta en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa – REMYPE.

Ese mismo día, a las 10:31 horas, el inspector se dirigió al centro de trabajo indicado en la Orden de Inspección, ubicado en Calle Atahualpa N° 125, distrito de Rímac. Al tocar el timbre, fue atendido por una persona a través de un intercomunicador, ante la cual se identificó y explicó los alcances de su visita, solicitando que algún representante de la institución pueda atenderlo, a lo cual se le respondió que esperase un momento. Después de unos minutos, la misma persona le indicó por el intercomunicador que no se encontraba nadie. El inspector le solicitó a la persona que se identifique y que lo atendiera para poder continuar con la investigación y, de ser necesario, notificar a la institución para una siguiente visita. La persona se negó a identificarse y atender al inspector. El inspector volvió a requerirle a la persona que se identifique y que lo atienda, y que de no hacerlo se configuraría una obstrucción a la labor inspectiva, ante lo

cual la persona le comunicó que “haga lo que corresponde”. Finalmente, el inspector se retiró tomando fotografías del lugar.

El día 31 de julio del 2019, a las 15:35 horas, el inspector volvió a la dirección señalada previamente, y al tocar el timbre, fue atendido por una persona que permitió su ingreso y el del recurrente, señalando que esperase un momento. Después de unos minutos, lo atendió una segunda persona, a la cual se le solicitó ser atendido por algún representante de la institución. La respuesta de esta persona fue que no se encontraba ningún representante, por lo que se le solicitó a la persona que se identificara para poder notificar a la institución sobre una siguiente visita. La persona se negó a identificarse y dijo que no podía recibir ningún tipo de notificación. Debido a esto, el inspector le comunicó que no identificarse y negarse a recepcionar una notificación constituía una obstrucción a la labor inspectiva. Ante el apercibimiento de multa, se le dirigió ante una tercera persona, que se identificó como V.F. y señaló que era un miembro del sindicato. Se le indicó que, si no se encontraba ningún representante del sindicato, se procedería a dejar una notificación para realizar una visita posterior, ante lo cual el señor V.F. rechazó recibir notificación alguna. Se le comentó que esto sería calificado como una obstrucción a la labor inspectiva, pero aun así se negó a recibir documentación alguna. Finalmente, el inspector se retiró en compañía del denunciante y levantó el Acta de Verificación de Despido Arbitrario, con la sola presencia del recurrente.

Así las cosas, el inspector de trabajo emite también la correspondiente Acta de Infracción en la cual se narran los hechos antes detallados, y el expediente es derivado a la Autoridad Instructora 3, quien tiene a su cargo el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador.

Es en este momento donde se genera el Expediente Sancionar materia de sustento, y se da inicio al P.A.S. con la emisión de la Imputación de Cargos N° 747-2022-SUNAFIL/ILM/AI3 de fecha 7 de marzo de 2022, en la cual se señalan los siguientes hechos imputados constitutivos de infracción:

- La falta de colaboración del sujeto inspeccionado hacia el personal inspectivo, en el desarrollo de sus funciones en la visita inspectiva de

fecha 25 de julio de 2019; conducta que constituye una infracción **GRAVE** a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 45.1 del artículo 45 del RLGIT, y sancionable con una multa propuesta en el acta de infracción.

- La falta de colaboración del sujeto inspeccionado hacia el personal inspectivo, en el desarrollo de sus funciones en la visita inspectiva de fecha 31 de julio de 2019; conducta que constituye una infracción **GRAVE** a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 45.1 del artículo 45 del RLGIT, y sancionable con una multa propuesta en el acta de infracción.

En el presente documento se le señala al administrado el plazo de cinco (05) días hábiles para presentar los descargos que estime correspondientes. El administrativo no hace uso de este derecho.

5. INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN

En este documento de fecha 30 de mayo de 2022 se procede a recomendar la continuación o archivamiento del Procedimiento Administrativo Sancionador seguido contra el denunciado.

Se menciona en el documento el objeto del presente procedimiento, el cual es determinar lo siguiente:

- Si el sujeto inspeccionado incurrió en la falta de colaboración con el personal inspectivo, en el desarrollo de sus funciones; en la actuación inspectiva del 25 de julio de 2019.
- Si el sujeto inspeccionado incumplió el deber de colaboración al negarse a facilitar la información y documentación necesarias para el desarrollo de las actuaciones inspectivas, solicitada mediante requerimiento de información de fecha 31 de julio de 2019.

Después de un análisis, y respecto a la sanción propuesta, la Autoridad Instructora 3 concluye que se ha determinado la existencia de las conductas

infractoras cometidas por el sujeto inspeccionado, recomendando continuar con el presente Procedimiento Administrativo Sancionador.

Así como con la notificación de la Imputación de Cargos, ante el Informe Final de Instrucción se le indica al administrado la posibilidad de presentar un descargo dentro del plazo de cinco (05) días hábiles. El administrado tampoco presenta descargos en esta oportunidad.

6. RESOLUCIÓN DE SUB-INTENDENCIA

Con fecha 28 de octubre, se emite la Resolución de Sub-Intendencia N° 1186-2022-SUNAFIL/ILM, la cual tiene el objeto de determinar si el sujeto inspeccionado incurrió en infracción a la labor inspectiva por falta de colaboración hacia el personal inspectivo, y de ser el caso, sancionar al administrado.

La presente resolución hace un análisis respecto a la negativa del sujeto inspeccionado de colaborar con las actuaciones inspectivas durante las visitas inspectivas, determinándose que en efecto el sujeto inspeccionado incurrió en dos infracciones graves a la labor inspectiva.

Al determinar la sanción a imponer, se considera la gravedad de la falta cometida y el número de trabajadores afectados, por lo que finalmente señalan que se deberá sancionar al sujeto inspeccionado con una multa ascendente a la suma de S/ 11,340.00 (Once Mil Trescientos Cuarenta con 00/100 soles).

En la presente resolución se le informa al administrado la posibilidad de presentar el recurso administrativo que estime conveniente en un plazo de quince (15) días hábiles posteriores a la notificación.

El administrado procede en la presentación de un recurso de apelación.

7. RECURSO DE APELACIÓN

Con fecha 22 de noviembre del 2022, el Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A presenta un recurso de apelación dirigido a la autoridad que emitió el acto que se impugna, para que

esta lo eleve al superior jerárquico y se pronuncie respecto a la sanción aplicada en la Resolución de Sub-Intendencia.

Como antecedentes, el administrado señala que el presente caso no corresponde a un empleador privado, como podría ser una empresa, y que se busca sancionar nuevamente a un sindicato que ya ha cumplido previamente con sanciones impuestas por la SUNAFIL.

También señala que respecto a los incumplimientos en cuanto no atender al inspector, esto no podía ser posible porque se trata de un sindicato, y no una entidad privada o pública con personal de planta.

Al sustentar los errores de hecho y derecho respecto al presente procedimiento, el administrado realiza una serie de preguntas, respondiendo lo siguiente:

- ¿Es el Sindicato un centro laboral?

No, el sindicato es una entidad gremial sin fines de lucro que no posee una empresa o un local empresarial, solo posee un local para reuniones de los afiliados, y no cuenta con personal de planta, ya que los representantes sindicales cumplen labores en su centro de trabajo.

- ¿Poseen los representantes del sindicato un horario de labores en el local sindical donde se realización las actuaciones inspectivas?

Señalan que no es posible que un dirigente sindical posea licencia sindical indefinida y pueda encontrarse en horarios y días de oficina, y que todos los representantes sindicales realizan labores en la empresa, y que para realizar actividades sindicales se requiere la licencia sindical con la respectiva antelación.

- ¿Se puede sancionar a un sindicato sin fines de lucro porque sus representantes sindicales se encontraban en horas de trabajo para su empleador mientras el inspector aparentemente realizaba una acción inspectiva?

Indican que no es proporcional ni razonable sancionar a un sindicato (sin fines de lucro) y establecer que los dirigentes sindicales entorpecieron o no brindaron la colaboración en las labores inspectivas cuando no se encontraban en el local sindical. Agregan que si alguien se acerca al local sindical este se encontrará cerrado porque es un local sindical, y no un centro de labores con personal permanente.

- ¿Dejó el inspector constancia de que volvería en una fecha específica a fin de que los dirigentes sindicales puedan estar presentes en el local sindical?

El administrado argumenta que el inspector no dejó constancia de su visita o regreso al local sindical, ni se comunicó con la dirigencia para que tomen las previsiones del caso y puedan optar las licencias en los días de visita del inspector.

Agregan que es un error de hecho y derecho el no haber identificado la especial naturaleza del sujeto inspeccionado y de sus representantes sindicales. Descartan y afirman que no existe prueba alguna que los dirigentes no brindaron colaboración en la labor inspectiva por el simple hecho que no se encontraban en el local sindical al momento de la visita.

Es por estos argumentos que mencionan que, al no haber comprobación objetiva de la falta, la tipificación de los incumplimientos al deber de colaboración con los inspectores de trabajo, no existe.

Señalan además que la sanción vulnera el derecho a recibir una sanción proporcional y razonable, ya que se desprende de las declaraciones del inspector que no obra la buena fe, al no identificar que el lugar de inspección es un local sindical donde no existe personal laboral permanente. Es por este motivo, adicionalmente al hecho de no poseer licencias sindicales indefinidas que consideran no existe dolo e intención en el supuesto entorpecimiento a la labor inspectiva.

Otro punto que menciona el administrado es respecto a tener derecho al debido proceso, por lo que señalan que la aparente falta cometida por ellos es el no

haber atendido al inspector en dos oportunidades en su visita inspectiva. El administrado considera que la acción y falta es única. Debido a esto, debería ser sancionada con la misma proporcionalidad y razonabilidad, la sanción debe ser la misma para todos los casos aplicando las atenuantes de la intencionalidad o desconocimiento del actuar irregular.

También indican que este caso nace de la sanción impuesta con la resolución Sub Directoral N° 511-2019-MTPE/1/20.41 la cual ya han cumplido en pagar, por lo que no es razonable ni proporcional pretender sancionar reiteradas veces al sindicato por el mismo hecho.

8. RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA

Con fecha 10 de febrero de 2023, la Intendencia de Lima Metropolitana emite la Resolución de Intendencia N° 095-2023-SUNAFIL/ILM en la cual mencionan los siguientes puntos:

Que, el artículo 9 de la LGIT señala 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, 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”.*

Que, de la revisión del expediente se establece que el inspector de trabajo realiza dos visitas y que la inspeccionada incurrió en obstrucción a la labor inspectiva al faltar al deber de colaboración.

Según lo planteado en la apelación, se trata de una entidad gremial sin fines de lucro que no cuenta con un local empresarial. A pesar de esta condición, sigue siendo responsable de cumplir con la normativa sociolaboral y de cooperar con las funciones de inspección, ya que, según la consulta del Registro Único de Contribuyentes (RUC), posee un domicilio fiscal donde se cometieron las infracciones objeto del expediente.

Además, la Intendencia no debería considerar los argumentos sobre la presencia de dirigentes en las fechas de las visitas, ya que en ambas ocasiones se encontró personal que se negó a colaborar durante la diligencia. Esta negativa a identificarse, a atender al inspector, a firmar y recibir la notificación, fue considerada como obstrucción a la labor inspectiva por parte del personal inspectivo.

Que, según lo manifestado, la Intendencia considera relevante mencionar el artículo 36 de la Ley General de inspección de Trabajo: *“Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento”*. Por consiguiente, se concluye que las conductas que contradicen el deber de colaboración, tal como se especifica en la LGIT y el RLGIT, son consideradas como infracciones a la labor inspectiva. Al analizar conjuntamente dicho marco normativo con el artículo 9 de la LGIT, se deduce que la entidad inspeccionada, al no facilitar al inspector comisionado las condiciones adecuadas durante la visita inspectiva, incumplió con su obligación de colaboración, lo que se traduce en una infracción a la labor inspectiva.

Que, las omisiones al deber de colaboración fueron registradas por el inspector de trabajo en el Acta de Infracción, conforme al artículo 47 de la LGIT, el cual señala que: *“Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses”*. A pesar de ello, en este caso particular, el sujeto inspeccionado no ha proporcionado evidencia que demuestre que cumplió con el deber de colaboración mencionado.

Que, por otro lado, aunque el principio de culpabilidad requiera que la infracción se haya cometido con un elemento subjetivo (ya sea doloso o culposo), en el caso específico se observa que el incumplimiento atribuido a la parte

inspeccionada está claramente establecido en la normativa previamente mencionada, la cual no demanda la prueba previa de intención de cometer la infracción (dolo). Más bien, solo se requiere la falta de observancia de un deber legal exigible a la parte inspeccionada (culpa). Esta normativa no exige la demostración de la voluntad de violar la norma, sino simplemente que, en su calidad de obligado, haya descuidado su deber como administrado de cumplir con el requerimiento de comparecencia emitido por la Autoridad Administrativa del Trabajo. Esto resulta en la comisión de la infracción, por lo tanto, los argumentos presentados no invalidan la falta cometida.

Que, los argumentos planteados en la apelación no disminuyen la responsabilidad de la parte inspeccionada en la comisión de las infracciones que ha incurrido, por lo que se confirma la sanción impuesta.

Con estos argumentos la Intendencia de Lima Metropolitana declara infundado el recurso de apelación interpuesto por el administrado y confirma la resolución del inferior jerárquico, agotando finalmente la vía administrativa.

II. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE.

De la lectura del expediente, identifiqué 4 problemas jurídicos, los cuales menciono y analizo a continuación:

- Determinar si el Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A incurrió en infracciones a la labor inspectiva al negarse a colaborar con el personal inspectivo en dos visitas inspectivas realizadas el 25 de julio y el 31 de julio de 2019. Se cuestiona si estas conductas constituyen obstrucción a la labor inspectiva y, por lo tanto, constituyen infracciones administrativas.

Respecto a este punto, tomemos en cuenta lo que menciona la normativa relevante. Sobre la obligación de colaborar con la Inspección del Trabajo, de acuerdo con la Ley General de Inspección del Trabajo, los empleadores, trabajadores y representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, están obligados a

colaborar con los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello (artículo 9 de la mencionada norma). Esta obligación implica facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.

La Autoridad Administrativa de Trabajo determinó que la negativa a colaborar con el inspector en las visitas al centro de trabajo en las fechas señaladas anteriormente, dieron lugar a una infracción administrativa, dando así inicio al procedimiento administrativo sancionador.

- Establecer si el Sindicato, como entidad gremial sin fines de lucro, está sujeto a la obligación de colaborar con el personal inspectivo en sus visitas y actuaciones inspectivas, a pesar de que no posea un local empresarial con personal permanente.

Respecto a este punto, es importante destacar que la Ley General de Inspección del Trabajo establece claramente que la falta de colaboración con el personal inspectivo constituye una infracción a la labor inspectiva (Artículo 36). Por lo tanto, independientemente de que el Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A sea una entidad gremial sin fines de lucro, está sujeto a la obligación de colaborar con el personal inspectivo en sus visitas y actuaciones inspectivas.

Además, el acta también menciona que durante las visitas inspectivas, se encontró personal que se negó a identificarse, atender al inspector, firmar y recepcionar la notificación, lo que, según el inspector de trabajo, constituyó obstrucción a la labor inspectiva. La negativa a identificarse y brindar la información necesaria para el desarrollo de las actuaciones inspectivas claramente entra en conflicto con la obligación de colaborar establecida en la Ley General de Inspección del Trabajo.

- Analizar si la sanción impuesta por la Intendencia de Lima Metropolitana (multa de S/ 11,340.00) por las infracciones a la labor inspectiva es proporcional y razonable, tomando en cuenta la naturaleza del sujeto

inspeccionado (sindicato sin fines de lucro) y si se debe considerar como una infracción única o dos infracciones separadas.

Respecto a este punto, considerando la posibilidad de no poder cambiar la opinión emitida por la Autoridad Administrativa del Trabajo, el administrado argumenta el hecho de que la sanción impuesta no se ajusta a la naturaleza de su actividad (el ser un sindicato sin fines de lucro), señalando que esta no es proporcional ni razonable, así como también precisa que esta debería ser considerada solo como una única infracción. En caso se considere como una única infracción el comportamiento del sujeto inspeccionado dentro del proceso inspectivo, la multa se vería reducida en un 50%, por lo que estiman conveniente argumentar en ese sentido.

- Evaluar si la negativa del Sindicato a colaborar con el personal inspectivo puede considerarse como dolo o culpa, y si el principio de culpabilidad es aplicable en este caso, teniendo en cuenta que la norma no exige previamente probar la intención de cometer la infracción (dolo), sino que basta con demostrar la inobservancia de un deber legal exigible (culpa).

El acta menciona que el inspector de trabajo se dirigió al centro de trabajo del sindicato en ambas ocasiones para realizar las actuaciones inspectivas. Sin embargo, en ambas visitas, el sindicato incurrió en obstrucción a la labor inspectiva al faltar al deber de colaboración. Los representantes del sindicato se negaron a colaborar al no identificarse, ni atender al inspector, negarse a firmar y recepcionar la notificación, y al no facilitar la información y documentación necesarias para el desarrollo de las funciones inspectivas.

En este contexto, la Intendencia de Lima Metropolitana consideró que el Sindicato, a pesar de ser una entidad gremial y sin fines de lucro, tiene la obligación de cumplir con la normativa sociolaboral y colaborar la función inspectiva. Además, la Intendencia señala que la falta de colaboración constituye una infracción a la labor inspectiva, y que el sindicato no aportó medios probatorios que permitieran establecer que sí cumplió con el deber de colaboración.

La Intendencia menciona además que, sobre el principio de culpabilidad, en este caso, no requiere probar la intención de cometer la infracción (dolo), sino que basta con demostrar la inobservancia de un deber legal exigible (culpa). En este sentido, el sindicato tuvo el deber legal de colaborar con el personal inspectivo durante las actuaciones inspectivas, y al no cumplir con este deber, incurrió en culpa.

III. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS

- Determinar si el Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A incurrió en infracciones a la labor inspectiva al negarse a colaborar con el personal inspectivo en dos visitas inspectivas realizadas el 25 de julio y el 31 de julio de 2019. Se cuestiona si estas conductas constituyen obstrucción a la labor inspectiva y, por lo tanto, constituyen infracciones administrativas.

Sobre la determinación de las infracciones a la labor inspectiva, el artículo 36 de la Ley General de Inspección del Trabajo establece lo siguiente:

“Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva

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

Tales infracciones pueden consistir en:

1. La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del inspector actuante de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar las investigaciones del inspector y obstaculizar o impedir la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.
2. El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia.
3. La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren”.

Ahora, apliquemos lo mencionado anteriormente al caso en concreto. En el expediente presentado, el Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A. incurrió presuntamente en infracciones a la labor inspectiva al negarse a colaborar con el personal inspectivo en dos visitas inspectivas realizadas el 25 de julio y el 31 de julio de 2019:

- Primera visita inspectiva (25 de julio de 2019): Durante esta visita, el sujeto inspeccionado se negó a identificarse y a atender al inspector, quien explicó los alcances de su visita e indicó que deseaba notificar a la institución sobre una próxima visita. La negativa de colaborar se manifestó al comunicar al inspector que "haga lo que corresponde". Finalmente, el inspector se retiró tomando fotografías del lugar.
- Segunda visita inspectiva (31 de julio de 2019): En esta ocasión, así como en la primera visita, el sujeto inspeccionado se negó a recibir la notificación, a pesar de explicarse las consecuencias de no hacerlo. Finalmente se levantó el acta de verificación solo con presencia del trabajador.

Estas acciones u omisiones del sujeto inspeccionado constituyen una obstrucción a la labor inspectiva, tipificada como infracción grave en el numeral 45.1 del artículo 45 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo:

INFRACCIONES A LA LABOR INSPECTIVA

“Artículo 45.- Infracciones graves a la labor inspectiva

Son infracciones graves, los siguientes incumplimientos:

45.1 Los incumplimientos al deber de colaboración con los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo y los auxiliares de inspección regulado por el artículo 9 de la Ley, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves.

45.2 Las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones inspectivas de los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, siempre que no estén tipificados como infracciones muy graves.

45.3 El retiro de carteles del centro de trabajo o la obstrucción de la publicidad de listas que permitan conocer al público sobre la condición de infractor del sujeto inspeccionado.”

La falta de colaboración con el personal inspectivo en el desarrollo de sus funciones, tal como ocurrió en ambas visitas, es la que dio lugar a las sanciones administrativas.

- Establecer si el Sindicato, como entidad gremial sin fines de lucro, está sujeto a la obligación de colaborar con el personal inspectivo en sus visitas y actuaciones inspectivas, a pesar de que no posea un local empresarial con personal permanente.

Respecto a este punto, para determinar si el Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A, como entidad gremial sin fines de lucro, está sujeto a la obligación de colaborar con el personal inspectivo en sus visitas y actuaciones inspectivas, a pesar de que no posea un local empresarial con personal permanente, es necesario analizar la normativa laboral peruana y las características específicas de los sindicatos.

Según la Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento, los empleadores, trabajadores, así como sus representantes y cualquier otro individuo responsable de cumplir con las normativas sociolaborales, tienen la obligación de colaborar con los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares cuando sean solicitados para hacerlo. Esta colaboración durante visitas u otras actividades de inspección implica proporcionar la información y documentación requeridas para que puedan llevar a cabo sus funciones adecuadamente.

La normativa no hace distinción sobre la naturaleza jurídica de la entidad sujeta a la inspección. Es decir, no se establece que los sindicatos o entidades gremiales sin fines de lucro estén exentos de cumplir con las obligaciones de colaboración durante las actuaciones inspectivas. Por tanto, no se puede afirmar que el Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A esté exento de colaborar con el personal inspectivo debido a su naturaleza gremial y sin fines de lucro.

Por otro lado, el acta proporcionada menciona que el sindicato tiene un domicilio fiscal en la dirección donde se encontró personal que se negó a colaborar con la actuación inspectiva en las dos visitas realizadas. Este domicilio fiscal se puede considerar como el lugar donde se determinó la comisión de las infracciones materia del procedimiento.

En conclusión, el Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A, como entidad gremial sin fines de lucro, está sujeto a la obligación de colaborar con el personal inspectivo en sus visitas y actuaciones inspectivas, tal como lo establece la Ley General de Inspección del Trabajo y su Reglamento. La naturaleza gremial o sin fines de lucro de la entidad no exime de cumplir con las obligaciones de colaboración durante las actuaciones inspectivas. Por lo tanto, las acciones del sindicato de negarse a colaborar con el personal inspectivo durante las visitas inspectivas constituyen infracciones a la labor inspectiva y pueden ser sancionadas de acuerdo con la normativa vigente.

- Analizar si la sanción impuesta por la Intendencia de Lima Metropolitana (multa de S/ 11,340.00) por las infracciones a la labor inspectiva es proporcional y razonable, tomando en cuenta la naturaleza del sujeto inspeccionado (sindicato sin fines de lucro) y si se debe considerar como una infracción única o dos infracciones separadas.

Respecto a este punto, para analizar si la sanción impuesta por la Intendencia de Lima Metropolitana, que consiste en una multa de S/ 11,340.00 por las infracciones a la labor inspectiva, es proporcional y razonable, es necesario considerar diversos factores, incluyendo si las infracciones deben considerarse como una única infracción o dos infracciones separadas.

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral es la entidad encargada de fiscalizar y sancionar las infracciones laborales, incluyendo las relacionadas con la obstrucción a la labor inspectiva. El artículo 38 de la Ley General de Inspección de Trabajo establece los criterios para la graduación de las sanciones en los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la SUNAFIL:

“ Artículo 38.- Tipos de sanciones y criterios de graduación de las sanciones

Las infracciones son sancionadas administrativamente con multas administrativas y el cierre temporal, de conformidad con lo previsto en el artículo 39-A de la presente ley.

Las sanciones a imponer por la comisión de infracciones de normas legales en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social a que se refiere la presente Ley, se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales:

- a) Gravedad de la falta cometida.
- b) Número de trabajadores afectados.
- c) Tipo de empresa.

El Reglamento establece la tabla de infracciones y sanciones, y otros criterios especiales para la graduación.”

En cuanto a la naturaleza del sujeto inspeccionado, es cierto que el Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A es una entidad gremial sin fines de lucro. Sin embargo, la naturaleza sin fines de lucro de la entidad no la exime de cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley General de Inspección de Trabajo, incluyendo la colaboración con el personal inspectivo durante las actuaciones inspectivas.

Ahora bien, con respecto a si las infracciones deben considerarse como una única infracción o dos infracciones separadas, están nace de los incumplimientos en el deber de colaboración con el inspector de trabajo en dos momentos diferentes, por lo que corresponde sean sancionadas de manera individual.

En cuanto a la proporcionalidad y razonabilidad de la multa impuesta, es importante tener en cuenta que el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, en su artículo 48.1 establece de qué forma se sancionará a un empleador que cometa una infracción grave en afectación de un trabajador, lo que al momento de la presente infracción era 1.35 x UIT, lo cual resulta en el monto propuesto por las dos infracciones, según el cuadro que adjunto a continuación:

N°	Conducta infractora	Tipo legal y Calificación	Trabajadores afectados	Multa propuesta
1	La falta de colaboración del sujeto inspeccionado, hacia el personal inspectivo, en el desarrollo de sus funciones en la visita inspectiva del 25 de julio de 2019.	Numeral 45.1 Artículo 45° del RLGIT GRAVE	01	1.35 UIT S/ 5,670.00
2	La falta de colaboración del sujeto inspeccionado, hacia el personal inspectivo, en el desarrollo de sus funciones en la visita inspectiva del 31 de julio de 2019.	Numeral 45.1 Artículo 45° del RLGIT GRAVE	01	1.35 UIT S/ 5,670.00
MONTO TOTAL				S/ 11,340.00

Es por estos motivos que se concluye que la sanción propuesta y que finalmente se aplica, se ajusta dentro de los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad.

- Evaluar si la negativa del Sindicato a colaborar con el personal inspectivo puede considerarse como dolo o culpa, y si el principio de culpabilidad es aplicable en este caso, teniendo en cuenta que la norma no exige previamente probar la intención de cometer la infracción (dolo), sino que basta con demostrar la inobservancia de un deber legal exigible (culpa).

Respecto a este punto, es posible afirmar que hubo culpa por parte del Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A. en relación con el incumplimiento del deber de colaborar con el personal inspectivo durante las actuaciones inspectivas llevadas a cabo en dos visitas, una realizada el 25 de julio de 2019 y otra el 31 de julio del mismo año.

Es importante señalar, que según Huerto Lorga, “la sanción se aplica solo si se puede acreditar en el procedimiento administrativo sancionador que el sujeto actuó de manera dolosa o negligente en la comisión de hecho materia del procedimiento.” (p. 470) Esto se comprueba con los hechos mencionados en los párrafos anteriores.

Así mismo, debemos considerar la calidad de persona jurídica del administrado respecto al principio de culpabilidad. Si bien es cierto el dolo y la culpa nacen del accionar del administrado, no podemos considerar que solo puedan ser

cometidas por personas naturales. Según Gómez Tomillo, “las personas jurídicas responden según su capacidad de cometer infracciones partiendo de la culpabilidad por defectos de organización.” De haber tenido una correcta organización, el sujeto inspeccionado podría haber evitado incurrir en la negligencia que ocasionó el inicio del presente procedimiento.

Por lo tanto, en base a la documentación presentada y las conclusiones de la Intendencia de Lima Metropolitana, se puede afirmar que hubo culpa por parte del Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A. en relación con el incumplimiento del deber de colaboración durante las actuaciones inspectivas llevadas a cabo por el inspector de trabajo.

IV. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS

En el presente Procedimiento Administrativo Sancionador, se emitió en primera instancia la Resolución de Sub-Intendencia N° 1186-2022-SUNAFIL/ILM, la cual determinó sancionar al sujeto inspeccionado con una multa ascendente a la suma de S/ 11,340.00 (Once Mil Trescientos Cuarenta con 00/100 soles) por obstrucción a la labor inspectiva.

Esta Resolución es una mera continuación de lo ya argumentado por la Autoridad Instructora, estableciendo en primer lugar el contexto normativo a ser aplicado al caso en concreto, pasando a narrar los hechos descritos en el Acta de Infracción, para luego señalar la normativa vigente respecto a la emisión del Acta de Infracción. Culmina finalmente señalando los artículos correspondientes a la determinación de la sanción a imponer, sancionando al sujeto inspeccionado con el monto mencionado en el párrafo anterior.

Es necesario indicar que, debido a la falta de presentación de descargos ante la Imputación de Cargos e Informe Final de Instrucción, la Sub Intendencia de Sanción 1 solo procedió a dar continuidad a los argumentos señalados en los documentos previos.

Posteriormente a esta Resolución, el empleador presenta el recurso de apelación correspondiente, la cual es aceptada y derivada al superior jerárquico, la Intendencia de Lima Metropolitana, para que emita su pronunciamiento.

Es así que se emite la Resolución de Intendencia N°. 095-2023-SUNAFIL/ILM, la cual declara infundado el recurso de apelación presentado por el sujeto inspeccionado y confirma la resolución emitida por el inferior jerárquico.

En esta resolución, la Intendencia de Lima se pronuncia respecto a los argumentos formulados por el sujeto inspeccionado en su recurso de apelación.

En el documento, la Intendencia señala los principales argumentos presentados en el recurso de apelación.

En primer lugar, se hace mención de que el sindicato indica que es una organización gremial sin ánimo de lucro que no cuenta con instalaciones empresariales o un local comercial. Además, no tiene empleados permanentes ya que los representantes sindicales realizan labores efectivas en su lugar de trabajo habitual.

Al respecto, la Intendencia señaló que aquella condición no enerva su responsabilidad de cumplir con la normativa sociolaboral y a la labor inspectiva, indicando además que la diligencia se realizó en el domicilio fiscal del sujeto inspeccionado, ubicado en Calle Atahualpa N° 125, Rímac, lugar donde se determinó la comisión de infracciones materia del presente expediente.

Respecto a este punto, aunque me encuentro de acuerdo con la Intendencia de Lima, considero se debió precisar los artículos correspondientes al hecho de que el sujeto inspeccionado sea pasible de sanción por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo.

Para esto, a Ley General de Inspección de Trabajo, en su artículo 4°, nos señala lo siguiente:

“Artículo 4.- Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada. (...)”

De igual manera, el artículo 32° de la misma, nos indica lo siguiente:

“Artículo 32.- Sujetos responsables

Son sujetos responsables de la infracción las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, inscritas o no inscritas, de acuerdo a la ley de la materia, sociedades conyugales, sucesiones indivisas, otras formas de patrimonio autónomo, que incurran en las infracciones administrativas de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la presente Ley, y en particular, las siguientes:

a) El empleador, en la relación laboral. (...)”

En este caso, siendo el domicilio fiscal, el centro de trabajo donde el trabajador laboró (según se deja constancia en el Acta de Infracción presentada en la denuncia), no sería aceptable lo argumentado por el sujeto inspeccionado.

El Sindicato argumenta que no es posible señalar que un dirigente sindical posea licencia indefinida y pueda encontrarse en horario de oficina de lunes a sábado en el local sindical dado que los dirigentes trabajan en la empresa y para acudir a local sindical o realizar actividades sindicales necesitan de licencia sindical. Agregan además que no es razonable sancionar a un sindicato cuando los representantes no estaban en el local sindical, ya que se encontraban trabajando conforme a su derecho al trabajo. Finalmente indican que no se ha tomado en cuenta la especial naturaleza del sujeto inspeccionado, siendo que para que los representantes asistan al local se requiere que tengan una licencia sindical con anticipación y no se dejó constancia de su visita o regreso ni se avisó con la dirigencia sindical.

La Intendencia señala en este punto que no se considerará lo alegado sobre la presencia de los dirigentes en las fechas de las diligencias ya que en ambas ocasiones se encontró a trabajadores que se negaron a colaborar con el inspector, negándose a identificarse, recibir al inspector, negarse a firmar y

repcionar las notificaciones, a pesar de señalar el inspector las consecuencias de estos actos.

Adiciona además la normativa relevante al caso (artículo 9 y 36 de la LGIT), indicando que con la negativa a colaborar con el inspector de trabajo a incurrido en una falta al deber de colaboración, la cual constituye infracción a la labor inspectiva.

Termina indicando que, hasta el momento de la emisión de la Resolución de Intendencia, el sujeto inspeccionado no ha presentado medio probatorio alguno que demuestre que sí cumplió con el deber de colaboración.

Sobre este punto, considero que con la finalidad de que el sujeto inspeccionado no vuelva a incurrir en este tipo de faltas, la Intendencia debió aclarar sobre la facultad que tienen los representantes sindicales de otorgar poder de representación a quienes consideren para que a futuro eviten situaciones de este tipo, así como a instruir a su personal respecto a los procedimientos inspectivos.

Finalmente, el Sindicato señala que no existió dolo ni intención en la presunta obstrucción a la labor inspectiva dado que los dirigentes no tienen licencias indefinidas para encontrarse en todo momento en el local sindical.

Al respecto, la Intendencia señala que en este caso en particular la norma no exige que se compruebe la intención de cometer la infracción; sino que se requiere la inobservancia de un deber legal exigible a la inspeccionada, bastando solo que se haya desatendido su deber como administrado de cumplir con el requerimiento emanado por el Inspector, lo que conllevó a la infracción, por lo que su alegato no enerva la falta cometida.

Respecto a este punto final, considero, tal como en el punto anterior que se pudo dar indicaciones al Sindicato respecto a qué medidas pueden tomarse como administrado para evitar posibles situaciones que terminen en procedimientos sancionadores como el presente.

Con estos argumentos concluye el presente Procedimiento Administrativo Sancionador.

V. CONCLUSIONES:

En el presente expediente, la Autoridad Administrativa de Trabajo aplica de manera correcta la normativa relevante al caso, sancionando a un sujeto inspeccionado renuente a colaborar con la inspección del trabajo, señalando en cada momento que, por la naturaleza sin fines de lucro del sindicato, este debió estar exento de cualquier tipo de sanción. También señaló que no contar con personal permanente, ya que los representantes se encuentran normalmente en su centro de trabajo y no pueden comparecer salvo previa coordinación hace inviable que se les sancione por no colaborar con la inspección del trabajo.

El haber aceptado dichos argumentos ocasionaría una contradicción a la finalidad de la inspección de trabajo, ya que fácilmente podría cualquier asociación sin fines de lucro señalar que no están obligados a cumplir con la normativa sociolaboral entre otras, a pesar de claramente contratar personal subordinado para que cumpla diversos tipos de funciones.

Esto también perjudicaría a los trabajadores del hogar, contratados regularmente para labores de mantenimiento del hogar y/o cuidado de personas menores y mayores de edad, quedando así desprotegidos si tuviera que considerarse la finalidad lucrativa del sujeto inspeccionado.

Es necesario indicar que en las situaciones en las que una persona, al realizar una actividad, reciba algún tipo de beneficio económico, que esta sea por encargo de un tercero, de forma libre y subordinada, nos encontramos ante un trabajador cuyo empleador está sujeto al seguimiento de la normativa aplicable en cuanto a materia sociolaboral, seguridad y salud en el trabajo, derechos fundamentales e inspección de trabajo.

Adicionalmente, con las sanciones aplicadas en la Sunafil, sería adecuado instruir de manera masiva a los administrados sobre incumplimientos a la labor inspectiva, ya que si bien es cierto los administrados sufren los costos de dichas infracciones, quienes presentan las denuncias consideran que la Sunafil solo existe para sancionar a las empresas, sin que finalmente se resuelva el asunto

de fondo, situación frustrada por la negativa por parte de los empleadores a cumplir con el deber de colaboración con la actuación inspectiva.

VI. BIBLIOGRAFÍA:

- de Lama Laura, M., & Gonzáles Rodríguez, L. (2010). *Desnaturalización en las Relaciones Laborales: Situaciones de simulación y fraude en los contratos de trabajo, tercerización, intermediación, modalidades formativas y otros* (1.^a ed., Vol. 1) [Digital]. Gaceta Jurídica S.A.
- Arévalo Vela, J. (2023). *Tratado de Derecho Laboral* (2.^a ed.). Jurista Editores.
- Huerto Lorga, A. (2007). *Las sanciones administrativas* (1.^a ed., Vol. 1). Iustel.
- Gómez Tomillo, M., & Sanz Rubiales, I. (2010). *Derecho Administrativo sancionador, Parte General: Teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo* (2da edición). Thomson Reuters.

FUENTES LEGALES:

- Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo
- Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General



SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Intendencia de Lima
Metropolitana

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 095-2023-SUNAFIL/ILM

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 7619-2020-SUNAFIL/ILM
INSPECCIONADO (A) : [REDACTED]

Lima, 10 de febrero de 2023

VISTO: El recurso de apelación interpuesto por [REDACTED] (en adelante, la inspeccionada) contra la Resolución de Sub Intendencia N° 1186-2022-SUNAFIL/ILM de fecha 28 de octubre de 2022 (en adelante, la resolución apelada), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806 (en vete de míadelante, la LGIT) y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, el RLGIT); y,

I. **ANTECEDENTES**

Del avocamiento al trámite del procedimiento sancionador

- 1.1. Mediante Ley N° 30814, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo, concordante con el Decreto Supremo N° 012-2018-TR¹ y la Resolución Ministerial N° 096-2020-TR², se dispuso la asignación temporal de competencias y funciones, que hace referencia el segundo párrafo del artículo 3 de la Ley N° 29981, a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL - que comprende, entre otros, la transferencia del acervo documentario, estableciéndose como fecha de inicio del ejercicio pleno de las competencias en materia de fiscalización inspectiva y sancionadora de la SUNAFIL, de la Intendencia de Lima Metropolitana, a partir del 19 de junio de 2020.
- 1.2. En ese contexto, la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Dirección de Inspección del Trabajo) ejecutó el proceso de transferencia, entre otros, del acervo documentario, que incluye el presente caso como parte de la implementación de la asignación temporal de la función inspectiva a la SUNAFIL, en el marco de la Ley N° 30814.
- 1.3. De lo mencionado, es pertinente anotar lo previsto por el artículo 77³ del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en lo sucesivo, TUO LPAG), que señala, cuando la competencia es transferida a otra Entidad esta continuará el procedimiento sin retrotraer etapas ni suspender plazos. De todo lo descrito, la SUNAFIL, a través de la Intendencia de Lima Metropolitana, al asumir la competencia y funciones, de acuerdo a los cuerpos legales en mención, corresponde que esta Intendencia, como órgano desconcentrado proceda a *avocarse al presente procedimiento y continuar con el trámite del expediente sancionador*

¹ Decreto Supremo, que establecen normas complementarias para la transferencia temporal de competencias, funciones, personal y acervo documentario de los Gobiernos Regionales a la SUNAFIL.

² Resolución Ministerial, que establecen disposiciones aplicables al proceso de transferencia temporal de competencias, funciones, personal y acervo documentario de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana a la SUNAFIL.

³ Artículo 77.- Cambios de competencia por motivos organizacionales

Si durante la tramitación de un procedimiento administrativo, la competencia para conocerlo es transferida a otro órgano o entidad administrativa por motivos organizacionales, en éste continuará el procedimiento sin retrotraer etapas ni suspender plazos.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

transferido por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a la SUNAFIL.

De las actuaciones inspectivas y del trámite del procedimiento sancionador

1.4. De las actuaciones inspectivas

Mediante la Orden de Inspección N° 3063-2019-MTPE/1/20.4, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto del inspeccionado, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 640-2019 (en adelante, el Acta de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la inspeccionada por la comisión de infracciones previstas en el RLGIT.

1.5. De la fase instructora

De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la Autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 1207-2022-SUNAFIL/ILM/AI3 (en adelante, el Informe Final), a través del cual llegó a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la inspeccionada, y recomienda continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora, de esta manera procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Sanción.

1.6. De la resolución apelada

Obra en autos la resolución apelada que, en mérito al Informe Final, multa a la inspeccionada con S/ 11, 340.00 (Once Mil Trescientos Cuarenta con 00/100 Soles), por haber incurrido en:

- Una infracción Grave a la labor inspectiva, por no brindar la debida colaboración con el ejercicio de las funciones inspectivas durante la visita inspectiva de fecha 25 de julio de 2019, tipificada en el numeral 45.1 del artículo 45 del RLGIT,
- Una infracción Grave a la labor inspectiva, por no brindar la debida colaboración con el ejercicio de las funciones inspectivas durante la visita inspectiva con fecha 31 de julio de 2019, tipificada en el numeral 45.1 del artículo 45 del RLGIT.

II. DEL RECURSO DE APELACIÓN

Con fecha 22 de noviembre de 2022, la inspeccionada presentó un escrito contra la resolución de primera instancia, argumentando:

- i. Que, [REDACTED] una entidad gremial sin fines de lucro que no posee una empresa o local empresarial, no contando con personal de planta debido a que los representantes sindicales cumplen labores efectivas en su centro de labo [REDACTED]
- ii. No es posible señalar que un dirigente sindical posea licencia indefinida y pueda encontrarse en horario de oficina de lunes a sábado en el local sindical dado que



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

todos los dirigentes realizan labores en la empresa y para concurrir al local sindical o realizar actividades sindicales requieren de licencia sindical.

- iii. No es razonable sancionar a un sindicato cuando los dirigentes no se encontraban en el local sindical quienes los días 25 y 31 de julio de 2019 se encontraban prestando labores conforme a su derecho al trabajo.
- iv. No se tomó en cuenta la especial naturaleza del sujeto inspeccionado, siendo que para que los representantes concurren al local sindical se requiere que toman la licencia sindical con la debida anticipación y no dejó constancia de su visita o regreso ni se comunicó con la dirigencia sindical.
- v. No existe dolo e intención en el supuesto entorpecimiento a la labor inspectiva dado que los dirigentes sindicales no poseen licencias sindicales indefinidas para encontrarse todo el tiempo en el local sindical.

III. CONSIDERANDO

- 3.1 Resulta pertinente señalar que las actuaciones inspectivas son las diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio, previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia socio laboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan, para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales, conforme a la definición establecida en el artículo 1 de la LGIT.
- 3.2 El artículo 9 de la LGIT señala 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, 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"*.
- 3.3 De la revisión del expediente inspectivo y el expediente sancionador se observa que el Acta de Infracción establece en su cuarto y quinto hecho constatado que el Inspector de trabajo procedió a realizar visitas inspectivas con fechas 25 de julio de 2019 y 31 de julio de 2019, determinándose en las dos ocasiones que la inspeccionada incurrió en obstrucción a la labor inspectiva en tanto que faltó al deber de colaboración que debió prestar conforme a lo establecido en la LGIT.
- 3.4 Ahora bien, con relación a lo alegado en su escrito de apelación respecto a que es una entidad gremial sin fines de lucro y que no posee un local empresarial, se precisa que, ello no enerva su responsabilidad de cumplir con la normativa sociolaboral y a la labor inspectiva, siendo que, de acuerdo a la consulta RUC realizada su domicilio fiscal se encuentra ubicado en [REDACTED] lugar donde se realizaron las mencionadas actuaciones inspectivas y se determinó las comisión de infracciones materia del presente expediente.



PERU

SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN LABORALIntendencia de Lima
Metropolitana

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Número de RUC:	[REDACTED]		
Tipo Contribuyente:	[REDACTED]		
Nombre Comercial:	[REDACTED]		
Fecha de Inscripción	28/09/1993	Fecha de Inicio de Actividades:	27/09/1991
Estado del Contribuyente:	ACTIVO		
Condición del Contribuyente:	HABIDO		
Domicilio Fiscal:	[REDACTED]		
Sistema Emisión de Comprobante:	MANUAL	Actividad Comercio Exterior:	SIN ACTIVIDAD
Sistema Contabilidad:	MANUAL		
Actividad(es) Económica(s):	Principal - 8420 - ACTIVIDADES DE SINDICATOS		
Comprobantes de Pago c/aut. de impresión (F. 806 u 816):	NINGUNO		
Sistema de Emisión Electrónica:	FACTURA PORTAL DESDE 27/03/2015 BOLETA PORTAL DESDE 27/09/2022		

- 3.5 Por otro lado, no es posible considerar lo alegado respecto a la presencia de dirigentes en las fechas en que se realizaron las visitas inspectivas en tanto que en ambas ocasiones se encontró a personal renuente a colaborar con la actuación inspectiva, al negarse a identificarse, atender al Inspector comisionado, al negarse a firmar y recepcionar la notificación, a pesar de que el personal inspectivo precisó que los hechos son considerados obstrucción a la labor inspectiva.
- 3.6 Ante lo expuesto, es necesario traer a colación lo indicado en el artículo 36 de la LGIT: "Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento", de lo expuesto se advierte que las conductas contrarias al deber de colaboración indicadas en la LGIT y en el RLGIT constituyen infracciones a la labor inspectiva, normativa de cuyo análisis conjunto con el artículo 9 de la LGIT, se colige que la inspeccionada al no colaborar con la visita inspectiva, prestándole al Inspector comisionado las facilidades del caso incurrió en una falta al su deber de colaboración, la cual constituye una infracción a la labor inspectiva .
- 3.7 Las omisiones al deber de colaboración fueron manifestadas por el inspector de trabajo en el Acta de Infracción, teniendo en cuenta que, de acuerdo al artículo 47 de la LGIT "Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses". Sin embargo, en el presente caso la inspeccionada no ha aportado medio probatorio que permita establecer que sí cumplió con el mencionado deber de colaboración.
- 3.8 Por otro lado, si bien el principio de culpabilidad requiere, además de la comisión de la infracción y de la producción objetiva del resultado, que haya sido cometida con la presencia de un elemento subjetivo (conductas dolosas o culposas); así pues, en el caso concreto se aprecia que el incumplimiento que se le imputa a la inspeccionada se encuentra establecido



*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"*

en la norma anteriormente citada que no exige previamente que se compruebe la intención de cometer la infracción (dolo); sino que solo se requiere la inobservancia de un deber legal exigible a la inspeccionada (culpa), pues no exige probar la voluntad de transgredir la norma, sino basta que en su calidad de obligado haya desatendido su deber como administrado de cumplir con el requerimiento de comparecencia emanado por la Autoridad inspectiva, lo que conlleva a la comisión de la infracción; por lo que, lo alegado no enerva la falta cometida.

3.9 En consecuencia, los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan su responsabilidad en la comisión de las infracciones en las que ha incurrido la inspeccionada; por lo que corresponde confirmar la sanción impuesta por el inferior en grado.

Por lo expuesto, y de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 41 de la LGIT, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la ley N° 29981; avocándose al conocimiento del presente procedimiento, el Intendente (e) suscribe por disposición Superior, conforme a la Resolución de Superintendencia N° 071-2023-SUNAFIL.

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por [REDACTED] por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Sub Intendencia N° 1186-2022-SUNAFIL/ILM de fecha 28 de octubre de 2022, que multó [REDACTED] con una multa de **S/ 11,340.00 (Once Mil Trescientos Cuarenta con 00/100 Soles)**, por los fundamentos contenidos en el presente acto administrativo.

ARTICULO TERCERO. - **TENER POR AGOTADA LA VÍA ADMINISTRATIVA**, de acuerdo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 41 de la LGIT, y en virtud a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 012-2013-TR; **DEVOLVIÉNDOSE** los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

HÁGASE SABER. -
ILM/GEFI

Documento firmado digitalmente
GUILLERMO ENRIQUE FUSTAMANTE IRIGOIN
INTENDENTE (E) DE LIMA METROPOLITANA

El pago lo puede efectuar en los siguientes bancos: BBVA, BCP, INTERBANK y SCOTIABANK, con el código de pago: 2201001186 a nivel nacional.
Si prefiere realizar el pago en el Banco de la Nación, deberá anteponer el número de transacción 3710.