

IMPLICANCIAS DEL DEBER DE COLABORACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS INSPECTIVOS A PARTIR DE LA JURISPRUDENCIA VINCULANTE DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

CARLOS RODRIGO ABARCA RUBIANES*

Abogado por la Universidad Católica San Pablo, Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universitat de Valencia (España)

* Abogado por la Universidad Católica San Pablo, Magíster en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universitat de Valencia (España), Magíster en Derecho Público por la Universitat Abad Oliba – CEU – Barcelona (España) y Doctorando en Derecho en la Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina). Docente de pre y post grado en la Universidad Tecnológica del Perú, Universidad Católica San Pablo y Universidad de La Salle. Árbitro inscrito en el Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones Colectivas del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

I. INTRODUCCIÓN

En la nonagésima séptima reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo se emitió la “*Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*” en donde se plantea la necesidad de promover sistemas de empleabilidad que garanticen condiciones dignas de trabajo sin que ello implique una obstaculización al desarrollo de los objetivos económicos y sociales de cada nación en entornos cada vez más tecnológicos y competitivos.

Esta premisa internacional es compatible con nuestro sistema jurídico nacional que en el artículo 23 de la Constitución Política establece que el Estado “*promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo*”; y es que no podemos olvidar que el trabajo constituye un medio de desarrollo no solo personal sino también colectivo y este hecho queda plasmado en el artículo 22 de la Carta Magna; por este motivo es que se busca no solo promover mayor acceso a puestos de trabajo, sino también verificar que los mismos cumplan con estándares óptimos para su desarrollo, respetando a su vez la dignidad de la persona humana; y es que, como nos recuerda el profesor español MONTONYA MELGAR (2020) en su comentario sobre el óleo “*La fragua de Vulcano*” de Diego Velásquez:

“El inmenso cambio operado con la gran invención del Derecho del Trabajo hace hoy felizmente anacrónica la imagen de esos operarios descalzos, desprovistos de los más elementales medios de prevención de riesgos, y, aunque esto no se vea en el cuadro, también faltos de los grandes derechos (libre sindicación y huelga, limitación del tiempo de trabajo, formación profesional, seguridad social) que hoy les reconocen la Constitución y las leyes.” (p.57)

De esta forma, la inspección de trabajo juega un rol preponderante en cualquier sociedad civilizada, toda vez que no solo basta con el reconocimiento de derechos de naturaleza sociolaboral por parte del legislador, sino que también se debe procurar su ejecutabilidad y ante su incumplimiento la imposición de

la sanción correspondiente; y es que, como nos dicen con acierto los profesores españoles PALOMEQUE LÓPEZ y ÁLVAREZ DE LA ROSA:

"La existencia de órganos administrativos especializados en relaciones laborales es, así pues, la consecuencia histórica de la originaria intervención – normativa y administrativa- del Estado en la cuestión social, causa eficiente de los ordenamientos jurídicos y administraciones laborales modernas" (2022: 772)

En los últimos años, la Superintendencia de Fiscalización Laboral (en adelante SUNAFIL) está asumiendo un papel cada vez más activo en la verificación del cumplimiento de obligaciones de carácter laboral por parte de los empleadores y esto se evidencia en sus cifras oficiales. Por ejemplo, de enero a abril de 2024 se han atendido 21,798 denuncias y se ha orientado a 92,901 personas en derechos laborales, siendo las Intendencias más activas las de Lima Metropolitana, La Libertad e Ica.¹.

El éxito de un procedimiento de inspección por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo sin duda alguna se logra cuando el fiscalizador cuenta con la información y documentación necesaria que le permita verificar con certeza el cumplimiento o no de las disposiciones normativas laborales por parte del empleador; para lograr este fin se cuenta con una herramienta sumamente efectiva como es el deber de colaboración regulado en el artículo 09 de la Ley N° 28806 -Ley General de Inspección (en adelante LGI) y en el artículo 15 de su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante RLGI) mediante el cual los representantes del empleador, los trabajadores así como cualquier individuo responsable de cumplir con las disposiciones laborales se encuentran obligados a colaborar con los inspectores de trabajo; este imperativo legal se encuentra también enmarcada en la regulación general en el inciso 2 del artículo 67 y en el artículo 243 del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS – Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO de la LPAG) que establecen que los administrados deben prestar su colaboración en el esclarecimiento de los hechos en un procedimiento administrativo.

1 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL – SUNAFIL: Boletín SUNAFIL Te Informa, Abril 2024, disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6307465/5544737-sunafil-informa_abril_2024.pdf?v=1715104789

Lamentablemente, este mecanismo es utilizado no solo de forma incorrecta, sino muchas veces de manera abusiva por parte de los inspectores, quienes invocando esta obligación, en la etapa de investigación, i) requieren documentación excesiva en un plazo irrazonable, ii) solicitan la elaboración de documentación no prevista en la ley, iii) requieren el cumplimiento de requisitos no contemplados en la norma e iv) incluso llegan a exigir actuaciones que contravienen los principios básicos del procedimiento administrativo general, ello bajo la amenaza de imponer una sanción pecuniaria por infracción contra la labor inspectiva, al considerarse su oposición como una conducta obstrucciónista del sujeto inspeccionado.

Estas irregularidades han generado que un grueso de recursos de revisión presentados ante el Tribunal de Fiscalización Laboral (en adelante TFL), a raíz de su instalación, cuestionen precisamente sanciones impuestas por el incumplimiento del deber de colaboración, y así se señala en los antecedentes de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL donde se indica que:

"El Tribunal de Fiscalización Laboral, como órgano colegiado con independencia técnica 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 como última instancia, siendo sus resoluciones las que ponen fin a la vía administrativa, viene conociendo a cuatro meses de su instalación, un número considerable de casos respecto de los siguientes temas: (i) La naturaleza jurídica de las faltas administrativas contra la labor inspectiva como manifestación de incumplimiento del deber de colaboración; (ii) La subsunción del retraso en la respuesta a un requerimiento de información en el tipo sancionador correspondiente, de acuerdo a los hechos que sean determinados en la fiscalización laboral; y (iii) La excepcional validez de la extensión de jornadas acumulativas, por acuerdo colectivo y con base en las medidas preventivas ante los riesgos de contagio por Covid-19"

A partir de este primer precedente administrativo, el TFL ha ido emitiendo otros pronunciamientos, tanto ordinarios como vinculantes, destinados a generar una jurisprudencia coherente y amplia sobre los alcances del deber de colaboración que tiene el empleador en un procedimiento de fiscalización y a su vez delimitar el ámbito de actuación por parte de los inspectores para evitar precisamente situaciones de abuso; y es que, como nos señala con acierto el profesor peruano MENDOZA LEGOAS "*el ejercicio público debe ser respetuoso de ciertos límites propios o internos (la razonabilidad o la proporcionalidad, por ejemplo)* y

a límites externos, que en este caso se definen por los derechos fundamentales de los sujetos fiscalizados" (2023, p. 28).

En el presente trabajo vamos a abordar, en primer lugar, desde un aspecto teórico – normativo, los fundamentos de la inspección de trabajo y la necesidad de que se establezcan parámetros claros para los administrados para garantizar la seguridad jurídica del sistema normativo. Posteriormente vamos a analizar la naturaleza y los alcances del deber de colaboración en los procedimientos inspectivos a partir de los precedentes vinculantes emitidos por el TFL a la fecha, es decir las Resoluciones de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, N° 012-2023-SUNAFIL/TFL y la N° 013-2024-SUNAFIL/TFL; finalmente emitiremos nuestras conclusiones.

II. LA FINALIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA NECESIDAD DE CONTAR CON LINEAMIENTOS JURISPRUDENCIALES CLAROS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA

El profesor español PÉREZ AMORÓS nos dice con acierto que:

"(...) las normas jurídicas, y entre tales las sociolaborales, se caracterizan porque su cumplimiento resulta exigible por definición, y es por ello que el propio Estado crea sus órganos públicos de aplicación de las mismas; instancias que, unas son de condición judicial, y las otras administrativas, las primeras conforman el orden social de la jurisdicción social y las otras la denominada administración laboral" (2008, p. 25)

En efecto, un ordenamiento jurídico que solo se base en la emisión de normatividad resultaría poco óptimo si no se implementaran mecanismos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones y derechos fijados en la legislación; recordemos que la inobservancia a la norma jurídica, a diferencia de lo que ocurre con los lineamientos éticos-morales, conlleva a la imposición de una sanción, es decir, el Estado ejerce su poder coercitivo contra los ciudadanos que se resistan a su cumplimiento; es por ello que el profesor peruano ARCE ORTIZ nos señala que:

"(...) todo sistema jurídico necesita no solo de normas, sino también de poderes que de manera coercitiva obliguen a su cumplimiento. El poder que respalda la aplicación de la norma permite evitar que la misma se transforme en una disposición simbólica" (2021, p. 27)

Los sistemas jurídicos para hacer efectiva la normatividad han implementado dos mecanismos de control: i) el judicial que requiere de la presentación de una demanda para activarse y que está revestido de una serie de formalidades contempladas en la legislación procesal y ii) la administrativa, a través de la inspección y posteriormente del proceso sancionador, que puede iniciarse de parte o de oficio y cuyo desarrollo se basa entre otros en los principios de respeto mutuo, colaboración y buena fe procedimental, tal como se indica en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

El control administrativo laboral no es una novedad en nuestro panorama legal; en efecto, en el Tratado de Versalles, suscrito el 28 de junio de 1919, no solo se pacta los términos de paz entre Alemania y los países aliados con el cual finaliza la primera guerra mundial, sino que además se crea también la Organización Internacional de Trabajo (en adelante OIT), fijándose en el inciso 09 del artículo 427, como un principio general que:

"Cada Estado deberá organizar un servicio de inspección en el que haya mujeres, con el fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos de protección de los obreros"

En atención al fundamento mencionado y a la necesidad de que exista un organismo público especializado que verifique el cumplimiento de las disposiciones laborales dentro de cada país, es que la OIT emite el Convenio N° 81 mediante el cual se establece, en el artículo 01, que los países que suscriben y ratifican el mismo deberán mantener un sistema de inspección de trabajo el cual esté encargado, según el inciso 01 del artículo 03, de:

"(a) velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones;
(b) facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales;
(c) poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes."

La emisión de este instrumento internacional, en palabras del profesor español MERCADER UGUINA, ha generado que las normas laborales aparezcan:

"(...) dotadas de un mayor grado de imperatividad – de ultraimperativas se las ha calificado – al crear el Estado órganos especiales, cuya misión estriba, precisamente en garantizar su observancia y sancionar o proponer sanciones por infracción de sus preceptos." (2021, p. 927)

El Convenio N° 81 fue ratificado por el Perú el 01 de febrero 1960 y en virtud de ello es que se crea el Sistema de Inspección de Trabajo a través de la LGIT tal como se detalla en el primer párrafo del artículo 01:

"La presente Ley tiene por objeto regular el Sistema de Inspección del Trabajo, su composición, estructura orgánica, facultades y competencias, de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo"

Por lo tanto, el sistema de inspección de trabajo se convierte en un mecanismo fundamental de la administración para dotar de real eficiencia a la normatividad laboral; el artículo 41 de la LGIT tangibiliza este hecho al dotar a la SUNAFIL de *"competencias sancionadoras"* y la facultad para *"aplicar sanciones económicas"* y prevé que sea el TFL el ente que resuelva con carácter excepcional los recursos de revisión presentados en los procedimientos sancionadores en donde se discutan infracciones catalogadas como muy graves.

El profesor peruano GÓMEZ APAC acertadamente nos dice que *"no solo los jueces interpretan la legislación, las autoridades administrativas aplican la Constitución, las leyes y los reglamentos, y no son pocas las veces que tienen la necesidad de interpretarlos"* (2021, p.315); en efecto, los pronunciamientos del TFL no solo agotan la vía administrativa, sino que juegan un rol fundamental para la seguridad jurídica, ya que sus lineamientos van a determinar cómo es que se interpretan y deben aplicarse las normas que regulan el sistema inspectivo, generando de esta forma predictibilidad para los administrados.

Hay que tener presente, como nos recuerda acertadamente, el profesor español BLASCO GASCÓ que:

"La jurisprudencia (...) desempeña una doble función: de un lado, resuelve el conflicto planteado ante el Tribunal, conflicto concreto entre dos partes; de otro lado, coadyuva al desarrollo del ordenamiento jurídico al aplicar e interpretar sus normas, es decir, conforma el ordenamiento jurídico. La primera

función la realizan todos los órganos judiciales al resolver el litigio planteado ante ellos; la sentencia así, contiene una regla de conducta individualizada que deben observar los sujetos cuya disputa ha sido sometida a litigio. La segunda función, generalmente, queda reservada a los tribunales de superior jerarquía y, por lo que respecta a nuestro sistema, al Tribunal Supremo y a los Tribunales Superiores de Justicia." (2000, p. 17)

Como se puede apreciar, la jurisprudencia, tanto judicial como administrativa, tiene una doble vertiente: por una parte, resuelve casos concretos entre particulares, es decir, que estamos frente a la manifestación propia de la administración de justicia, y, por otro lugar, los órganos resolutores actúan por medio de ella, como unas especies de "legisladores de soporte" toda vez que dictaran directrices o normas generales que ayudaran al desarrollo del ordenamiento jurídico en cuanto a la aplicación o interpretación normativa.

De esta forma, la jurisprudencia aporta el dinamismo necesario que todo ordenamiento jurídico requiere, ya que como nos dice con acierto el profesor mexicano Ríos GARCÍA, "*los artículos contenidos en las leyes o en códigos no son siempre claros; en contraste con la errónea creencia de que los sistemas jurídicos son perfectos y coherentes [cuando] la realidad ha demostrado que no es así*" (2022, p.153), por lo que es indispensable contar con parámetros claros y flexibles que se amolden a determinadas circunstancias y espacios temporales.

El TFL, en atención a lo dispuesto en el artículo 03 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR no solo resuelve, en última instancia administrativa, procedimientos sometidos a conocimiento vía recurso de revisión, sino que también puede adoptar Acuerdos Plenarios, de carácter vinculante, con la finalidad de generar criterios uniformes; esta segunda facultad es vital para el sistema inspectivo porque está vinculada directamente con la seguridad jurídica; el Tribunal Constitucional (en adelante TC), en la STC N° 00010-2014-PI/TC (CASO MÁS DE CINCO MIL CIUDADANOS c/. LA LEY N° 29947) ha establecido que es una garantía de todo individuo tener "*una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y en general los individuos al desarrollar e interactuar en la vida comunitaria*" y es que como nos precisa el profesor español HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO sobre esta garantía:

"Se trata, lisa y llanamente, de que los sujetos de derecho conozcan de antemano las consecuencias jurídicas que se anudan a sus actos, programando así sus actividades; han de saber a qué atenerse. La sorpresa es ajena al Estado de Derecho; nadie puede ser sorprendido, sin advertencia.

Pero la seguridad jurídica no sólo ha de operar en el plano normativo, a la hora de definir las conductas y sus consecuencias jurídicas (con especial intensidad en los ámbitos penal y administrativo sancionador –artículo 25.1 de la Constitución Española), sino también, y principalmente, al tiempo de su aplicación." (2014, p. 183)

De esta forma, los precedentes vinculantes del TFL se constituyen como faros orientadores para la resolución de casos comunes o similares, generando una concordancia en la jurisprudencia que consolida sin duda alguna el ya mencionado principio de seguridad jurídica en la aplicación de la norma, toda vez que se dota de previsibilidad a los administrados, logrando un equilibrio entre el cumplimiento de los fines de la inspección (garantizar el cumplimiento de normas laborales) y el respeto de los derechos de los inspeccionados.

III. REGLAS FIJADAS POR LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SOBRE EL DEBER DE COLABORACIÓN EN LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

El literal b) del artículo 05 del Convenio 81 de la OIT establece que las autoridades nacionales deben fomentar "*la colaboración de los funcionarios con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones*"; en atención a este precepto, es que el artículo 09 de la LGIT regula el principio de colaboración con la inspección de trabajo bajo los siguientes términos:

"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:

- a) Atenderlos debidamente, prestándoles las facilidades para el cumplimiento de su labor,
- b) Acreditar su identidad y la de las personas que se encuentren en los centros o lugares de trabajo,
- c) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas,
- d) Declarar sobre cuestiones que tengan relación con las comprobaciones inspectivas; y, e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.

Quienes representen a los sujetos inspeccionados deberán acreditar tal condición si las actuaciones no se realizan directamente con ellos. Toda persona, natural o jurídica, está obligada a proporcionar a la Inspección del Trabajo los

datos, antecedentes o información con relevancia en las actuaciones inspectivas, siempre que se deduzcan de sus relaciones con los sujetos sometidos a la acción inspectiva y sea requerida para ello de manera formal."

Y es que sin duda alguna la labor de inspección no resultaría eficiente si es que el empleador se negase u ocultara información que le permitiese a la autoridad administrativa verificar el cumplimiento de la normatividad sociolaboral o si su actuar estuviese orientado por la mala fe con el fin de frustrar el proceso investigativo; es por ello que el deber de colaboración se convierte en una piedra angular de la inspección de trabajo y se le asigna una tutela especial, que en palabras del profesor ARCE ORTIZ puede traducirse como "*un ánimo legal de sancionar cualquier obstáculo en la investigación del inspector*" (2020, p. 79) situación que se aprecia en su máximo esplendor en los artículos 45 y 46 del RLIT donde se establece que las infracciones contra la labor inspección están catalogadas como grave o muy grave.

Desafortunadamente, en los últimos años, los inspectores amparados en lo genérico del deber de colaboración, sobre todo en la obligación de "*facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones*" vienen realizando requerimientos desproporcionados, irrazonables o incluso ilegales, con la finalidad de imponer multas a los empleadores por supuestas infracciones contra la labor inspectiva, generando una sobrecarga legal contra los administrados que a su vez genera sobrecostos que desincentivan la formalidad en nuestro país. Es por esta razón que cuando el TFL inicia sus operaciones un gran número de recursos de revisión se encontraban orientados a cuestionar precisamente sanciones impuesta por infracciones contra el deber de colaboración hecho que se encuentra descrito en los antecedentes de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL y la situación no ha variado mucho con el pasar de los años lo que ha obligado a que este tribunal administrativo tenga que profundizar dicho tema a través de otros pronunciamientos vinculantes como, la Resolución de Sala Plena N° 08-2023-SUNAFIL/TFL, la Resolución de Sala Plena N° 012-2023-SUNAFIL/TFL o la Resolución de Sala Plena N° 013-2024-SUNAFIL/TFL.

Este problema no es nuevo dentro de la administración, el TC en la STC N° 1873-2009-PA/TC (CASO WALDE JÁUREGUI) señala de forma muy acertada que:

" El ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa requiere de un procedimiento legal establecido, pero también de garantías suficientes para los

administrados, sobre todo cuando es la propia administración la que va a actuar como órgano instructor y decisor, lo que constituye un riesgo para su imparcialidad; y si bien no se le puede exigir a los órganos administrativos lo misma imparcialidad e independencia que se le exige al Poder Judicial, su actuación y decisiones deben encontrarse debidamente justificadas, sin olvidar que los actos administrativos son fiscalizables a posteriori."

Esta postura bajo los mismos términos ha sido adoptada por la Corte Suprema en pronunciamientos como la Casación N° 11855-2021-LIMA de fecha 11 de julio de 2023; en efecto, en los casos en donde se discuten infracciones sobre la labor inspectiva se debe analizar la actuación del empleador, en atención al deber de colaboración, bajo criterios de razonabilidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad; ya que su configuración puede resultar subjetiva por el hecho que la administración juega un papel de fiscalizador y órgano sancionador a la vez; y es que muchas veces los requerimientos de información pueden atentar contra el debido procedimiento de los administrados y así lo reconoce el TFL en la Resolución N° 184-2021- SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Veamos:

"(...) no debe perderse de vista que tales requerimientos pueden resultar lesivas a los administrados, dado los márgenes de discreción con que el Estado inevitablemente actúa, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas."

Gratamente, este órgano en su jurisprudencia administrativa está estableciendo límites a las actuaciones de los inspectores en cuanto al requerimiento de información, y ello conlleva a su vez a una revisión de la configuración de las infracciones a la labor inspectiva por incumplimiento al deber de colaboración.

En el año 2021 el TFL emitió un total de 56 resoluciones ordinarias en donde se abordaba el deber de colaboración, en el año 2022 esta cifra aumentó a 60 y en el 2023 a un total de 28 pronunciamientos; pasemos a continuación a analizar algunos pronunciamientos relevantes emitidos antes de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL (primer precedente vinculante sobre el deber de colaboración) que nos van a permitir ver, a manera de antecedente, los primeros alcances de la obligación de colaborar con la administración laboral para luego adentrarnos a revisar los lineamientos fijados en la jurisprudencia vinculante durante los años 2021 a julio 2024.

La Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y la Resolución N° 021-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala son los dos primeros casos en donde el TFL sienta su posición respecto al deber de colaboración en la labor inspectiva y señala de forma escueta que la no presentación de información, por parte del empleador, no configura *per se* una infracción a la labor inspectiva, sino que se requiere adicionalmente que el inspector comisionado sostente y demuestre “*la intención de no colaborar*” y es que pueden existir circunstancias alternas que impidan al empleador cumplir con un requerimiento de información como es el caso de plazos irrazonables.

En la Resolución N° 062-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala se declara fundado el recurso de revisión presentado por Cencosud Retail Perú S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 590-2021-SUNAFIL/ILM; en este caso, el TFL determinó que el requerimiento del inspector de solicitar un informe sobre la situación y calificación de un trabajador concreto suscrito por su jefe u otro funcionario no resultaba válido ya que el empleador no se encontraba en la obligación legal de tener o emitir dicho informe y no puede atribuirsele la infracción estipulada en el artículo 46.3 del RLGIT toda vez que presentó otra documentación que le permitía al inspector extraer la información que pretendía en el requerimiento. Este pronunciamiento en palabras sencillas nos indica que los inspectores de trabajo solamente pueden requerir documentación que el empleador se encuentre en la obligación de tenerlas, no pudiendo exigir formalidades, soportes o elaboración de documentos no fijados en la normatividad en atención al principio de legalidad.

Otro caso más interesante lo encontramos en la Resolución N° 184-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en donde se declara fundado el recurso de revisión presentado por SEDAPAR S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 069-2021-SUNAFIL/IRE-AQP; en este caso el inspector en la etapa investigativa requirió al empleador presentar los documentos titulados “*toma de lecturas de medidores por ruta*” y “*cedulas de notificación*” en físico; el administrado oportunamente señala que dicha documentación es absolutamente voluminosa (más de dos millares de hojas) debido al periodo requerido (del 2016 en adelante) y es por ello que ofrece presentarlo en soporte digital; sin embargo el inspector se niega y alega un incumplimiento contra el deber de colaboración en su faceta de facilitar información y documentación; el máximo órgano administrativo critica válidamente el comportamiento del inspector al sostener que:

"(...) es irrazonable la exigencia de imprimir un número tan alto de documentos cuando no es necesario, puesto que contraría no sólo políticas públicas, sino que resulta excesivamente oneroso, por diversos motivos, para el administrado y también para el cuidado y preservación del medioambiente. En consecuencia, el administrado estaba en su derecho de no cumplir con tal requerimiento."

Resulta llamativa la acotación de que cuando los requerimientos son contrarios a las políticas públicas y/o excesivamente onerosos para el administrado, este tiene derecho a no cumplir con el mismo, no configurándose una infracción contra la labor inspectiva; de esta forma el TFL, acatando lo previsto en el artículo II del Título Preliminar del Código Civil, no ampara el ejercicio abusivo del derecho de los inspectores de requerir documentación e información de forma excesiva, desmesurada o irracional.

Y es que no podemos olvidar, como nos dice el profesor peruano ESPINOSA-SALDAÑA BARREDA, que:

"La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso de poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general." (2021: 181)

En la Resolución N° 229-2021- SUNAFIL/TFL-Primera Sala, se declara fundado el recurso de revisión interpuesto por Opecovi S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N° 52-2021-SUNAFIL/IRE-PIU; en este caso se impone una multa por configurarse una infracción contra la labor inspectiva, toda vez que el apoderado de la empresa en una comparecencia no contaba con su poder de representación y no se le permite participar a pesar de que en anteriores ocasiones había presentado dicho documento y que en dicha oportunidad manifestó que tenía en su poder toda la información que había sido requerida previamente por el inspector. El TFL revoca la multa y señala que el proceder del inspector era incorrecto, toda vez que el deber de colaboración no puede analizarse de forma aislada, sino que debe evaluarse el comportamiento del empleador durante todo el proceso administrativo de forma integral. Veamos:

"Si bien es cierto, que las normas de orden legal deben ser aplicadas en todos los casos, también se debe evaluar la actitud procesal de la impugnante a la luz de lo señalado en principio de buena fe procesal, en concordancia con la

finalidad de la inspección laboral, que es vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo entre otras.

En el caso en concreto, se ha cumplido con la finalidad del procedimiento inspectivo, en tanto la impugnante acreditó el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el –materia de inspección-. Además, a lo largo de éste, la inspeccionada ha demostrado su disposición a colaborar y su buena fe procesal, aptitudes que se deben tener en cuenta en el procedimiento administrativo sancionador. Así, en la línea interpretativa de la representación a que se refiere el artículo 17 de la LGIT, excepcionalmente, esta Sala toma en cuenta lo establecido en el numeral 3.4.8.9 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INNI, que señala: "La acreditación del representante o apoderado del empleador se dará al inicio de la primera comparecencia, conservando sus efectos hasta el final de las actuaciones inspectivas, salvo revocación expresa y escrita ante la mesa de partes de la entidad o el inspector actuante en la diligencia de comparecencia", en aplicación del principio de la irretroactividad establecida en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG."

De esta manera se consolida el principio de buena fe procedural como un parámetro para determinar un incumplimiento al deber de colaboración y a su vez se requiere un análisis global de la actuación del administrado.

Ahora bien, a nivel de la jurisprudencia vinculante, el TFL también ha fijado parámetros para determinar los alcances del deber de colaboración de los administrados en un proceso inspectivo y para ello ha determinado reglas de observancia obligatoria respecto a la naturaleza de las infracciones contra la labor inspectiva; en efecto, en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL se ha señalado en el fundamento noveno que:

"(...) los actos o hechos que impiden o dificultan la labor inspectiva y que se consignan en el acta de infracción, constituyen infracciones que no tienen una naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente, respecto de posibles infracciones ocurridas y detectadas en la visita inspectiva referentes a aspectos sustantivos objeto de control por la inspección del trabajo."

Esto implica que las faltas administrativas contra la labor inspectiva como manifestación del deber de colaboración tienen una naturaleza principal e independiente, es decir que se pueden configurar con autonomía de que se sancione al empleador por incumplimientos contra normas sociolaborales o de seguridad y salud en el trabajo. De tal forma que es válido que en un acta de infracción se pueda, presentar dos supuestos:

- a) Primer supuesto: Que se configure una infracción sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo y a su vez una infracción contra la labor inspectiva.
- b) Segundo supuesto: Que solo se configure una infracción contra la labor inspectiva sin que se sancione al empleador por el incumplimiento de disposiciones laborales o de seguridad laboral.

De esta forma se destierra la idea planteada de que las infracciones a la labor inspectiva solo se configurarían cuando se compruebe el incumplimiento de disposiciones laborales o de seguridad laboral bajo el principio de que la suerte del accesorio sigue a la del principal.

Por otro lado, se indica en el fundamento décimo quinto y décimo sexto que:

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

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

Con ambas reglas se soluciona un problema de tipificación de tal forma que i) si el empleador presenta información de manera tardía no puede considerarse como una negativa a la presentación de documentación, por ende en este supuesto solo procede calificarse a la infracción como grave según lo previsto en el inciso 02 del artículo 45 del RLGIT, ii) en cambio sí nunca presenta la información o la documentación, ahí si se configura una falta muy grave bajo los alcances del inciso 03 del artículo 46 del RLGIT.

En la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL en el fundamento noveno se va a ampliar la regla que detallamos en los dos párrafos previos bajo la siguiente premisa de carácter vinculante:

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

Como se puede apreciar, el TFL ante el hecho que el empleador presente la información solicitada fuera de plazo habilita a los inspectores a poder tomar dos decisiones: i) la primera es tener por no presentada la misma de tal forma que se configuraría una falta muy grave bajo los alcances del inciso 03 del artículo 46 del RLGIT o ii) la segunda es valorar esta información, configurándose únicamente la infracción contenida en el inciso 02 del artículo 45 del RLGIT. La elección de ambas opciones por parte de los inspectores, sin duda alguna, debe orientarse en base al principio de razonabilidad y proporcionalidad, ya que no es lo mismo que el administrado haga entrega de la documentación requerida un día después del vencimiento del plazo a que se presente el último día de la etapa de fiscalización.

Posteriormente, el TFL emite la Resolución de Sala Plena N° 012-2023-SU-NAFIL/TFL en donde ya no se va a avocar a la calificación de la falta administrativa como en los dos precedentes previos sino que se va a centrarse en los deberes que implica la colaboración en el proceso inspectivo; para ello, en el fundamento vigésimo quinto se parte recordando que "*es una obligación ineludible de los empleadores de colaborar con el desarrollo de las actuaciones inspectivas*" por lo tanto "*es una posición jurídica por la cual deben ejecutar prestaciones de las que son responsables administrativamente*" y en base a ello establecerá tres reglas de observancia obligatoria que pasamos a detallar:

- a) Que los requerimientos realizados por los inspectores deben ser tomados por los empleadores de forma muy seria; por ende, cuando el comportamiento del administrado impide llevar a cabo el objeto de la inspección al frustrar la labor inspectiva, se configura un incumplimiento al deber de colaboración. (Fundamento vigésimo sexto).
- b) Si el empleador incurre en error al remitir la información solicitada por el inspector, frustrando de esta manera el proceso inspectivo,

se considera que la falta de colaboración se ha configurado sin que exista la posibilidad de apelar a una justificación o a un eximente al momento de la imposición de la sanción. El deber de colaboración es “*de vital importancia*” por lo tanto, se exige que el administrado “*tenga una conducta diligente y rigurosa.*” (Fundamento vigésimo séptimo)

- c) El empleador es el responsable de su personal, así como de su organización; por ende, está obligado a ajustar toda su capacidad logística para atender los requerimientos efectuados por la administración. (Fundamento vigésimo octavo)

Nuestro ordenamiento legal actualmente solo regula las relaciones laborales desde un aspecto individual y colectivo, entendiendo que los deberes y obligaciones solamente alcanzan al empleador-trabajador bajo una dinámica tradicionalista sin contemplar que existen estructuras societarias más complejas donde se desarrollan también actividades de implicancia laboral; el TFL de forma acertada y progresista en la Resolución de Sala Plena N° 013-2024-SUNAFIL/TFL prevé esta situación bajo los siguientes parámetros:

- a) Si un empleador forma parte de un consorcio y se evidencia que en la actividad de este último pueden presentarse manifestaciones con consecuencias laborales, SUNAFIL en su rol fiscalizador está habilitado plenamente para actuar y solicitar información referente al consorcio, haciéndose extensivo el deber de colaboración a la labor inspectora sobre el mismo y su omisión será objeto de reproche. (Punto 61 del fundamento sexto)
- b) Las estructuras societarias no determinan por si mismas si una organización puede actuar o no como empleador; es la intervención sobre el prestador de servicio quien va a fijar la existencia de una relación laboral; por lo tanto, un consorcio, en aplicación al principio de primacía de la realidad, puede adoptar un comportamiento de empleador, convirtiendo en sujeto de obligaciones laborales y administrativas. (Punto 60 del fundamento sexto)
- c) La inspección de trabajo para hacer extensivo el deber de colaboración a un consorcio está en la obligación de plantear “*una hipótesis razonable sobre su comportamiento empleador al existir uso de las facultades organizadora, fiscalizadora y disciplinaria (...) todo lo cual reposa*

en la exigibilidad del deber de colaboración del mismo consorcio hacia la inspección” (Punto 70 del fundamento sexto)

Como hemos visto, la jurisprudencia vinculante TFL de forma orgánica y complementaria ha delimitado no solo la tipicidad de las infracciones relacionadas con la falta de colaboración y de la orientación que deben asumir los inspectores de trabajo en el procedimiento investigativo, sino que también ha ajustado la balanza al fijar reglas sobre las obligaciones que tiene el empleador y las organizaciones que giran a su alrededor derivadas del deber de colaboración.

IV. CONCLUSIONES

1. El sistema inspectivo de trabajo se convierte en un mecanismo fundamental de la administración para dotar de real eficiencia a la normatividad laboral.
2. El deber de colaboración del administrado en la inspección de trabajo debe ser evaluado a la luz de la razonabilidad, legalidad, necesidad, proporcionalidad y buena fe procedural. Cabiendo la posibilidad que el empleador se niegue a la presentación de documentación cuando el requerimiento atente contra el deber de legalidad o signifique un gasto oneroso no configurándose en estos supuestos una infracción contra la labor inspectiva.
3. Las faltas administrativas contra la labor inspectiva como manifestación del deber de colaboración tiene una naturaleza principal e independiente de otras infracciones sociolaborales o de seguridad y salud en el trabajo.
4. La presentación tardía de documentación configura una falta grave mientras que la no presentación una infracción muy grave, ambos casos son casos de incumplimiento contra el deber de colaboración con la administración.
5. El administrado (empleador, consorcio o cualquier otra figura societaria con alcance laboral) tiene la obligación legal de colaborar con la administración laboral de forma diligente y responsable.

V. BIBLIOGRAFÍA

Arce Ortiz, E. (2020) *El sistema de inspección del trabajo en el Perú*. Palestra.

- Blasco Gascó, F. (2000). *La norma jurisprudencial (nacimiento, eficacia y cambio de criterio)*. Tirant lo Blanch.
- Espinosa-Saldaña Barreda, E (2021). Principios del procedimiento administrativo: una mirada luego de veinte años de vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Espinosa-Saldaña Barreda, E. (director). *Estudios sobre derecho administrativo* (pp. 157 – 192). Derecho y Sociedad.
- Gómez Apac, H. (2021). El régimen jurídico de los precedentes administrativos vinculantes. En: Espinosa-Saldaña Barreda, E. (director). *Estudios sobre derecho administrativo* (pp. 311 – 342). Derecho y Sociedad.
- Huelin Martínez de Velasco, J. (2014) La jurisprudencia como factor de seguridad jurídica. Un modelo de recuso de casación. En: Penagos López, P. (director) *Seguridad jurídica en el sistema democrático* (pp. 183 – 200). Tirant lo Blanch.
- Mercader Uguina, J. (2021) *Lecciones de derecho del trabajo* (14 ed.). Tirant lo Blanch.
- Mendoza Legoa, L. (2023) *Principios del Sistema de Inspección del Trabajo*. Palestra.
- Montoya Melgar, A. (2020) La Fragua de Vulcano. En: Roca Trías, E. y Gonzales – Trevijano, P. (directores) *Los derechos constitucionales: un paseo por El Prado* (pp. 56 – 57). Tribunal Constitucional de España y Museo de El Prado.
- Organización Internacional de Trabajo. (2023) Promoción de la justicia social. OIT. Disponible en: <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzQVzNqrlnrnzLdcxFgNVNBXPRXz?projector=1&messagePartId=0.1>
- Palomeque López, M. y Álvarez de la Rosa, M. (2022) Derecho del trabajo. (Trigésima Ed.). Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Pérez Amorós, F. (2008) El intervencionismo estatal y el derecho del trabajo: la inspección de trabajo y seguridad social. En: María Jesús Espuny Tomás, M. y Paz Torres, O. (directores) *La inspección de trabajo* (pp. 11 – 38). Tirant lo Blanch.
- Ríos García, O. (2022). Manual de argumentación e interpretación jurídica. Tirant lo Blanch.
- Tirado Barreda, J. (2021). El deber de soportar y colaborar con las actuaciones de fiscalización o inspección administrativa. En: Espinosa-Saldaña Barreda, E. (director). *Estudios sobre derecho administrativo* (pp. 479 – 534). Derecho y Sociedad