



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 054-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 023-2017-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE LAMBAYEQUE

IMPUGNANTE : PROMOTORA INTERAMERICANA DE SERVICIOS S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 055-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE

MATERIA : - RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por PROMOTORA INTERAMERICANA DE SERVICIOS S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 055-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 25 de marzo de 2021

Lima, 25 de junio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por PROMOTORA INTERAMERICANA DE SERVICIOS S.A. (En adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 055-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 25 de marzo de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 2353-2015-DRTPELA (Orden de inspección de transferencia de competencias inspectivas y sancionadoras a SUNAFIL N° 2001-2019-SUNAFIL/IRE-LAM) de fecha 03 de noviembre del 2015, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 46-2017-DNCISS de fecha 12 de abril del 2017 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave a la normativa sociolaboral, y una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Desnaturalización de la relación laboral.



1.2 Mediante Proveído notificado el 26 de junio de 2017, se notificó el Acta de Infracción, comunicando el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador; otorgándose un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de los descargos.

1.3 Recibidos los descargos, mediante Resolución Sub Directoral N° 000265-2019-GR.LAMB/GRTPE-SDIT de fecha 11 de diciembre de 2019, se multó a la impugnante por la suma de S/ 121,500.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la normativa sociolaboral, por no cumplir con las disposiciones relacionadas con la contratación a plazo indeterminado de treinta y cinco (35) trabajadores, tipificada en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT, multa ascendente a S/ 60,750.00
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, multa ascendente a S/ 60,750.00.

1.4 Mediante escrito de fecha 19 de diciembre de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Sub Directoral N° 000265-2019-GR.LAMB/GRTPE-SDIT, argumentando lo siguiente:

- Mi representada es una empresa dedicada única y exclusivamente a la intermediación laboral, cumpliendo con el requisito de destaque de trabajadores al centro de trabajo de la empresa usuaria, con lo cual resulta irrazonable que se exija desnaturalizar los contratos modales suscritos, puesto que la razón de su suscripción era la existencia de un contrato de intermediación de carácter temporal y por la prestación de servicios complementarios a la empresa usuaria la cual tenía como necesidad complementaria el servicio de limpieza, resultando lógica la contratación civil con nuestra empresa y por ende la celebración de contratos modales con los trabajadores debido a la necesidad temporal de cumplir con la empresa usuaria.
- Al no haber cumplido con lo ordenado en la medida de requerimiento, se determina que habríamos incurrido en obstruir la labor inspectiva; sin embargo, en el presente caso hemos cumplido con brindar la información requerida en los plazos solicitados y otorgar a los inspectores las facilidades de ley.
- La resolución impugnada solo menciona artículos y normas sin conectarlos con los hechos en cuestión, por tanto, se demuestra que no se está motivando dichos alegatos, debido a que la debida motivación no se trata de enumerar normas legales.
- No se ha tomado en cuenta la modificatoria del monto de las multas, según lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 015-2013-TR, para la aplicación de la sanción de la multa que se impuso, evidenciándose una clara vulneración del principio de legalidad.
- Mediante Decreto Supremo N° 015-2013-TR tiene por objeto precisar el ejercicio de la función inspectiva a cargo de los gobiernos regionales, teniendo competencia para las microempresas, siendo la SUNAFIL competente con todos los empleadores no comprendidos en dicho régimen, por lo que el Gobierno Regional de Lambayeque no es competente para la labor inspectiva hacia nuestra representada y se debe declarar la nulidad de todo lo actuado.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 054-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- El Gobierno Regional de Lambayeque resolvió los actuados mediante la Resolución impugnada el día 11 de diciembre de 2019, esto es, se demoró dos años en emitir algún tipo de pronunciamiento, por tal motivo, no se cumplió con el plazo de nueve meses, ocurriendo la caducidad del procedimiento sancionador, en consecuencia, existe una evidente vulneración al principio del debido proceso.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 055-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 25 de marzo de 2021², la Intendencia Regional de Lambayeque declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución Sub Directoral N° 000265-2019-GR.LAMB/GRTPE-SDIT de fecha 11 de diciembre de 2019, por considerar que:

- i. El argumento del impugnante respecto a que no se ha tomado en cuenta que se trata de una empresa de intermediación laboral que brinda servicios de manera temporal, no se ajusta a la verdad, toda vez que los inspectores comisionados constataron que los contratos suscritos no precisan el plazo de contratación, así como el objeto determinante de la contratación temporal, encerrando un fraude a la Ley, por lo que se habría desnaturalizado, comprobándose además que la actividad que desarrolla la empresa inspeccionada es principal pero no siempre será permanente, lo que impedirá la contratación a plazo fijo de servicio específico u obra determinada, desvirtuándose lo argumentado por el impugnante en ese extremo.
- ii. Respecto a que cuando el inspector comisionado compruebe la existencia de infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto inspeccionado que cumpla con adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas, en un plazo determinado fijado por el inspector; de los actuados se advierte que los inspectores actuantes mediante Medida Inspectiva de Requerimiento notificada con fecha 07 de abril de 2017, requieren al sujeto inspeccionado adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes, teniendo como plazo máximo 12 de abril de 2017. Sin embargo, el inspeccionado no cumplió con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral, configurándose una infracción muy grave a la labor inspectiva.
- iii. Respecto a la falta de motivación alegada por la parte impugnante, se advierte que se ha cumplido con el sustento jurídico por el cual se ha determinado la sanción pecuniaria impuesta, siendo que además se ha detallado la conducta infractora, la norma vulnerada y la tipificación legal, así como se ha expresado claramente los

² Notificada a la inspeccionada el 20 de abril de 2021.



hechos por los cuales se han configurado las infracciones descritas en dicha resolución, mencionándose los motivos por los cuales la inspeccionada debe ser sancionada.

- iv. Respecto a la vulneración del principio de legalidad alegada por la parte impugnante, se ha verificado que tanto en la etapa inspectiva como en el procedimiento administrativo sancionador, se ha procedido con legalidad, es decir al momento de la imposición de la sanción la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral cuenta con la facultad para interponer las sanciones legalmente establecidas por el incumplimiento de las normas sociolaborales, en el ámbito de su competencia. Asimismo, la transferencia de competencias en materia de fiscalización inspectiva y potestad sancionadora del Gobierno Regional de Lambayeque a la SUNAFIL inician el 13 de noviembre de 2017.
 - v. Teniendo en cuenta que el artículo 259° del TUO de la LPAG establece que la caducidad no aplica a la etapa recursiva, por lo que no resulta amparable lo petitionado por la apelante.
 - vi. En cuanto a la presunta vulneración al principio del debido procedimiento que rige la potestad sancionadora administrativa, y de la valoración de todo lo actuado se verifica que se ha venido respetando el debido procedimiento administrativo sancionador, al haberse notificado debidamente con el Acta de infracción, a fin que efectuó sus descargos dentro de los plazos legalmente establecidos, así como habiéndose notificado debidamente todas las actuaciones correspondientes al presente caso. Otorgándosele la oportunidad conforme a su derecho, de presentar sus argumentos de defensa, así como de adjuntar los medios probatorios que considere pertinentes para sustentar su teoría del caso y estrategia de defensa, obteniendo una decisión motivada por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo, como es el caso de la expedición de la resolución cuestionada, encontrándose acorde a la normativa expuesta, al haber desarrollado un análisis jurídico y fáctico de las normas vulneradas, según los hechos constatados por los inspectores comisionados, desvirtuándose lo alegado por el impugnante en este extremo. Por ello, se confirma la sanción impuesta en todos sus extremos, al no encontrarse suficiente argumentación fáctica ni jurídica en los descargos de la accionante.
- 1.6 Mediante escrito de fecha 07 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lambayeque el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 055-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE.
- 1.7 La Intendencia Regional de Lambayeque admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000414-2021-SUNAFIL/IRE-LAM, recibido el 14 de mayo de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **Sunafil**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 054-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)”

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

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

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE PROMOTORA INTERAMERICANA DE SERVICIOS S.A

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que PROMOTORA INTERAMERICANA DE SERVICIOS S.A presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N°



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 054-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

055-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 121,500.00 por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en los artículos 25.5 y 46.7 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.

- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por PROMOTORA INTERAMERICANA DE SERVICIOS S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Mediante escrito de fecha 07 de mayo de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 055-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, solicitando se declare la nulidad del Acta de Infracción, Resolución Sub Directoral N° 265-2019-GR.LAMB/GRTPE-SDIT; y de la Resolución de Intendencia N° 055-2021-SUNAFIL/IRE- LAMBAYEQUE, en consideración a lo siguientes fundamentos:

Inaplicación e incorrecta interpretación de las normas respecto a la intermediación laboral ley N° 27626 artículos 2°, 3°, 10° y 11°

- Resolución impugnada alega que ES FALSO que nuestra representada sea una empresa que se dedique a la INTERMEDIACION LABORAL, y que no se ajusta a la verdad que realizamos servicios de manera temporal a nuestras empresas usuarias. Sin embargo, ya desde el acta de infracción se estableció que nuestra representada es una empresa que ostenta como objeto social LA INTERMEDIACIÓN LABORAL, tal como se encuentra acreditado con el Registro N° 13-2016-GRC tal como lo establece el artículo 10° de la Ley 27626.
- Se evidencia que nuestra empresa que tiene naturaleza intermediadora, realiza el destaque de trabajadores, tal cual se realizó con los trabajadores al trasladarlos en sus labores a la empresa USUARIA, con lo cual resulta irrazonable que se exija desnaturalizar los contratos modales suscritos, por ser celebrados ante la necesidad de destacar personal a las empresas usuarias por razón del contrato civil celebrado alegue que por desempeñar labores permanentes de nuestra representada.

⁸ Iniciándose el plazo el 21 de abril de 2021.



- De lo mencionado es que se entiende la razón- causa objetiva- de suscribir contratos modales con los trabajadores era la existencia de un contrato de intermediación de carácter temporal y por la prestación de servicios complementarios a la empresa usuaria la cual tenía como necesidad complementaria el servicio de limpieza, resulta lógica la contratación civil con nuestra empresa y por ende la celebración de contratos modales con los trabajadores debido a la necesidad temporal de cumplir con la empresa USUARIA.
- Se evidencia que la Resolución Impugnada no ha aplicado las normas que amparan la INTERMEDIACION LABORAL, esto es los artículos 2°, 3°, 10°, 11° debido a que no ha evaluado los medios probatorios ni las normas que acreditan la existencia de la INTERMEDIACION LABORAL.
- Resulta irrazonable establecer que la cantidad de trabajadores que contrata una empresa INTERMEDIADORA con las empresas usuarias deban ser considerados de naturaleza indeterminada sin considerar que la causa objetiva de contratación tiene naturaleza temporal y que se manifiesta en la contratación de una empresa usuaria con nuestra representada.
- Se observa que la Resolución Impugnada, en vez de analizar los contratos que supuestamente no tienen plazo, solo menciona y repite lo que alegaron los inspectores comisionados, por lo que no se estaría evaluando los medios probatorios con el fin de ACREDITAR LOS HECHOS, desvirtuándose así la naturaleza de la Apelación que se presentó en su momento, el cual es la reevaluación de los medios probatorios, por lo que se incurre en una vulneración a la Derecho a la Debida motivación y a la Debido Proceso.
- La resolución impugnada alega que no habría establecido la causa objetiva de contratación y que por tanto los contratos deben ser indefinidos, sin embargo, a pesar de existir medios probatorios que acreditan que nuestra representada es una empresa INTERMEDIADORA la resolución interpretada de manera errónea la ley que ampara a dichas empresa de intermediación laboral y confunde las normas de carácter civil con las normas de carácter laboral; debido a que deben evaluarse los contratos de manera diferenciada.

Incorrecta aplicación e interpretación de los artículos 4°, 63°, 72° 77° de la ley de productividad y competitividad laboral decreto legislativo 728°

- La Resolución Impugnada, incorrectamente aplica una norma respecto a la naturaleza indeterminada, cuando en la realidad de los hechos existe un contrato modal en la cual se establece la causa objetiva, el cual se ampara y se fundamenta en el mismo contrato laboral en que se contrata debido a que se requiere de personal para cumplir el contrato de intermediación suscrito entre la empresa USURIA y PISERSA S.A.C. y el plazo de servicios a prestar, esto es, plazo fijo. En tal sentido, al omitir estos hechos, la Resolución Impugnada, ha aplicado incorrectamente una norma que difiere con la realidad de los hechos.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 054-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- La resolución impugnada menciona que no se habría establecido la causa objetiva de contratación bajo modalidades amparando lo alegado en lo dispuesto en la LPCL, además de no establecer el periodo de duración de dichas contrataciones. Sin embargo, es preciso alegar que lo mencionado por dicha Resolución es falso, puesto que todos los contratos modales suscritos fueron válidamente celebrados, estableciendo tanto la causa objetiva de contratación como el periodo de duración por lo que el fundamento alegado para el requerimiento de establecer como trabajadores indeterminados carecería de asidero legal. Asimismo, se observa que no se han evaluado los medios probatorios para acreditar fehacientemente lo establecido en el acta de infracción, por lo que solo se estaría repitiendo los dichos de una actuación anterior, por lo que se estaría vulnerando la naturaleza de las impugnaciones realizadas en el presente proceso.
- Nuestra representada ha cumplido con los requisitos formales para la validez de los contratos modales, conforme lo señala el artículo 72 del D.S. N° 003-97-TR, cumplió con precisar el objeto de la contratación, así como con la obligación de explicitar en qué sentido la contratación era temporal y no permanente por lo que se puede concluir que no ha existido simulación o fraude de las normas establecidas en la ley laboral (inc. d del artículo 77 del D.S. N° 003-97-TR), no habiéndose por lo tanto desnaturalizado los contratos de trabajo, por lo que, la resolución impugnada al no evaluar los medios probatorios ni los hechos reales, ha incurrido en una indebida interpretación a las normas mencionadas.

Incorrecta interpretación Artículo 9° de la Ley 28806 “Ley General de Inspección de Trabajo” e inaplicación del artículo 47° del RLGIT “Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo”

- La colaboración a la labor inspectiva se encuentra evidenciado en brindar información que solicite en los plazos que establece la Autoridad Administrativa de Trabajo, entre otros que faciliten el completo desarrollo de la inspección, sin embargo en el presente caso aun cuando nuestra representada ha cumplido con brindar la información requerida en los plazos solicitados y otorgar a los inspectores las facilidades requeridas por ley; se ha considerado nuestro actuar como una obstrucción a la labor inspectora, lo cual no se ajusta a la realidad de los hechos.
- Resulta irrazonable pretender que nuestra representada cumpla con un requerimiento (considerar a plazo indeterminado a los 35 trabajadores que ostenta un contrato modal) lo que evidencia a toda luz una arbitrariedad de la Autoridad Administrativa de Trabajo,



sin que nuestra parte tenga la oportunidad de observar y defenderse con fundamentos sólidos de la imposición injusta que se pretendía, lo que mostraría un evidente vulneración al derecho de legítima defensa configurado en el inc. 23 del Artículo 2 de nuestra Constitución Política del Perú.

- La inaplicación de nuestros Derechos Constitucionales se ve reflejado en el cambio de una institución a otra, puesto que al momento de imponer una sanción se debió realizar progresivamente con la finalidad de perjudicar a las partes con ayuda de la Autoridad Administrativa de Trabajo, hecho que no ha sucedido en el presente proceso. De igual manera, no se ha tenido en consideración nuestro actuar, puesto que hemos cumplido con los documentos solicitado a fin de acreditar nuestra postura; sin embargo, estos elementos de prueba no han sido evaluados, por lo que nos causa perjuicios en el Debido Proceso. Finalmente, se puede observar que no tenemos ninguna referencia negativa ni antecedentes que acrediten un actuar malicioso, por lo que solicitamos se tenga en consideración estos fundamentos.

Inaplicación del artículo 139°, incisos 3 y 5, de la Constitución Política del Perú

- De la revisión de la Resolución Sub Directoral N° 265-2019-GR.LAMB/GRTPE-SDIT, se observa que al momento de tratar de explicar si se cometió alguna infracción y de determinar la responsabilidad, su despacho solo mencionan artículos y normas sin conectarlos con los hechos en cuestión; por tanto, se demuestra que no se está motivando dichos alegatos, debido a que, la debida motivación no se trata de enumerar normas legales. Cabe precisar que para que exista una debida motivación y fundamentación se debe relacionar con el hecho, en otras palabras, se debe fundamentar porque se vulnera una norma y explicar a detalle el fundamento de hecho con el fundamento de Derecho, por lo que, en el presente caso, no denota ningún análisis crítico ni valorativo; asimismo, la motivación de derecho, constituye una justificación de la calificación jurídica del hecho; por tanto, el sancionador está obligado a fundamentar las consecuencias jurídicas que deriven de su adecuación a determinado tipo legal; así, debe mencionar concretamente los artículos de la ley que aplica a los hechos comprobados. Este principio materializa la tutela judicial efectiva y satisface los postulados del debido proceso.
- Se observa que la Resolución Impugnada, en vez de analizar los contratos que supuestamente no tienen plazo, solo menciona y repite lo que alegaron los inspectores comisionados, por lo que no se estaría evaluando los medios probatorios con el fin de acreditar los hechos, desvirtuándose así la naturaleza de la Apelación que se presentó en su momento, el cual es la reevaluación de los medios probatorios, por lo que se incurre en una vulneración a la Derecho a la Debida motivación y a la Debido Proceso.

Inaplicación de las normas referentes a la tabla de cuantía y aplicación de sanciones Decreto Supremo N° 015-2017-TR

- Mediante Acta de infracción de fecha 12 de abril del 2017 se PROPUSO UNA MULTA, esto es, se dio referencia de la cuantía; sin embargo recién con la Resolución Sub Directoral N° 265-2019-GR.LAMB/GRTPE-SDIT, emitida el 11 de diciembre del 2019, se nos impuso una multa total de 30 U.I.T (Unidades Impositivas Tributarias), el cual ya era



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 054-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

una cantidad CIERTA. Sin embargo, la resolución impugnada erróneamente pretende que no se aplique lo establecido en el Decreto Supremo N° 015-2017-TR, el cual fue publicado en el año 2017 en el diario Oficial El Peruano, se modificó los artículos 47º, 48º y 51º del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR. Asimismo, se debe tener presente que dichas fechas y actuaciones han sido corroboradas por la resolución impugnada.

- En tal sentido, como se puede observar la Autoridad Administrativa de Trabajo al momento de imponer la multa cierta e inamovible estaba vigente el Decreto Supremo N°015-2017-TR, con lo cual se debió aplicar dicha cuantía, por lo que debería aplicarse el cálculo establecido en el D.S. 015-2017, teniendo presente que debe considerarse la mejor aplicación de la norma en sanciones impuestas. De igual manera, cuando la Autoridad Administrativa de Trabajo impuso la sanción, el Decreto Supremo N°015-2017 ya tenía dos años de vigencia, por lo que debe calcularse en base a dicha norma.

Inadecuada interpretación e inaplicación del artículo 3° de la ley N° 28806- ley general de inspección de trabajo y de la ley N° 27867 ley orgánica de gobiernos regionales -respecto de la competencia

- La resolución materia de Revisión señala en su considerando 3.18. Que EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS INSPECTIVAS Y SANCIONADORAS DE LA SUNAFIL EN LA REGION DE LAMBAYEQUE SE INICIARON EL 13 DE NOVIEMBRE DEL 2017, sin embargo, con fecha 11 de diciembre del 2019 el GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE EMITE la Resolución Sub Directoral N° 265-2019-GR.LAMB/GRTPE-SDIT, en la cual nos sancionan con una multa; empero, ESTA ENTIDAD YA NO ERA COMPETENTE, puesto que desde el día 13 de noviembre del 2017 la entidad encargada de ver nuestro proceso debió ser la SUNAFIL, por lo que el GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE no tenía competencia para emitir la resolución Sub Directoral N° 265-2019, en tal sentido solicitamos se Declare Nulo lo actuado por ser incompetente.
- Al momento de ingresar el escrito de Apelación, ante el Gobierno Regional de Lambayeque- Gerencia Reg. De Trabajo y Promoción Del Empleo, en dicha entidad se nos informó que el expediente sancionador había sido derivado a la INTENDENCIA REGIONAL DE LAMBAYEQUE- SUNAFIL, en consecuencia, fue en esta entidad ante el cual se presentó el escrito de Apelación; empero, se contradice con lo manifestado por la resolución Impugnada, debido a que SUNAFIL fue competente para conocer nuestro proceso desde el año de 2017, esta entidad debió emitir dicha resolución y no el Gobierno Regional de Lambayeque.



- Nos encontramos en la evidente necesidad de solicitar que todo lo actuado por el Gobierno Regional de Lambayeque a partir del año 2017 sea declarada NULA por no ser competente para la labor atribuida, debido a que la Resolución Sub Directoral N° 00265-2019-GR-LAMB/GRTPE-SDIT emitida en el año 2019, ESTA DEBIO SER EMITIDA POR SUNAFIL Y NO POR EL GOBIERNO REGIONAL DE LAMBAYEQUE; asimismo, el Gobierno Regional tenía pleno conocimiento que nuestra representada es una empresa INTERMEDIADORA; empero, tomó la decisión de imponer una multa que no hace más que afectar a nuestra representada en mayor grado; sin previamente saber si eran competentes o no y sin analizar la realidad de los hechos y peor aún sin ser competente.

Inadecuada aplicación del artículo 259° del TUO de la LPAG e inaplicación del artículo 237-a° de la LPAG- respecto a la caducidad

- Sobre la caducidad del procedimiento sancionador, se puede observar que el Gobierno Regional de Lambayeque demoró más de 2 años en emitir un pronunciamiento; asimismo, en el presente caso se cumple con el plazo de caducidad del procedimiento, debido a que, en los dos supuestos citados con anterioridad, el tiempo que demoró el Gobierno Regional en pronunciarse supera con creces a los 9 meses y al año de plazo de caducidad.
- La resolución impugnada alega en el numeral 3.26 y 3.27 que al amparo del artículo 259° del TUO de la LPAG el cual establece que la caducidad no aplica a la etapa recursiva; sin embargo, lo que se solicita es la caducidad del procedimiento administrativo sancionador y no de la etapa recursiva como lo alega la resolución impugnada, por lo que se está incurriendo en una inadecuada aplicación del artículo 259° del T.U.O de la LPAG.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

6.1 La impugnante señala que en el procedimiento sancionador ha operado la caducidad, pues el Gobierno Regional de Lambayeque demoró más de 2 años en emitir un pronunciamiento. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

- Con fecha 03 de noviembre de 2015 se apertura la Orden de Inspección N° 2553-2013-DRTPELA, notificándose el primer requerimiento de comparecencia con fecha 01 de marzo de 2017⁹.
- Con fecha 12 de abril de 2017 se emitió el acta de infracción¹⁰, notificándose la misma con fecha 20 de junio de 2017. Posteriormente, con fecha 11 de julio de 2017 la impugnante presentó escrito de descargos¹¹.
- Con fecha 11 de diciembre de 2019 se emitió la Resolución Sub Directoral N° 000265-2019-GR.LAMB/GRTPE-SDIT, notificada el 18 de diciembre de 2019¹², en la cual se resuelve sancionar a la impugnante.

⁹ Véase folio 02 del expediente inspectivo.

¹⁰ Véase folio 16 del expediente sancionador.

¹¹ Véase folio 23 del expediente sancionador.

¹² Véase folio 300 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 054-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.2** Sobre el particular, el artículo 259 numeral 1 del TUO LPAG, establece que: *“El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo”* (negrita agregado); en ese marco normativo, la caducidad del procedimiento sancionador no se computa desde la fecha de emisión del Acta de Infracción, sino desde que se notifica la misma, con la cual se da inicio al procedimiento administrativo sancionador.
- 6.3** Asimismo, el numeral 2 del artículo 259 del TUO de la LPAG¹³ estipula que, transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.
- 6.4** Señala Juan Carlos Morón Urbina¹⁴, “la caducidad puede ser definida como aquella figura que origina la anormal y anticipada terminación de un pronunciamiento, debido a la inactividad de la autoridad competente, prolongada en su trámite, la cual ocasiona que el plazo establecido para su culminación se venza, adelantando el término del procedimiento por mandato de ley”. Debe entenderse, pues, que la caducidad prevista en el TUO de la LPAG es respecto del procedimiento; por lo que la Intendencia Regional de Lambayeque solo podía haber determinado la existencia de una infracción antes del vencimiento del plazo de caducidad.
- 6.5** Cabe señalar que el mismo jurista, señala que existen tres manifestaciones de la caducidad en el Derecho Administrativo, entre las que encontramos: i) Caducidad-carga: Referida al tipo de caducidad que opera en los supuestos en los que el particular tiene un plazo corto para el ejercicio de un derecho en beneficio propio; ii) Caducidad-sanción: Este tipo de caducidad opera para poner fin a los efectos de un título habilitante por incumplimiento de las obligaciones que asumió el administrado con la obtención del mismo; iii) Caducidad-perención: Este tipo de caducidad supone la terminación anormal (extinción) de un procedimiento administrativo por ausencia de actividad del interesado (en caso de procedimientos iniciados a iniciativa de parte) o de la Administración Pública

¹³ TUO de la LPAG,
“Artículo 259.- Caducidad del procedimiento sancionador
(...)”

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.”

¹⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 12a Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2017.



(en caso de procedimientos iniciados de oficio). Para efectos del presente caso nos encontramos ante la caducidad-perención, en el marco del procedimiento administrativo sancionador iniciado de oficio.

- 6.6** Debemos señalar que, el objeto de la caducidad no es el derecho material a perseguir el hecho constitutivo de la infracción, sino la forma de ejercitar el *ius puniendi*, es decir, el procedimiento del que se sirve la Administración¹⁵. En tal sentido, la caducidad provoca la perención del procedimiento y sus actuaciones, pero no extingue la acción, es decir, siempre que la infracción no haya prescrito, la Administración podrá incoar un nuevo procedimiento con el mismo objeto y con la finalidad de ejercitar debidamente dicho poder punitivo.
- 6.7** En tal sentido, para que opere la caducidad-perención del procedimiento sancionador, basta la superación del plazo establecido para concluir el mismo. Es decir, el mero transcurso del tiempo configura la caducidad. Asimismo, al consistir la caducidad en el transcurso inevitable de un lapso de tiempo, ésta no se suspende ni interrumpe. Por tanto, como señala el artículo 259 del TUO de la LPAG, una vez transcurridos nueve (9) meses desde el inicio del procedimiento sancionador –o doce (12), en caso se hubiere justificado su ampliación debidamente– el procedimiento caducará indefectiblemente, procediéndose a su archivo.
- 6.8** Asimismo, respecto al carácter oficioso y declarativo de la caducidad, se advierte que le corresponde a la Administración Pública declarar de oficio la caducidad del procedimiento, pudiendo el administrado solicitar dicha declaración mas no dictarla¹⁶. En tal sentido, se destaca la relevancia del carácter automático de la caducidad recogido en el numeral 2 del artículo 259 del TUO LPAG, pues, por más retraso que cometiera la autoridad administrativa al declarar que se ha producido la misma, ésta debe entenderse que ya ha operado. Por esta razón, la declaración que realice la autoridad administrativa siempre tendrá carácter declarativo y no constitutivo de la caducidad.
- 6.9** Por su parte, el ítem 7.1.1.6 del punto 7.1 del numeral 7 de la Directiva 001-2017-SUNAFIL/INII¹⁷, Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, señala que la caducidad es declarada de oficio o a pedido de parte, siendo que en el supuesto que la infracción no hubiera prescrito la autoridad competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador.
- 6.10** En esta línea argumentativa, verificamos que mediante Cédula de Notificación de fecha 20 de junio de 2017 se notificó el Acta de Infracción; por lo que es a partir de esta fecha que corre el plazo para contar los nueve (9) meses para resolver el procedimiento

¹⁵ ZEGARRA, D. 2010. La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley No. 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. Revista de Derecho Administrativo, p. 211.

¹⁶ MARAVÍ, M. 2017. Mecanismos de simplificación administrativa a la luz de las recientes modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, y la reciente Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, Decreto Legislativo 1256. Revista Ius Et Veritas, 84.

¹⁷ Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL. – Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo.

7. Disposiciones Específicas

7.1. Desarrollo del procedimiento sancionador

7.1.1. consideraciones generales

7.1.1.6. La caducidad es declarada de oficio o a pedido de parte. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, la autoridad competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 054-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

sancionador, plazo que vencía el 17 de marzo de 2018. Ahora bien, al haberse emitido la Resolución Sub Directoral N° 000265-2019-GR.LAMB/GRTPE-SDIT con fecha 11 de diciembre de 2019 y haber sido notificada el 18 de diciembre de 2019, se evidencia que la autoridad de primera instancia no cumplió con resolver el procedimiento antes del vencimiento del plazo mencionado, por lo que se determina que el procedimiento sancionador a la emisión de la Resolución Sub Directoral N° 000265-2019-GR.LAMB/GRTPE-SDIT se encontraba caduco.

6.11 Que, estando al marco normativo antes citado, corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador recaído en el presente expediente; careciendo de objeto pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos por la impugnante en su recurso de revisión. Debiéndose remitir los actuados a la Intendencia Regional de Lambayeque, con la finalidad de que se evalúe el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo establecido en el numeral 4 del precitado artículo 259 del TUO de la LPAG.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por PROMOTORA INTERAMERICANA DE SERVICIOS S.A., contra la Resolución de Intendencia N° 055-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 25 de marzo de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque, en el extremo que solicita la caducidad del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 023-2017-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

SEGUNDO.- DECLARAR la caducidad del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 023-2017-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, procediéndose a su archivo.

TERCERO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 055-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, que resuelve confirmar la sanción impuesta en la Resolución Sub Directoral N° 000265-2019-GR.LAMB/GRTPE-SDIT de fecha 11 de diciembre de 2019, dejándose sin efecto la multa impuesta, por las razones expuestas en la presente resolución.



CUARTO.- DEVOLVER todos los actuados a la INTENDENCIA REGIONAL DE LAMBAYEQUE con la finalidad de que proceda conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 259 del TUO de la LPAG.

QUINTO.- Notificar la presente resolución a por PROMOTORA INTERAMERICANA DE SERVICIOS S.A. y a la Intendencia Regional de Lambayeque, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

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

Documento firmado digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

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