



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 2947-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3
: INTENDENCIA METROPOLITANA DE LIMA

IMPUGNANTE : STAR UP S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 637-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : - RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **STAR UP S.A.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 637-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de abril de 2021.

Lima, 05 de julio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **STAR UP S.A.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 637-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de abril de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Mediante Orden de Inspección N° 22496-2018-SUNAFIL/ILM, 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° 516-2019 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de tres (3) infracciones a la normativa sociolaboral calificadas como graves por no acreditar el pago íntegro de la gratificación legal, por el periodo julio 2018, por no acreditar el pago de la bonificación extraordinaria del periodo julio 2018, por no acreditar el pago de CTS del semestre noviembre 2017 y mayo de 2018; y una (1) infracción a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 07 de febrero de 2019 calificada como muy grave.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: por no acreditar el pago íntegro de la gratificación legal, por el periodo julio 2018, por no acreditar el pago de bonificación extraordinaria del periodo julio 2018, por no acreditar el pago de CTS del semestre noviembre 2017 y mayo de 2018, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 07 de febrero de 2019.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

1.1 De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 304-2020-SUNAFIL/ILM/AI2 (en adelante, el **Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 420-2020-SUNAFIL/ILM-SIRE3 de fecha 28 de setiembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 61 488.00 por haber incurrido, entre otras, en:

- Una infracción GRAVE en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de gratificaciones legales, del periodo julio de 2018, respecto de diecinueve (19) trabajadores tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT.
- Una infracción GRAVE en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de bonificaciones extraordinarias, del periodo julio de 2018, respecto de diecinueve (19) trabajadores, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT.
- Una infracción GRAVE en materia de relaciones laborales, por no acreditar la Compensación por Tiempo de Servicios –CTS- del semestre noviembre 2017 y mayo de 2018, respecto de diecisiete (17) trabajadores, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 07 de febrero de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo del RLGIT.

1.2 Mediante escrito de fecha 23 de octubre de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 420-2020-SUNAFIL/ILM-SIRE3, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución apelada ha omitido aplicar el numeral 2 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1310, vigente desde el 31 de diciembre de 2016, que dispone que las boletas enviadas al trabajador vía correo electrónico no requieren la firma del



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

trabajador en señal de recepción. En ese sentido, basta que el empleador demuestre que ha emitido la boleta y la ha remitido al trabajador, tal como lo ha señalado el Informe N° 49-2017-MTPE/2/14/1, que da validez al uso de la tecnología.

- ii. En mérito a los documentos presentados, se ha acreditado el pago de los beneficios sociales respecto de los siguientes trabajadores: 1) Ana Acuña Pardo, 2) Hernán Emilio Almeyda Cárdenas, 3) Bruno Paolo Bazan Frugone, 4) Jericó Ángel Collas Briceño, 5) Jorge Antonio de Ingunza Aguilar, 6) Oscar Flores Ávila, 7) De María Kelly Franco Elejalde, 8) Lucio Guillermo Garrido Gamarra, 9) Priscila Giannina Gonzales Linares, 10) Miguel Ángel Minaya Capillo, 11) Xiomara Maribel Neyra La Madrid, 12) Alexander George Rengifo Barbosa, 13) Richard Freddy Sevilla Cabrera, 14) Luis Alfredo Tamara Julca, 15) Héctor Jesús Trujillo Meza, 16) Luis Álvaro Pacheco de la Peña y 17) Karen Melissa Peixoto Perales.
- iii. En relación a la trabajadora Claudia María Chávez Jaymez, precisan que cumplieron con el pago de la bonificación y de la gratificación legal de diciembre de 2018, sin embargo, les solicitan el pago de obligaciones anteriores a su fecha de ingreso, es decir, antes del 01 de diciembre de 2018, por lo que debe dejarse sin efecto dicho extremo.
- iv. Respecto de la trabajadora María Sharyll Klatic Salem, señalan que percibía remuneración integral anual, lo que no ha sido tomado en cuenta por la resolución apelada, solicitando la reducción de la multa impuesta al 30%, tal como lo dispone el artículo 40 de la LGIT.
- v. Asimismo, solicitan que de no aplicarse la reducción de la multa al 30% se deberá aplicar la reducción en aplicación del principio de razonabilidad, al haber cumplido con subsanar todas las infracciones, considerando además la actual situación que se atraviesa por la pandemia de la COVID-19, siendo la actividad aeronáutica la más afectada.

- 1.3** Mediante Resolución de Intendencia N° 637-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de abril de 2021², la Intendencia Metropolitana de Lima declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, revocando en parte la Resolución de Sub Intendencia N° 420-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE3 respecto de la multa impuesta, por considerar que:

² Notificada a la inspeccionada el 29 de abril de 2021, ver fojas 299 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- i. De la revisión de la resolución apelada, se advierte que desestima el argumento expuesto sobre el incumplimiento de la entrega de boletas de pago, por cuanto la autoridad de primera instancia no ha emitido sanción por esta infracción.
- ii. De los documentos presentados por la inspeccionada, se advierte que no cumplió con subsanar todas las infracciones imputadas. Así, ha acreditado haber suscrito un Acuerdo de Pago³ de beneficios sociales con la trabajadora Karen Melissa Peixoto Perales, de fecha 27 de mayo de 2019, en el cual se compromete a pagar la CTS y gratificaciones en 12 meses – a partir del mes de mayo de 2019 a abril de 2020- habiendo acreditado solo el abono parcial, faltando el pago de los meses de marzo y abril, tal como se evidencia de las boletas de pago⁴ del periodo de mayo a diciembre de 2019 y enero y febrero de 2020. Asimismo, respecto del detalle de la orden N° 608, emitido por el Scotiabank el 21 de octubre de 2020, se advierte que existen 4 depósitos de S/ 187.31, un depósito de S/ 7.90, un depósito por S/ 620.71 y un depósito por S/ 24.66, lo que hace un total de S/ 840.58. Si bien se aprecia el nombre de la trabajadora, no se precisa si corresponden al pago de los beneficios sociales adeudados, por lo que no pueden atribuirse al cumplimiento del acuerdo suscrito.
- iii. En relación a la boleta de pago del mes de diciembre 2018⁵, correspondiente a la Sra. Claudia María Chávez Jaymez, se advierte que en el rubro de gratificación integral se consigna S/ 1 333.26 y bonificación extraordinaria S/ 120.00 soles, efectivamente la boleta de pago está debidamente suscrita por la trabajadora, por lo que consideran que se ha cumplido con lo solicitado.
- iv. De la boleta de pago suscrita por la Sra. María Sharyll Klatic Salem, correspondiente al mes de diciembre de 2018⁶, se advierte que en el rubro de gratificación integral se consigna S/ 2249.91 y bonificación extraordinaria S/ 202.49 soles, efectivamente la boleta de pago está debidamente suscrita por la trabajadora, por lo que consideran que se ha cumplido con lo solicitado.
- v. En virtud de los pagos acreditados, se excluye a las dos trabajadoras antes mencionadas como afectadas, lo cual tiene efecto únicamente para la graduación de la sanción más no así para la imposición de la misma.

³ Ver fojas 270 y 271 del expediente sancionador

⁴ Ver fojas 272 y 282 del expediente sancionador

⁵ Ver fojas 283 del expediente sancionador

⁶ Ver fojas 284 del expediente sancionador



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.4** Mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 637-2021-SUNAFIL/ILM⁷.
- 1.5** La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 000798-2021-SUNAFIL/ILM, ingresando el 27 de mayo de 2021 a evaluación por parte del Tribunal.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁸, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, Sunafil), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, ésta 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° 29981⁹, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo¹⁰ (en adelante, LGIT), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR¹¹, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal

⁷ Ver fojas 296 al 299 del expediente sancionador

⁸ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

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

⁹ "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.

(...)"

¹⁰ "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."

¹¹ "Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR¹² (en adelante, el Reglamento del Tribunal), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que sean 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 una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, 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

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

¹²Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 RLGIT 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 STAR UP S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que **STAR UP S.A.** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 637-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 61 488.00 por la comisión de tres (03) infracciones, tipificadas como GRAVES previstas en los numerales 24.4 y 24.5 del artículo 24 y una (01) infracción muy grave MUY GRAVE por no adoptar la medida inspectiva de requerimiento de fecha 07 de febrero de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 30 de abril de 2021, el primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución.
- 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 **STAR UP S.A.**

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 637-2021-SUNAFIL/ILM, en base a los siguientes argumentos:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- **Inaplicación del plazo de caducidad del procedimiento administrativo**

Señalan que las actuaciones inspectivas se iniciaron el 13 de diciembre de 2018 y finalizaron el 15 de febrero de 2019 con la emisión del Acta de Infracción. Posteriormente, fueron notificadas con la imputación de cargos el 28 de octubre de 2019. Así, consideran que habiendo transcurrido 11 meses debería declararse la caducidad del procedimiento.

- **La demora en el inicio del procedimiento sancionador y notificación del acta de infracción si configura una vulneración al derecho del debido procedimiento.**

Advierten que las actuaciones inspectivas finalizaron el 15 de febrero de 2019, con la emisión del Acta de Infracción, notificándoles con la imputación de cargos el 28 de octubre de 2019, además que el informe final de instrucción se les notificó el 10 de setiembre de 2020, y la resolución de intendencia el 24 de abril de 2021. Habiendo durado el procedimiento más de 2 años, lo cual excede un plazo razonable, consideran que se ha vulnerado el principio del debido procedimiento, tanto en el procedimiento inspectivo como en el procedimiento sancionador.

- **Sobre las supuestas infracciones en materia de relaciones laborales**

La Resolución de Intendencia señala que solo han cumplido con subsanar las omisiones respecto de dos trabajadores y no han evaluado el cumplimiento de sus obligaciones respecto de los otros trabajadores afectados y reiteran que han acreditado el pago de los beneficios sociales adeudados, por lo que se solicitan se emita un nuevo pronunciamiento acorde a ley.

- **La multa impuesta vulnera los principios de razonabilidad y proporcionalidad**

Señalan que han cumplido con todos los pagos solicitados antes de la presentación del recurso de apelación, con lo que la multa impuesta vulnera el principio de razonabilidad y proporcionalidad, pues no se habría evaluado la voluntad de cumplir del administrado al momento de cometer las conductas infractoras, por cuanto niegan categóricamente tener una actitud obstruccionista contra la labor inspectiva, a la que se refiere el artículo 9 de la LGIT, que obliga al administrado a colaborar con los inspectores de trabajo, en todo aquello que los vincule en el cumplimiento de sus funciones. Por ello, consideran que la resolución impugnada inaplica las normas que regulan el ordenamiento jurídico laboral y vulnera las normas del procedimiento administrativo general establecidas en el TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

- 6.1** De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas "...deben actuar con respecto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".
- 6.2** Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente¹³, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG¹⁴, pudiendo incluso "...solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley"¹⁵.
- 6.3** Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

"Artículo 49.- Recursos administrativos

Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del

¹³ "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 217. *Facultad de contradicción*

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

(...)"

¹⁴ "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 218. *Recursos administrativos*

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."

¹⁵ Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.

El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos.”

- 6.4** En esa línea argumentativa, el artículo 55 del RLGIT establece que el recurso de revisión es un **recurso de carácter excepcional**, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en los puntos 3.4 de la presente resolución.
- 6.5** Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:

“...la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal.

El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias.”

Entendiéndose, por parte de esta Sala, que la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

- 6.6** En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con las infracciones muy graves, e identificando si sobre éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del reglamento citado en el numeral precedente.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Inaplicación del plazo de caducidad del procedimiento administrativo

- 6.7** 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 contados 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**” (el resaltado es nuestro). En ese marco normativo, el plazo es computado a partir de la notificación de la Imputación de Cargos acompañada del Acta de Infracción, que da inicio al procedimiento administrativo sancionador y concluye con la notificación de la resolución de primera instancia que sanciona a la inspeccionada.
- 6.8** Por su parte, el numeral 2 del artículo 259 del TUO de la LPAG¹⁶ 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.
- 6.9** En igual sentido, es apropiado señalar que la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1272¹⁷, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo (en adelante, **el Decreto Legislativo N° 1272**), establece un plazo de un (1) año, desde la vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, para que caduquen los procedimientos sancionadores que se encontraban en trámite a su fecha de publicación.
- 6.10** Así también, el ítem 7.1.1.6 del punto 7.1 del numeral 7 de la Directiva 001-2017-SUNAFIL/INII¹⁸, Directiva que regula del Sistema de Inspección del Trabajo, aprobada

¹⁶ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General “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.”

¹⁷ **Decreto Legislativo N° 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo**
“Disposiciones Complementarias Finales
(...)”

Quinta. - Para la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 237-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se establece un plazo de un (1) año, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, para aquellos procedimientos sancionadores que a la fecha se encuentran en trámite.”

¹⁸ **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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.

- 6.11** Cabe mencionar, que mediante la Resolución de Superintendencia N° 074-2020-SUNAFIL, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 24 de marzo de 2020, se dispone la suspensión de plazos del Sistema de Inspección del Trabajo y de los procedimientos administrativos en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, cuya prórroga se encuentra contenida en las Resoluciones de Superintendencia N°s 80 y 83-2020-SUNAFIL; por lo que en la misma línea, se emite la Resolución de Superintendencia N° 087-2020-SUNAFIL, de fecha 15 de junio de 2020, que dispone prorrogar la suspensión del cómputo de los plazos de las actuaciones inspectivas y de los procedimientos administrativos sancionadores del Sistema de Inspección del Trabajo, dispuesta en el primer párrafo del artículo 1 de la Resolución de Superintendencia N° 074-2020-SUNAFIL, por doce (12) días hábiles, a partir del 11 de junio de 2020; siendo así que, la suspensión del plazo contenido en los dispositivos legales mencionados opera del 16 de marzo al 29 de junio de 2020.
- 6.12** En esta línea argumentativa, verificamos que mediante Cédula de Notificación N° 76171-2019¹⁹ el Acta de Infracción N° 516-2019-SUNAFIL/ILM y la Imputación de Cargos N° 1016-2019-SUNAFIL/ILM/AI2, fueron notificadas el 21 de noviembre de 2019; por lo que es a partir de esta fecha que corre el plazo para contar los nueve (9) meses a cuyo vencimiento habría operado la caducidad. Por su parte, se emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 420-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 28 de setiembre de 2020, notificada a la impugnante el 02 de octubre de 2020, precisando el cómputo del plazo, el cual se computaría del 21-11-2019 al 15 de marzo de 2020 -3 meses 21 días- y del 30-06-2020 al 02 de octubre de 2020 -3 meses 1 día-. En consecuencia, habrían transcurrido 6 meses y 22 días; por lo que no se habría excedido de plazo de caducidad establecido en la norma materia de análisis. Por ello, concluimos que no corresponde amparar los argumentos de este extremo del recurso de revisión.

La demora en el inicio del procedimiento sancionador y notificación del acta de infracción sí configura una vulneración al derecho del debido procedimiento.

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.

¹⁹ Ver fojas 15 del expediente sancionador



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.13** Al respecto, cabe precisar que el Acta de Infracción fue emitida el 15 de febrero de 2019 y posteriormente notificada el 28 de octubre de 2019, lo cual ha excedido del plazo legal dispuesto en el artículo 24 numeral 24.1 del TUO LPAG²⁰, también es cierto que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración no la exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público, máxime si la actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo, de conformidad con el artículo 151 numeral 151.3 del TUO LPAG. Tampoco existe disposición legal expresa que sancione con nulidad la notificación extemporánea del Acta de Infracción.
- 6.14** Asimismo, se verifica que la impugnante presentó el escrito de descargos a la imputación de cargos el 06 de noviembre de 2019, adjuntado los acuerdos suscritos con algunos de los trabajadores afectados, a fin de cumplir con el pago de sus beneficios sociales correspondientes al pago de gratificaciones legales y bonificación extraordinaria de julio de 2018 y el pago de CTS de los periodos noviembre de 2017 y mayo de 2018 respecto de 15 trabajadores y por el periodo noviembre de 2018 respecto de 17 trabajadores. En relación al incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 07 de febrero de 2019, no cuestionó ni aportó medio probatorio que desestime dicha infracción.
- 6.15** Los documentos presentados fueron evaluados en el Informe Final N° 304-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 14 de julio de 2020, notificado a la administrada el 26 de agosto de 2020, el cual fue sobrecartado el 10 de setiembre de 2020; presentando los respectivos descargos el 18 de setiembre de 2020. Posteriormente se emitió la resolución de Sub Intendencia N° 420-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 28 de setiembre de 2020, notificada a la impugnante el 02 de octubre de 2020.
- 6.16** De lo actuado en el procedimiento administrativo sancionador, se evidencia que la secuencia de los actos procesales ha sido continua y dentro del plazo establecido en el artículo 259 numeral 259.1 del TUO de la LPAG. Además, se debe tener en cuenta el periodo de suspensión de los plazos administrativos establecido por la SUNAFIL como consecuencia del estado de emergencia sanitaria y aislamiento social obligatorio, a partir del 16 de marzo al 29 de junio de 2020, tal como se ha indicado en el 6.12 de la presente resolución.

²⁰ “ Artículo 24.- Plazo y contenido para efectuar la notificación

24.1 Toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días, a partir de la expedición del acto que se notifique, y deberá contener:

(...)”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- **Sobre las supuestas infracciones en materia de relaciones laborales, la multa impuesta vulnera los principios de razonabilidad y proporcionalidad y la no obstrucción a la labor inspectiva**

- 6.17** Es oportuno señalar, que el recurso de revisión solo es atendible por las infracciones muy graves, como en el presente caso por la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46²¹ del RLGIT, por lo que esta Sala solo se pronunciará sobre dicho extremo. Por tanto, las demás infracciones contenidas en la resolución impugnada no serán materia de pronunciamiento, sujetándose a las consecuencias previstas conforme a Ley.
- 6.18** La inspeccionada alega que no ha obstruido la labor inspectiva, por el contrario, que ha cumplido con presentar todos los medios probatorios que acreditan haber pagado los beneficios sociales de los trabajadores afectados, los cuales la autoridad administrativa no habría valorado, por lo que la multa impuesta vulnera los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
- 6.19** Al respecto, este Tribunal advierte que la medida de requerimiento de fecha 07 de febrero de 2019, que disponía se adopte las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de relaciones laborales, como la entrega de boletas de pago, depósitos de CTS, entrega y liquidación de CTS, pago de gratificaciones, pago de la bonificación extraordinaria de julio de 2018, de acuerdo a los cuadros detallados en sus numerales del 01 al 04 otorgó el plazo de cinco (05) días hábiles para su cumplimiento, el cual fue verificado a fojas 208 de expediente inspectivo, acreditando el cumplimiento solo en parte de los documentos solicitados antes de la emisión del acta de Infracción N° 516-20190-SUNAFIL/ILM.
- 6.20** Cabe precisar que la medida inspectiva de requerimiento, solo puede emitirse en sede inspectiva, por ser una facultad y parte de las funciones orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.
- 6.21** Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones

²¹ Artículo 46 del RLGIT: Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: (...) 46.7 No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de investigación o con posterioridad a las mismas. Quando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse”. (el énfasis es añadido)

- 6.22** Como se evidencia de la norma acotada, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.
- 6.23** Sobre el particular, el TUO de LPAG establece “la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental”²². (el énfasis es añadido)
- 6.24** Del mismo modo, el artículo 15 numeral 15.1 de la LGIT, establece “que durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley” en concordancia con el artículo 36²³ de la misma

²² TUO de la LPAG, artículo IV. Numeral 1.8.

²³ LGIT: 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 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 del Trabajo de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

norma que establece que las acciones u omisiones de los sujetos obligados, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados, constituyen infracción a la labor inspectiva.

- 6.25** Así, de autos se desprende que la inspeccionada, en atención a la medida de inspectiva de requerimiento, presentó en el plazo otorgado por el inspector comisionado, los contratos de trabajo, boletas de pago de julio y diciembre de 2018, acreditándose que no cumplió con el pago de gratificaciones legales y bonificación extraordinaria de julio de 2018 y el pago de CTS de los periodos noviembre de 2017 y mayo de 2018 respecto de 15 trabajadores y por el periodo noviembre de 2018 respecto de 17 trabajadores.
- 6.26** Por lo anteriormente señalado, corroboramos el incumplimiento, dado que la impugnante al momento de presentar los descargos a la imputación de cargos y al Informe Final de Instrucción, si bien adjuntó los acuerdos de pago suscritos con los trabajadores afectados y las boletas de pago de los mismos, solo acreditaron el cumplimiento de parte de los acuerdos pactados. Ello ha sido verificado por este Tribunal, ya que los pagos efectuados no corresponden a la totalidad de los beneficios sociales adeudados a los trabajadores afectados.
- 6.27** En tal sentido, tal como se evidencia de los medios probatorios ofrecidos durante el procedimiento sancionador, la sanción ha sido impuesta en línea con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

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 Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

-
- necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.
 - El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia.
 - 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 070-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por **STAR UP S.A** en contra de la Resolución de Intendencia N° 637-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de abril de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 2947-2019-SUNAFIL/ILM-SIRE3, por las razones expuestas en los fundamentos de la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 637-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de abril de 2021, en todos sus extremos.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a **STAR UP S.A.** y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Devolver los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

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

Regístrese y comuníquese

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

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

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