



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 213-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	233-2020-SUNAFIL/IRE-AQP
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA
IMPUGNANTE	:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TIABAYA
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP
MATERIA	:	- RELACIONES LABORALES - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TIABAYA** en contra de la Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 18 de mayo de 2021

Lima, 18 de agosto de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TIABAYA** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 18 de mayo 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° 292-2019-SUNAFIL/IRE-AQP, 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° 378-2019-SUNAFIL/IRE-ARE (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, dos (2) infracciones graves a la normativa sociolaboral y una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.

¹ Se verificó el incumplimiento sobre las siguientes materias: Hostigamiento y actos de hostilidad, otros hostigamientos, incluye todas.



- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 231-2020-SUNAFIL/SIAI-AQP del 19 de agosto de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).
- 1.3** De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del 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° 142-2020-SUNAFIL/SIAI-AQP, 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° 284-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP de fecha 28 de diciembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 30,240.00 por haber incurrido, entre otros, en:
- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, referente a no acreditar el cese de actos de hostilidad referidos a la reducción de la remuneración del trabajador Alfredo Bautista Ccuno Aqise, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.
 - Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, programada para el 03 de julio de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- 1.4** Con fecha 21 de enero de 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 284-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP.
- 1.5** Mediante Resolución de Sub Intendencia N° 151-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, de fecha 16 de abril de 2021, se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de Sub Intendencia N° 284-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP.
- 1.6** Con fecha 26 de abril de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 151-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, argumentando lo siguiente:
- i. SUNAFIL no tiene competencia para declarar la desnaturalización de un contrato bajo el régimen del DL N° 1057 al DL N° 728; por lo tanto, no tiene competencia para reintegrar sentencias emitidas por el poder judicial, que contienen un mandato expreso, como lo dispuesto en la Sentencia N° 66-2019-1SLP del expediente judicial N° 01797-2014-0-0411-JM-CI-01; por lo que, al existir periodos laborados distintos también existieron remuneraciones distintas sobre las que se pronunció la autoridad jurisdiccional; en ese sentido, el demandante debió solicitar la integración o aclaración de la sentencia.
 - ii. No se aplicó el artículo del 48-A del RLGIT, referente al concurso de infracciones, en atención a la infracción a la labor inspectiva, que confluye en el mismo hecho generador.
 - iii. No se valoraron sus medios probatorios, tales como: la sentencia de vista, escrito de fecha 22 de abril de 2019, Resolución N° 41, escrito de fecha 08 de julio de 2019,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 213-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Resolución N° 42, Informe N° 222-2019-SGRRHH-GAF-MDT e Informe N° 200-2019-SGRRHH-GAF//MDT y el Informe N° 111-2020-SDEL/SGRRHH-GAF/MDT.

- 1.7** Mediante Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 18 de mayo de 2021², la Intendencia Regional de Arequipa declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 151-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, por considerar que:
- i. Se encuentra ante un recurso considerado impropio; toda vez que, la impugnante presentó un recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 284-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, a fin de que se evalúe la nueva prueba aportada y proceda a revocar el acto resolutorio; en ese sentido, corresponde, efectuar una valoración de los argumentos referidos al análisis efectuado de la nueva prueba, mas no, a otras cuestiones que la impugnante formula en sus argumentos de defensa; en ese sentido, el recurso de apelación se interpuso contra la Resolución de Sub Intendencia N° 151-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, que declaró infundado el recurso de reconsideración, y no contra la resolución de primera instancia; por lo que la presente instancia se pronunciará sobre las alegaciones pertinentes.
 - ii. De la valoración del informe N° 111-2020-SDEL/SGRRHH-GAF/MTD, se verifica que, el mismo fue presentado antes de la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 284-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP; por lo que, no constituye en sí nueva prueba; asimismo, no es un medio probatorio que acredite el cumplimiento de las obligaciones laborales requeridas; al afirmar solamente que no existe un reintegro pendiente de pago a favor del trabajador, sin el sustento correspondiente.
 - iii. La impugnante, invoca la existencia de remuneraciones diferentes antes de la declaración judicial de desnaturalización de contratos; sin embargo, no presenta argumento alguno que justifique por qué no tomó en cuenta el monto de la última remuneración antes de la separación del trabajador de sus funciones y por qué determino que el monto que le correspondía era menor al momento de su reincorporación.
- 1.8** Con fecha 01 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Arequipa el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP.

² Notificada a la inspeccionada el 26 de mayo de 2021.



- 1.9 La Intendencia Regional de Arequipa admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 418-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, recibido el 06 de julio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad

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

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."



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 213-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TIABAYA



- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TIABAYA presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 9,450.00 por la comisión de una (01) infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT (actos de hostilidad) y la sanción impuesta de S/9,450.00 por la comisión de una (01) infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT (medida inspectiva de requerimiento), entre otros, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.
- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TIABAYA.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Con fecha 1 de julio 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP a fin de que se declara su nulidad, la nulidad del acta de infracción, la nulidad de la Resolución de Sub Intendencia N° 284-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP y la nulidad de la Resolución de Sub Intendencia N° 151-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, por la contravención a la constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias, regulado en el numeral 1 del artículo 10⁹ del TUO de la LPAG y porque no cumple con el requisito de validez del acto administrativo regulado en el numeral 2 y 4 del artículo 3¹⁰ del TUO de la LPAG, de acuerdo a lo señalado a continuación:

Caducidad del Procedimiento Administrativo Sancionador

- Precisa que, se debe declarar la caducidad del presente procedimiento administrativo; toda vez que, de acuerdo al TUO de la LPAG, el plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de 9 meses, contados a partir de la notificación de la imputación de cargos, el mismo que puede ser ampliado por un plazo máximo de 3 meses; en ese sentido, en el presente caso, la imputación de cargos fue notificada el 07 de setiembre del 2020, teniendo un plazo para resolverse hasta el 07 de junio del 2021, habiéndose resuelto el presente procedimiento el 22 de junio del 2021, 15 días después de vencido el plazo para su resolución; por lo que, considerando que no ha

⁸ Iniciándose el plazo el 27 de mayo de 2021.

⁹ Texto único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

¹⁰ Texto único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 213-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

existido alguna resolución que justifique la ampliación del plazo, debe declararse la caducidad y archivo del mismo.

Nulidad del Acta de Infracción N° 378-2019-SUNAFIL/IRE-ARE, Resolución de Sub Intendencia N° 284-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, Resolución de Sub Intendencia N° 151-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP y Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP

- Precisa que, SUNAFIL no tiene competencia para modificar una sentencia judicial, ya que las mismas son literales y los mandatos son expresos, en caso que no lo sean las partes deben solicitar una integración o aclaración dentro del plazo que se tiene para apelar dicha sentencia, en caso no se realice la solicitud de aclaración o integración, la sentencia quedará firme como en el presente caso; en ese sentido, SUNAFIL emitió el acta de infracción, que sirve como fundamento a la Resolución de Sub Intendencia N° 284-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, Resolución de Sub Intendencia N° 151-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP y Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, respecto a las infracciones de cese de hostilidad por reducción de remuneración, no acreditar el pago íntegro de la gratificación legal, bonificación extraordinaria y medida inspectiva de requerimiento, que implica una modificación en la remuneración.
- En relación a lo expuesto, de la Sentencia de Vista N° 66-2018-1SLP, se declara fundada la existencia de una relación laboral indeterminada sujeta al régimen del DL 728, por los periodos del catorce de setiembre al treinta de noviembre de 2014, los meses de marzo del 2011, abril del 2012, julio y octubre 2013, marzo, mayo y junio del 2014 entre el trabajador Alfredo Bautista Ccuno Aquisé y la impugnante; por lo que en vista, de que han existido diferentes periodos, manifiesta que debió existir pronunciamiento expreso en la sentencia mencionada respecto a la remuneración del trabajador.
- En ese punto se verifica que existe incertidumbre jurídica que SUNAFIL no puede resolver, y en todo caso, debe ser un juez que resuelva dicha circunstancia respecto a la remuneración; por lo que, el trabajador debió solicitar la integración de la sentencia y que la misma se pronuncie respecto al monto de la remuneración; verificándose que sunafil no ha seguido el procedimiento regular, actuando más allá de sus funciones, al establecer infracciones respecto al cumplimiento de una remuneración que no se encuentra declarada en la Sentencia de Vista N° 66-2018-1SLP
- Asimismo, solicita que se requiera al trabajador, solicitar la aclaración de la sentencia y bajo dicho mandato judicial procederá a cumplir la sentencia y de ser el caso corregir las remuneraciones.



- **Concurso de infracciones**

- La impugnante alega que se inaplica el principio del concurso de infracciones, regulado en el artículo 48-A de la LGIT, toda vez que, en aplicación del mencionado artículo, se debió sancionar solo por alguna de las infracciones a la labor inspectiva tipificada como infracción muy grave.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

6.1 Respecto de lo señalado por la impugnante, referente a la inexistencia de infracciones graves, que en materia sociolaboral (gratificación legal y bonificación extraordinaria del periodo diciembre 2018) fueron objeto de pronunciamiento en la resolución de segunda instancia: Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, debe dejarse establecido que el recurso de revisión, conforme al artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, es aquel que 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 RLGIT.

Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar el pago de los beneficios sociales (gratificación legal y bonificación extraordinaria del periodo diciembre 2018), cuyo incumplimiento dio paso a la imposición de sanciones graves, son argumentos respecto de los cuales este Tribunal no tiene competencia para pronunciarse. En ese sentido, en la presente Resolución no se tomará en cuenta dichos argumentos y sólo considerará en su pronunciamiento aquellas alegaciones que se refieren a las infracciones muy graves, en el presente caso, se encuentran constituidas en el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento y la infracción en materia de relaciones laborales, relativa al cese de actos de hostilidad.

En vista de esta última cuestión, se entra a analizar la normativa sustantiva invocada por la impugnante, conforme a la competencia que tiene asignada esta instancia de revisión.

Sobre la inaplicación del plazo de caducidad del procedimiento administrativo

6.2 El numeral 259.1 del artículo 259 del TUO de la 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**” (énfasis añadido); en ese marco normativo, la caducidad del procedimiento sancionador no aplica al procedimiento recursivo, por cuanto solo atañe a dicho procedimiento, plazo que es computado a partir de la notificación con la Imputación de Cargos acompañado 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 213-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.3** Por su parte, el numeral 259.2 del artículo 259 del TUO de la LPAG¹¹ 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** En igual sentido, es apropiado señalar que la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1272¹², 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.
- 6.5** Así también, el ítem 7.1.1.6 del punto 7.1 del numeral 7 de la Directiva 001-2017-SUNAFIL/INII¹³, Directiva que regula 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.
- 6.6** En esta línea argumentativa, verificamos que mediante Cédula de Notificación N° 30104-2020¹⁴ la Imputación de Cargos N° 231-2020-SUNAFIL/SIAI-AQP, que contiene el Acta de Infracción N° 378-2019-SUNAFIL/IRE-ARE, fue notificada el 7 de setiembre de 2020; por lo que es a partir de esta fecha que corre el plazo para contar los nueve (9) meses, por su parte se emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 284-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP de

¹¹ 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."

¹² **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."

¹³ **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.

¹⁴ Ver fojas 08 del expediente sancionador



fecha 28 de diciembre de 2020, notificada a la impugnante el 30 de diciembre de 2017; iniciando el cómputo del plazo el 08 de setiembre de 2020 al 28 de diciembre de 2020, han transcurrido aproximadamente 3 meses; por lo que no se habría excedido de plazo de caducidad establecido en la norma materia de análisis. En consecuencia, concluimos que los argumentos en este extremo del recurso de revisión no corresponden ser amparados.

6.7 Por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger el recurso de revisión, en este extremo.

Sobre la Nulidad del Acta de Infracción N° 378-2019-SUNAFIL/IRE-ARE, Resolución de Sub Intendencia N° 284-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, Resolución de Sub Intendencia N° 151-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP y Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP

6.8 Al respecto, de los numerales 4.3, 4.4 y 4.5 de los Hechos Constatado del Acta de Infracción, se verifica lo siguiente:

- 4.3** Con vista a la Constancia de Modificación o Actualización de datos del trabajador, se encuentra acreditada la vinculación laboral entre el recurrente Alfredo Bautista Ccuno Aquisé y la Municipalidad Distrital de Tiabaya (en adelante "sujeto inspeccionado") bajo el régimen laboral privado – Decreto Legislativo 728, cuyo último periodo laboral inicia el 01 de octubre del 2018.
- 4.4** Asimismo, se ha verificado que la vinculación laboral actual obedece al cumplimiento del mandato judicial que ordena la reposición del trabajador, como se advierte del acta de reposición por sentencia judicial de fecha 28 de setiembre del 2018.
- 4.5** En este sentido, de las sentencias emitidas en el proceso laboral N° 01797-2014-0-0411-JM-CI-01, se ha verificado que el órgano jurisdiccional ha declarado la existencia de una relación laboral indeterminada sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 728 por los periodos del 14 de setiembre al 30 de noviembre del 2014, meses de marzo del 2011, abril del 2012, julio y octubre del 2013, marzo, junio y julio del 2014. Cabe precisar que del considerando 5.2.1 de la sentencia judicial de segunda instancia, los periodos desnaturalizados serían del 14 de setiembre al 30 de noviembre del 2010, meses de marzo del 2011, abril del 2012, julio y octubre del 2013, marzo, mayo y junio del 2014.

6.9 Asimismo, de los numerales 4.22 y 4.23 de los Hechos Constatado del Acta de Infracción, se verifica lo siguiente:

- 4.22** Cabe precisar que los S/ 1500.00 sólo corresponden a la remuneración del trabajador sin incluir otros conceptos como beneficios liquidatorios propios del régimen de construcción civil, así se aprecia de las boletas de pago de los periodos mayo y junio 2014 reconocidas por el sujeto inspeccionado en la comparecencia de fecha 17 de junio del 2019.
- 4.23** De la revisión de las boletas de pago de remuneración y las planillas de pago del periodo octubre 2018 a abril 2019, se observa que se pagó al trabajador como contraprestación por la prestación de servicios el monto mensual de S/ 930.00 (novecientos treinta con 00/100 soles), sin justificación objetiva, legal ni razonable para el pago de dicho monto, el cual resulta ser inferior al monto que percibió en el periodo que el juez declaró su desnaturalización.

6.10 En ese sentido, se verifica que la SUNAFIL no realizó la integración de la remuneración del trabajador Alfredo Bautista Ccuno Aquisé; toda vez que la sentencia emitida por el Poder Judicial resolvió la desnaturalización de los periodos en que éste venía laborando por medio de recibos por honorarios o prestación de servicios en obras temporales, pese a tener la calidad de obrero en la Municipalidad, lo que implica que el reconocimiento de sus derechos laborales. Así, en virtud del mandato de la sentencia judicial citada, la declaratoria de derechos existentes se retrotraen al periodo en el que el trabajador percibió su última



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 213-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

remuneración, es decir junio del 2014, reconocido como uno de los periodos desnaturalizados.

- 6.11** En consecuencia, está acreditado con claridad desde lo resuelto por el Poder Judicial que la impugnante tenía la obligación de continuar pagando al trabajador afectado la suma de S/. 1,500.00 soles, por concepto de remuneración básica, más aún si no ha acreditado justificación alguna respecto a la reducción de la remuneración al monto de S/. 930.00. De esta forma, como se verifica del acta de infracción, la remuneración determinada en la fiscalización (respecto de la que se predica una reducción inmotivada), se basa en los elementos propios de la investigación efectuada por el inspector comisionado.
- 6.12** En ese sentido, estando a que el trabajador afectado mantiene un vínculo laboral con la impugnante, la autoridad inspectiva tiene la competencia de vigilar y exigir el cumplimiento de las normas de trabajo, conforme con el artículo 3 de la LGIT.
- 6.13** Por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger el recurso de revisión.

Sobre la inaplicación del principio de concurso de infracciones

- 6.14** Al respecto, es preciso indicar que, de acuerdo a lo regulado en el numeral 248.6 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el principio del concurso de infracciones, como principio de la potestad sancionadora administrativa, señala que: "6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes."
- 6.15** En concordancia, con el artículo 48-A, del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, que señala lo siguiente "Cuando una misma acción u omisión del empleador constituya más de una infracción prevista en el presente Reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad".
- 6.16** En igual sentido, mediante Resolución de Superintendencia N° 233-2017-SUNAFIL del 13 de noviembre de 2017, se aprueban los criterios normativos adoptados por el "Grupo de Trabajo de Análisis de Criterios en materia legal aplicables al Sistema Inspectivo", se ha establecido, como criterio interpretativo para los órganos resolutivos del sistema inspectivo, lo siguiente

"El concurso de infracciones será aplicable en caso que una misma acción u omisión configure más de una infracción, en cuyo caso se aplica la sanción prevista de mayor gravedad. Si las infracciones son de la misma gravedad se



aplicará la sanción de mayor cuantía. En caso de tener la misma cuantía, se multará solo por una”(énfasis añadido).

- 6.17** Conforme a ello, se analizará si, en efecto, la infracción por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento programada para el día 3 de julio de 2019, se subsume en las infracciones en materia relaciones laborales¹⁵, cuyo incumplimiento ha sido imputado a la impugnante en el PAS.
- 6.18** Con relación al fundamento de la presente infracción, se debe indicar que de acuerdo al numeral 5.3 del artículo 5 del LGIT, las medidas de requerimiento obligan al sujeto inspeccionado en adoptar, dentro de un plazo determinado, las medidas correspondientes a fin de otorgar cumplimiento a la normativa del ordenamiento sociolaboral.
- 6.19** En otras palabras, la medida inspectiva persigue la sujeción de los administrados al orden legal laboral, a fin de garantizar la eficacia de la actividad de inspección y lograr con ello la promoción del cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables.
- 6.20** En ese orden de ideas, existe una notable diferencia en los fundamentos jurídicos de las medidas de requerimiento, respecto a las obligaciones en materia laboral que pretenden hacer eficaces. En las primeras se garantiza exclusivamente la eficacia de la inspección dentro del marco de promoción de las obligaciones laborales. En cambio, las infracciones en materia de relaciones laborales versan sobre el reconocimiento de diversos derechos sociolaborales en beneficio del trabajador, independientemente del plano de la actividad inspectiva.
- 6.21** Cabe precisar que, como lo ha establecido este Tribunal mediante la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, en la cual se establecieron precedentes administrativos de observancia obligatoria, “además de las infracciones detectadas por incumplimientos a la normativa sociolaboral y de la seguridad y salud en el trabajo, las infracciones a la labor inspectiva se configuran, entre otros supuestos, cuando existe una obstrucción de parte de los inspeccionados al deber de colaboración en las actuaciones inspectivas” como ha sucedido en el presente caso al incumplir con la medida inspectiva de requerimiento.
- 6.22** Por consiguiente, de conformidad con el fundamento 9 de la Resolución de Sala Plena antes señalada, establecido como precedente de observancia obligatoria, “en tanto que el ordenamiento no disponga cosa distinta, los actos o hechos que impiden o dificulten la labor inspectiva y que se consignan en el acta de infracción, constituyen infracciones que no tienen naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente, respecto de posibles infracciones ocurridas o detectadas en la visita inspectiva referente a aspectos sustantivos objeto de control por la inspección laboral”.
- 6.23** Por estas razones, a opinión de esta Sala, el PAS ha determinado la existencia de ilícitos diferentes, no siendo posible subsumir la infracción en materia de labor inspectiva frente a las demás detectadas.
- 6.24** Por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger el recurso de revisión.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la SUNAFIL, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del

¹⁵ Acreditar el cese de hostilidad, acreditar el pago íntegro de la gratificación y bonificación extraordinaria del periodo diciembre 2018.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 213-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TIABAYA, contra de la Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 18 de mayo de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 233-2020-SUNAFIL/IRE-AQP, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 066-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, en los extremos referentes a las sanciones impuestas por el incumplimiento a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 de la RLGIT y el incumplimiento en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

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

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

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

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