



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 156-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 1973-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE3
PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE : SEGURO SOCIAL DE SALUD
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 773-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA : - RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara NULO el Informe Final de Instrucción N° 162-2019-SUNAFIL/ILM/AI2 de fecha 30 de setiembre de 2019, y, en consecuencia, RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador hasta el momento en el que el vicio se produjo.

Lima, 02 de agosto de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por el SEGURO SOCIAL DE SALUD (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 773-2021-SUNAFIL/ILM, 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° 14497-2017-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° 2939-2017-SUNAFIL/ILM (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 (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 607-2019-SUNAFIL/ILM/AI2 del 23 de agosto de 2019, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) 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

¹ Se verificó el cumplimiento de materia de Jornada, Horario de Trabajo y Descansos Remunerados (sub materia: no goce de vacaciones).



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° 162-2019-SUNAFIL/ILM/AI2 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), 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° 1065-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3 de fecha 22 de noviembre de 2019, multó a la impugnante por la suma de S/ 18,225.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE en relaciones laborales, por no cumplir con del pago y goce de las vacaciones de los periodos del 2014 al 2015 y 2015 al 2016, así como el pago de las indemnizaciones por las vacaciones no gozadas, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, ascendente a S/ 9,112.50.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 20 de noviembre de 2017, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 9,112.50.

1.4 Mediante escrito de fecha 20 de diciembre de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 1065-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3, argumentando lo siguiente:

- i. No se ha valorado el descargo presentado.
- ii. Se ha acreditado el goce de descanso vacacional, así como el pago de la bonificación vacacional.
- iii. El no goce de las vacaciones obedecieron a una necesidad en el servicio de las funciones del personal.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 773-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 18 de mayo de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 1065-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3, por considerar los siguientes puntos:

- i. Respecto a la vulneración del derecho de defensa, se tiene que, pese al el plazo de concedido para presentar el descargo, la accionante optó por presentarlo de manera extemporánea. Asimismo, no se ha acreditado de manera documentaria la interrupción del ejercicio del presente derecho.
- ii. Del pago vacacional y descanso respectivo, la resolución impugnada señala:

“...este Despacho volvió a realizar la revisión del récord vacacional presentada por la inspeccionada en la diligencia de verificación del

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 156-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, el cual obra de fojas 258 a 260 del expediente inspectivo, observándose que se trata de un documento elaborada por la inspeccionada, que no contiene alguna firma de los trabajadores afectados, por lo que, aquel no acredita el cumplimiento de su obligación. Asimismo, en cuanto a la relación emitida sobre el pago de vacaciones, el cual obra de fojas 261 a 263 del expediente inspectivo, de la misma manera, este documento es un documento elaborado por la inspeccionada, que no acredita fehacientemente si se realizó el pago correspondiente, pues no cuenta con algún documento probatorio adicional (numeral 3.5.).

En adición a ello, en relación a la Carta N° 2721-SGC-GAP-GCAP-ESSALUD-2017, la cual fue presentada si bien acredita haber otorgado vacaciones a los trabajadores afectados, esto se realiza de manera parcial, siendo ello también analizado por el personal inspectivo y durante el trámite del procedimiento administrativo sancionador, evidenciándose que, la inspeccionada no ha cumplido con el pago de las vacaciones de los siguientes trabajadores: Bayona Paredes, Erika Milagros, (2015-2016); Campos Ugarte, Ana María; Leiva Cruzado, Homero; Manrique Bolivar Mónica Carolina; Martinez Zulueta Pedro Ricardo, Cerrón Quintanilla, Rocío; Cuenca Huanca, Socorro; y, Sandoval Ramirez, Dusty, no se acreditó el descanso vacacional del periodo (2014-2015) y (2015-2016) (numeral 3.6.)”³.

- iii. Por último, sobre las acciones para el disfrute de vacaciones, la resolución impugnada señala que:

“... es necesario indicar que, ello no acredita el cumplimiento de su obligación materia de sanción en el presente procedimiento. En ese orden de ideas que, ello no acredita el cumplimiento de su obligación materia de sanción en el presente procedimiento (...) (numeral 3.7)”⁴.

- 1.6** Mediante escrito de fecha 10 de junio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 773-2021-SUNAFIL/ILM.

³ Página 3 de la Resolución de Intendencia N° 773-2021-SUNAFIL/ILM, obrante en el folio 127 del expediente sancionador.

⁴ *Ibidem*.



- 1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 952-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 22 de junio 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° 29981⁵, 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° 29981⁶, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁷ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁸, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁹ (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.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

⁵ "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."

⁶ "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.

(...)"

⁷ "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."

⁸ "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."

⁹ "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° 156-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 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 DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD

- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que el SEGURO SOCIAL DE SALUD presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 773-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 18,225.00 por la comisión de la infracción tipificada como MUY GRAVES, previstas en el numeral 46.7 del artículo 46, y el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución¹⁰.
- 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 el SEGURO SOCIAL DE SALUD

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante escrito de fecha 10 de junio, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 773-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- Del escrito de descargos no considerado

Precisa que, como consecuencia de las manifestaciones de parte de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgico del Perú, la mesa de partes de la Sunafil no se encontró disponible, ocasionando que formule sus descargos fuera del plazo concedido. Dicho evento se encuentra sustentado en el periódico y otros medios de comunicación por gozar de notoriedad.

- Del fondo del mandato de requerimiento

Señala que, desde un inicio, se requirió el pago de periodos vacacionales prescritos.

A su vez, sostiene que no se ha considerado el hecho que los nueve (09) trabajadores afectados poseen fecha de ingreso y remuneraciones diferentes, lo que dificulta el correcto cálculo del pago vacacional y su indemnización. Esto último, debió ser advertido por la Autoridad Instructora del procedimiento administrativo sancionador (PAS), en aras de determinar los montos y periodos adeudados.

- De la documentación aportada

Refiere que la Carta N° 853-CPyL-SGGP-GAP-GCGP-ESSALUD-2017, la misma que hace referencia al record vacacional y de marcaciones de los trabajadores, se fundamenta sobre la base del "Sistema de planillas de la Sub Gerencia de Compensación – SIP" y el "Sistema automatización de control de asistencial de Personal – SACAP". A su vez, es visada por el Jefe de la Oficina de Control de Personal y Legajo, por lo que, de acuerdo al principio de veracidad, posee plena validez,

¹⁰ Iniciándose el plazo el 25 de mayo de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 156-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

aunado a que sirven de complemento a las boletas de pagos que obran en el presente expediente.

De otro lado, refiere que no se ha evaluado debidamente la Carta N° 2721-SGC-GAP-GCAP-ESSALUD-2017, puesto que no se ha expuesto sobre que trabajadores persiste la infracción imputada, máxime si para cinco (05) trabajadores se ha remitido las boletas de pago por bono vacacional.

A manera de ejemplo, manifiesta el caso de la trabajadora Erika Milagros Bayona Paredes, cuyo pago vacacional del periodo de 2015 al 2016, ha sido acreditado a través de la boleta de pago del mes de agosto de 2016. Si bien en el referido documento no se indicó estrictamente el periodo vacacional, ello es superable a través de la revisión de su record de ingreso de labores, esto es desde el 01 de setiembre de 2015, por lo que -como lo sostiene la instancia inferior- resulta inexacto que el pago obedezca a periodos anteriores.

A mayor abundamiento, se precisa el record vacacional de la citada trabajadora:

Detalle Vacacional							
Periodo	Programación Descanso Físico	Pago Bonificación Vacacional	Documento	Periodo		Días	Total
				Inicio	Fin		
2015-2016	Setiembre 2016	Agosto 2016	M.145	10/10/2016	18/10/2016	9	30
			C.4709	10/02/2017	20/02/2017	11	
			C.1049	07/06/2017	16/06/2017	10	
2016-2017	Setiembre 2017	Agosto 2017	C.5/N	09/10/2017	18/10/2017	10	10

Así, concluye que no existe una exposición clara de los hechos ilícitos que se imputa, desconociendo lo dispuesto en el numeral 7.1.2.6 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, lo que acarrea, a su vez, la vulneración del derecho a la motivación de los actos administrativos, y por ende la nulidad del presente acto administrativo.

- Del principio de non bis in idem

Finalmente, alega que la resolución impugnada ha vulnerado el principio de non bis in ídem, dado que, respecto a los demás hechos infractores, la multa por incumplir con la medida de requerimiento representa una doble multa, lo que afectó su derecho de defensa.

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 respeto 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 precedente¹¹, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG¹², 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*”¹³, esto es, los recursos establecidos en el artículo 218 antes citado (con las limitaciones que se desarrollarán más adelante).
- 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 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 el punto 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:

¹¹ "TUO de la LPAG

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".

¹² "TUO de la LPAG

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".

¹³ Numeral 1 del artículo 11 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 156-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“...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 Tribunal¹⁴.”

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.”

- 6.6** 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.
- 6.7** 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.

Sobre el principio del debido procedimiento administrativo

- 6.8** En vista que la impugnante ha cuestionado la tramitación del PAS, específicamente por no haber considerado sus descargos, esta Sala considera apropiado evaluar si, pese a encontrarse fuera del plazo de presentación, la Autoridad Instructora se encontró obligada en pronunciarse sobre los mismos, bajo los parámetros del principio del debido procedimiento.
- 6.9** Al respecto, el citado principio rector, consagrado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³², establece que los administrados gozan de todos

¹⁴ El subrayado no es del original.

³² “TUO DE LA LPAG

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:(...)

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.



los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, entre ellos, el derecho a ejercer su derecho de defensa.

- 6.10** Sobre la importancia del derecho de defensa, concebida como manifestación del debido proceso que está contenido en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política¹⁵, el Tribunal Constitucional¹⁶ ha señalado lo siguiente:

“(…) Al respecto, el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. El debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto -por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente protegidos en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, (...) Sentada esa premisa, el derecho de defensa constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal que conforma, a su vez, el ámbito del debido proceso, y sin el cual no podría reconocerse la garantía de este último. Por ello, en tanto derecho fundamental, se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento (...)”¹⁷.

- 6.11** Como se aprecia, el ejercicio del derecho de defensa goza de tal magnitud que resulta el único medio por el cual los administrados contrarrestan aquellas imputaciones destinadas a perjudicarlos, en aras de evitar –en el caso de la materia que nos ocupa- el despliegue del poder punitivo del Estado.
- 6.12** Por dicha razón, en nuestro ordenamiento administrativo, se ha contemplado que “no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento”¹⁸, naturalmente bajo la observancia estricta del respeto al derecho de defensa.
- 6.13** En base a ello, el TUO de la LPAG ha estructurado el contenido esencial del PAS, de acuerdo al siguiente enfoque:

“Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: (...)

4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 173.2 del artículo 173, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación”¹⁹.

¹⁵ “Constitución Política del Perú

Artículo 139°.- Principios de la Administración de Justicia

Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación”.

¹⁶ Fundamentos 4 y 5 de la STC N° EXP. N° 5085-2006-PA/TC.

¹⁷ El subrayado no es del original.

¹⁸ Cfr. Numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

¹⁹ El subrayado no es del original.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 156-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.14 Tal como se observa, se posee un término exacto para que el justiciable formule sus alegatos o medios de prueba; empero, en el caso que no realice actuación alguna, la Autoridad se encuentra prohibida en interpretar dicha omisión en contra de su esfera jurídica, ya sea como aceptación tácita de los hechos imputados, o bien como rigidez en el plazo concedido, entendida como una que precluye el derecho de defensa.

6.15 Esto última, lo vemos debidamente explicado por Danós Ordóñez²⁰, quien manifiesta el siguiente análisis²¹:

“El acusado en un procedimiento sancionador tiene derecho a desplegar toda la actividad que considere conveniente para desarrollar su defensa mediante alegaciones y presentar los medios de prueba necesarios para su estrategia de defensa. Cabe preguntarse si es que tiene carácter preclusivo el plazo mínimo de cinco (5) días que se le otorga al imputado para presentar sus descargos? En otras palabras en caso de haberse vencido el plazo establecido en la notificación que le comunica al acusado la incoación de un procedimiento administrativo sancionador se considera que ha perdido o menoscabado en alguna medida la posibilidad de ejercer su derecho de defensa?. La respuesta es obviamente negativa. El artículo 155º de la LPAG²² proscribe la preclusión procesal en los procedimientos previstos por el citado cuerpo legal, salvo que se establezca lo contrario en procedimientos especiales, además de que el citado numeral 4) del artículo 252.1 establece expresamente que la abstención del ejercicio del derecho a presentar descargos no puede considerarse elemento de juicio en contrario a su situación”²³.

6.16 Como se advierte, sólo cabe calificar los descargos como extemporáneos, y por ende omitir su pronunciamiento, al encontrarse la Autoridad Administrativa debidamente habilitada bajo los alcances de la normatividad especial; caso contrario, afectará de manera sustancial el derecho de defensa de los sujetos que participan en el PAS.

²⁰ Danós Ordóñez, Jorge. La regulación del Procedimiento administrativo sancionador en el Perú. Círculo de Derecho Administrativo, Lima, 2019, páginas 37 al 38.

²¹ El jurista Christian Guzmán Napurí cuenta con la misma opinión. Manual del Procedimiento Administrativo General, 2da edic. Instituto Pacífico, Lima 2016, pg. 683.

²² “TUO de la LPAG

Artículo 155.- Unidad de vista

Los procedimientos administrativos se desarrollan de oficio, de modo sencillo y eficaz sin reconocer formas determinadas, fases procesales, momentos procedimentales rígidos para realizar determinadas actuaciones o responder a precedencia entre ellas, salvo disposición expresa en contrario de la ley en procedimientos especiales”.

²³ El subrayado no es del original.



6.17 Ahora, respecto al PAS en materia sociolaboral, esta se encuentra sujeta a la estructura especial del artículo 53 del RLGIT, cuyas pautas se muestran a continuación:

“Artículo 53.- Trámite del procedimiento sancionador

53.1 El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio y está compuesto de dos fases, una instructora y otra sancionadora. (...)

53.2 La fase instructora se desarrolla conforme al siguiente trámite: (...)

d) Dispuesto el inicio de la fase instructora, se notifica al sujeto o sujetos responsables la imputación de cargos en la que consten los hechos que se les imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir, la expresión de las sanciones que se les pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuye tal competencia.

(...)

e) Luego de notificada la imputación de cargos, el sujeto o sujetos responsables, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, presentan los descargos que estimen pertinentes ante el órgano competente para instruir el procedimiento.

f) Vencido el plazo, y con el respectivo descargo o sin él, el instructor, si lo considera pertinente, realiza de oficio todas las actuaciones que resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e información que sea relevante para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción”²⁴.

6.18 De esta manera, se concluye que los organismos resolutivos en materia sociolaboral no poseen la potestad en denegar los escritos de defensa bajo la condición de “extemporáneos”.

6.19 Por consiguiente, en las siguientes líneas, se evaluará sí, efectivamente, se ha respetado el derecho de defensa de la impugnante.

Del caso en concreto

6.20 Del expediente materia de revisión, se advierte que, luego de haber vencido el plazo de cinco (05) días hábiles²⁵, la impugnante presentó sus descargos²⁶; no obstante, la autoridad instructora omitió realizar mayor pronunciamiento sobre los mismos, tal como se expresa en los considerandos del Informe Final de Instrucción:

Figura Única: Extracto del Informe Final de Instrucción

²⁴ El subrayado no es del original.

²⁵ La notificación de la imputación de cargos se dio el 05 de setiembre de 2019 (foja 15 del expediente sancionador), teniendo como término final hasta el 12 de setiembre del presente periodo.

²⁶ Presentado el 13 de setiembre del 2019 (foja 36 al 40 del expediente sancionador).



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 156-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Con fecha 05 de setiembre de 2019, se notificó al sujeto inspeccionado la Imputación de Cargos N° 607-2019-SUNAFIL/ILM/AI2 (en adelante, la **Imputación de Cargos**) y el Acta de Infracción, iniciando con ello el procedimiento administrativo sancionador en su fase instructora, otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles para que presente sus descargos. No obstante, si bien el sujeto inspeccionado presentó sus descargos mediante escrito con registro N° 112034-2019 de fecha 13 de setiembre de 2019, cabe precisar que este fue presentado fuera del plazo establecido por ley, **por lo que deviene de extemporáneo**, razón por la cual este Despacho deberá proseguir con el desarrollo de la presente etapa instructora, y en el presente caso emitir el informe final respectivo, sin perjuicio, de analizar la documentación presentada y que se encuentra relacionada con la conducta imputada al sujeto inspeccionado, de ser el caso.

6.21 Por tanto, la autoridad instructora del PAS no garantizó de manera mínima el correcto ejercicio del derecho de la impugnante, dejando a la impugnante en un estado de indefensión frente al procedimiento, lo que configura la causal de nulidad prevista en los numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG³⁹, por lo que corresponde acoger el presente extremo del recurso de revisión.

De la potestad del tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo

6.22 El artículo 15° de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

6.23 Complementando lo antedicho, el artículo 14° del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema”.

6.24 Precisa además que 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”.

³⁹ “TUO de la LPAG

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”.



- 6.25** En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del PAS que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.26** Según se señaló previamente, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.27** Por tanto, al apreciar la vulneración de principios del procedimiento administrativo, general y sancionador, el Tribunal se encuentra en la obligación de revisar el cumplimiento de esta normativa adjetiva en materia sociolaboral. Cabe resaltar que la normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujeto del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico procedimental establecida en el marco del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.28** Como consecuencia de la revisión efectuada, se hace necesario no solo ejercer la potestad anuladora que ostenta este Tribunal a fin de corregir la vulneración evidenciada, sino que, además, analizar los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo y establecer condiciones para garantizar su uniformidad, como sucede en el presente caso.
- 6.29** En ese sentido, dado que el Informe Final de Instrucción ha sido emitido en perjuicio del derecho de defensa de la impugnante, es decir, apartándose del debido procedimiento establecido como principio rector en el TUO de la LPAG, carece de efectos y, por tanto, no permite la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 1065-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3, la que permitió la determinación de responsabilidad administrativa de las infracciones antes mencionadas, así como de la resolución impugnada²⁷, la que la confirmó en todos sus extremos.
- 6.30** Por consiguiente, se deja a salvo el derecho de cualquiera de las partes para que lo haga valer en la vía legal que corresponda, debido a que el presente pronunciamiento incide en la tramitación del procedimiento, y no sobre el fondo del asunto.
- 6.31** De otro lado, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor, de acuerdo a las pautas establecidas en el numeral 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG²⁸.
- 6.32** Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

POR TANTO

²⁷“TUO de la LPAG

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.”

²⁸“TUO de la LPAG

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

(...)

11.3 La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico”.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 156-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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, el artículo 259° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y 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 **NULO** el Informe Final de Instrucción N° 162-2019-SUNAFIL/ILM/AI2 de fecha 30 de setiembre de 2019, y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 1973-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE3, al momento en que se produjo el vicio, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO.- Devolver el presente expediente a la Intendencia Regional de Lima Metropolitana, para que proceda de acuerdo a sus atribuciones y conforme a lo señalado en el fundamento 6.31 de la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a SEGURO SOCIAL DE SALUD y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

CUARTO.- 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