



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 352-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 579-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5

PROCEDENCIA : INTENDENCIA LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : FABRICA NACIONAL DE ACUMULADORES ETNA S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 953-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : LABOR INSPECTIVA
RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara la CADUCIDAD del procedimiento administrativo sancionador seguido contra FABRICA NACIONAL DE ACUMULADORES ETNA S.A., recaído en el expediente sancionador N° 579-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5 de la Intendencia de Lima Metropolitana.

Lima, 28 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por FABRICA NACIONAL DE ACUMULADORES ETNA S.A. (en adelante, la **impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 953-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 15 de junio 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° 4288-2017-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° 1621-2017-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 grave en materia de relaciones laborales, una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (sub materia: vacaciones), Hostigamiento y actos de hostilidad (sub materia: otros hostigamientos), Relaciones colectivas (sub materia: libertad sindical (licencia sindical, cuota sindical, entre otros)).



1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 44-2019-SUNAFIL/ILM/AI1 de fecha 14 de junio de 2019, notificada a la impugnante junto con el Acta de Infracción el 27 de junio de 2019, se dio inicio a la etapa instructiva, 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 RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 193-2019-SUNAFIL/ILM/AI1 (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. Mediante proveído S/N de fecha 04 de marzo de 2020, se dispuso ampliar, excepcionalmente, por tres (3) meses el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador. Posteriormente, la Sub Intendencia de Resolución mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 0260-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 17 de julio de 2020, notificada el 31 de julio de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 58,117.50 por haber incurrido, entre otras, en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales por afectar la libertad sindical, dado que, sin justificación objetiva y razonable, se impuso una sanción a la trabajadora afectada que provocó el descuento de sus remuneraciones de los días 27, 28, y 29 de diciembre de 2016, hecho que afectó también a la organización sindical, contraviniendo así el derecho fundamental a la libertad sindical por "obstaculizar el normal desarrollo de la acción colectiva, ya que impidió el normal ejercicio de las labores y responsabilidades propias de un dirigente sindical, así como de representación", lo que afecta a un total de ochenta y siete (87) trabajadores afiliados a la organización sindical "Sindicato Único de Trabajadores de la Fábrica Nacional de Acumuladores ETNA", conforme al numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 26 de diciembre de 2017, cuya verificación estaba programada para el día 08 de enero de 2018, conforme al numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Con fecha 21 de agosto de 2020, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 0260-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

- Se replicaron los mismos vicios que la autoridad instructora, manteniendo la lesión respecto de los derechos de la inspeccionada y desconociendo la aplicación del principio de presunción de veracidad, imparcialidad y motivación.
- La resolución apelada reconoce que la trabajadora incurrió en hechos que motivaron la aplicación de una sanción disciplinaria, advirtiéndose que de forma expresa la apelada reconoce la comisión de una falta laboral, siendo su único cuestionamiento la falta de proporcionalidad de la sanción.
- Rechazan la interpretación arbitraria que se pretende dar al artículo 2 del Convenio 135 de la OIT, pues prestar facilidades no puede equipararse con otorgar una libertad irrestricta a los miembros del sindicato.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 352-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Se verificó de manera objetiva y razonable que la trabajadora había utilizado, sin autorización, los servicios de mensajería contratados por la inspeccionada con fines exclusivamente laborales, motivando que se le notifique con una medida disciplinaria consistente en la suspensión por 3 días (27, 28 y 29 de diciembre del 2016).
- No existe ningún elemento de prueba concreto que determine la afectación contra la libertad sindical.
- Mediante la boleta de pago de diciembre 2016 se verifica que no se realizó descuento alguno por la suspensión sin goce de haberes; sin embargo, en la resolución apelada se afirma que dicho documento no deslinda de responsabilidad al no contar con la firma de la trabajadora afectada, contraviniendo el principio de presunción de veracidad y verdad material, omitiéndose tener en cuenta que la propia trabajadora afectada no ha cuestionado el reintegro alguno de la citada remuneración.
- Se pretende aplicar una doble sanción por los mismos hechos, pues las imputaciones realizadas en materia de relaciones laborales se sustentan en presuntos hechos iguales a los que se utilizan como motivación para aplicarnos una sanción por no haber cumplido supuestamente con la medida de requerimiento.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 953-2021-SUNAFIL/ILM², de fecha 15 de junio de 2021, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 0260-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5 por los siguientes argumentos:

- i. Se verifica que la inspeccionada no realizó ninguna imputación sobre alguna falta cometida, pues si la inspeccionada consideraba que la señora Flores cometió una falta, debió comunicarle previamente y por escrito los cargos imputados acompañados del sustento probatorio correspondiente, a fin de otorgarle el plazo prudencial a efectos que pueda ejercer cabalmente su derecho a la defensa.
- ii. Los inspectores comisionados corroboraron, que la falta cometida se realizó fuera de la jornada y horario de trabajo.
- iii. Conforme al sexto y séptimo hecho verificado por los inspectores, se advierte que la suspensión por 3 días sin goce de haber impuesta a la recurrente por haber utilizado bienes y servicios de la empresa no tiene justificación objetiva y razonable, ya que no se ajustan a los criterios d) y f) del artículo 53º del Reglamento Interno de Trabajo.
- iv. Los inspectores comisionados dejan constancia que fueron sancionados dos dirigentes sindicales, la señora Flores en su calidad de secretaria general y el señor Murillo en su calidad de Subsecretario del Sindicato.
- v. De la exhibición de la solicitud de reunión extra proceso de fecha 23 de diciembre del 2016, del Sindicato ante la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales,

² Notificada el 17 de junio de 2021.



se señala que desde hace un tiempo la relación laboral con la inspeccionada se viene agudizando por la aplicación de una política laboral antisindical.

- vi. En base a los artículos 16 y 47 de la LGIT, que disponen que los hechos constatados por los Inspectores del Trabajo, que se formalicen en el Acta de Infracción observando los requisitos establecidos, se presumen ciertos y merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan presentar los sujetos responsables en defensa de sus respectivos derechos e intereses. Por ende, lo consignado en el Acta de Infracción materia de autos debe tenerse como cierto, más aún si esta ha sido determinada de manera objetiva.
- vii. Sobre la doble sanción por los mismos hechos se debe tener en cuenta lo señalado en el inciso 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, pues, del análisis del presente caso, se afirma que se han dado hechos distintos y disímiles, pues uno consiste en incumplir la obligación en materia sociolaboral, y el otro radica en no acatar la medida inspectiva de requerimiento emitida por el Inspector comisionado. Además, las referidas conductas infractoras tienen distintos fundamentos.

1.6 Con fecha 08 de julio de 2021, la impugnante presentó recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 953-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 15 de junio de 2021. En este, al amparo del numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y el numeral 3 del artículo 177 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

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° 1256-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 06 de agosto de 2021 por la Secretaria Técnica del 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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 352-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.

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

(...)

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.”

⁶Decreto 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.”

⁷Decreto 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.”



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 FABRICA NACIONAL DE ACUMULADORES ETNA S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que FABRICA NACIONAL DE ACUMULADORES ETNA S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 953-2021-SUNAFIL/ILM, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 58,117.50 por la comisión, entre otras, de una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, y una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; es decir, el 18 de junio de 2021.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por la solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por FABRICA NACIONAL DE ACUMULADORES ETNA S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1 Con fecha 08 de julio de 2021 la impugnante presentó recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 953-2021-SUNAFIL/ILM solicitando se declare fundado por los siguientes argumentos:

Interpretación errónea del artículo 9 del TUO del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante LPCL)

- La resolución de Sub Intendencia afirma, erróneamente, que se habría incurrido en una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales tipificada en el numeral 25.10



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 352-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

del artículo 25 del RLGIT. Esto pues, el principio de razonabilidad, contenido en el artículo 9 del TUO de la LPCL, ha sido interpretado de manera errónea, ya que los hechos que se imputan a la inspeccionada obedecen única y exclusivamente al análisis de procedencia de la medida disciplinaria de la señora Verónica Flores, no en su condición de sindicalizada.

- Además, de forma contraria a lo señalado en la resolución impugnada, se ha respetado el debido procedimiento y derecho de defensa de la señora Flores, lo que ha quedado acreditado en la comunicación constante por parte de la empresa y el ejercicio de su derecho de defensa.
- Por otro lado, aun cuando se aplicó la suspensión, no se ejecutó el descuento, habiendo la trabajadora percibido su remuneración de forma íntegra y oportuna, lo que no ha sido tomado en cuenta, afectado también el principio de verdad material.

Sobre la presunta afectación contra el derecho a la libertad sindical

- No existe ningún elemento de prueba concreto que determine alguna afectación contra la libertad sindical, por el contrario, se evidencia que los hechos que se imputan a la empresa obedecen única y exclusivamente a la proporcionalidad de la medida disciplinaria impuesta a la señora Flores.
- La Intendencia no consideró que la empresa ha actuado conforme al poder de dirección y a las disposiciones contenidas en el artículo 9 de la LPCL, no existiendo nexo causal entre la sanción impuesta y las actividades de representación sindical de la trabajadora. Por tanto, carece de sustento señalar una supuesta vulneración al derecho a la libertad sindical, pues la sanción impuesta no guarda vinculación con su condición de sindicalizada, sino obedece a la comprobación objetiva de una falta laboral. Asimismo, señala que ostentar la condición de representante sindical no exonera a ningún trabajador de su obligación de observar las disposiciones dictadas en el marco del contrato de trabajo.
- Por todo ello, menciona que carece de sustento fáctico y legal señalar una supuesta vulneración del derecho a la libertad sindical de la totalidad de trabajadores afiliados al sindicato, porque la sanción impuesta no guarda vinculación con el sindicato ni con su condición de sindicalizada. Incluso en el supuesto negado de considerarse que la sanción impuesta no habría observado un debido procedimiento, esto no permitiría afirmar que no se cometió una falta, ni tampoco que exista una injerencia de la empresa que afecte el ejercicio de su derecho de representación o la libertad sindical de los demás trabajadores sindicalizados.



Sobre la inaplicación del inciso 11 del artículo 248º del T.U.O de la LPAG

- Señala que se pretende aplicar una doble sanción por los mismos hechos, pues las imputaciones realizadas en su contra en materia de relaciones laborales se sustentan en presuntos hechos iguales a los que se utilizan como motivación para aplicar una sanción por no haber cumplido con la medida de requerimiento, lo que contraviene el inciso 11 del artículo 148º del TUO de la LPAG, aplicable supletoriamente al presente procedimiento, sobre el principio del Non Bis In ídem.

Sobre la contravención de las normas que garantizan el derecho a un debido procedimiento

- La resolución de Intendencia contraviene las normas que garantizan el derecho a un debido procedimiento, máxime si se tiene cuenta que ésta resolvió la presente controversia sustentándose en argumentos que carecen de asidero legal. Esto porque la resolución objeto del presente recurso vulnera el derecho constitucional a la debida motivación de las resoluciones Judiciales, consagrado en el inciso 5) del artículo 139º de la Constitución Política de 1993, toda vez que no establece el sustento táctico y probatorio que acredite la comisión de las infracciones imputadas. En este caso, esta incurre en graves errores al afirmar que la impugnante habría incurrido en un supuesto incumplimiento de obligaciones en materia de relaciones laborales y a la labor inspectiva, sin precisar la manera en que dichos incumplimientos serían imputables, sobre todo si se tiene en cuenta que se ha demostrado no haber incurrido en ningún acto que obstaculice la labor sindical, habiéndose mantenido en disposición para prestar las facilidades que resulten exigibles conforme a Ley, a fin de garantizar que la organización sindical pueda desarrollar sus actividades con normalidad.
- Asimismo, alega que la resolución de Intendencia no ha cumplido a cabalidad con su obligación de analizar los argumentos expuestos en el recurso de apelación, ya que se limitó a realizar un análisis parcializado, sustentándose principalmente en las acusaciones formuladas.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

RESPECTO DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES CONFORMANTES DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

- 6.1 Sobre el particular, conforme se establece en el artículo 222 del TUO de la LPAG, “Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto”. Sin embargo, se debe precisar que, según Morón, “En sede administrativa se dice que un acto ha adquirido firmeza cuando contra dicho acto no procede recurso administrativo alguno, ni tampoco procede la interposición de una demanda contencioso-administrativa. Pero a diferencia de la autoridad de cosa juzgada que es inimpugnable o inmodificable, **los actos administrativos aun cuando sean firmes siempre podrán ser modificados o revocados en Sede Administrativa**” (énfasis añadido). Entonces, “la cosa decidida no es inmutable ni inimpugnable que la propia LPAG prevé mecanismos para alterar la firmeza de los actos administrativos. Dichos mecanismos son, entre otros, la nulidad de oficio”⁸.

⁸ MORÓN Urbina, Juan Carlos . Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general. Gaceta Jurídica, 2011, p. 631.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 352-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.2 En tal sentido, la Administración puede revisar sus propios actos aun cuando estos hayan adquirido firmeza, es decir, constituyan cosa decidida. “Debe tenerse que para la Administración no es fin ni propósito final la realización del derecho – ultima ratio –; sino que utiliza este como uno de los medios más importantes para el bienestar de la colectividad. En cambio, la para justicia el fin es la aplicación correcta del derecho y la paz jurídica entre los contendientes”⁹. En suma, “si bien la cosa decidida es una variante de la cosa juzgada, no goza de las características de inmutabilidad e impugnabilidad propias de la cosa juzgada, en tanto así lo determina, entre otros, el régimen de la nulidad y revocación de los actos administrativos”¹⁰.

6.3 Al respecto, el artículo 213 del TUO de la LPAG dispone lo siguiente:

Artículo 213.- Nulidad de oficio

213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

213.2 La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario.

Además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa.

213.3. La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad

⁹ MORÓN Urbina, Juan Carlos . Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general. Gaceta Jurídica, 2011, p. 631.

¹⁰ MORÓN Urbina, Juan Carlos . Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general. Gaceta Jurídica, 2011, p. 632.



administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10.

213.4 En caso de que haya prescrito el plazo previsto en el numeral anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los tres (3) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa”. (El énfasis es agregado).

6.4 Por otro lado, 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.

6.5 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”.

6.6 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”.

6.7 Entonces, 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.

6.8 En consecuencia, tomando en cuenta la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo, es necesario analizar si en el presente caso se ha incurrido algún vicio de nulidad que afecte a los derechos de la impugnante.

DEL ANÁLISIS DE LA CADUCIDAD ADMINISTRATIVA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

6.9 Del análisis del expediente sancionador, se evidencia que mediante el proveído S/N con fecha 04 de marzo de 2020, se resuelve ampliar excepcionalmente, por 3 meses, el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra de la impugnante.

6.10 Cabe precisar que la posibilidad de ampliar un procedimiento sancionador se encuentra regulada en el artículo 259 del TUO de la LPAG, que dispone lo siguiente:

Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. 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 administrativa no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 352-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

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

3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción.

5. La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. Asimismo, las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador". (El énfasis es añadido).

6.11 Siendo ello así, cabe mencionar que el artículo 259° del TUO de la LPAG establece que la caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

6.12 Es importante destacar que, dado el marco normativo y jurisprudencial analizado, el incumplimiento de alguno de los elementos contenidos en el artículo 259° del TUO de la LPAG podría configurar un supuesto de vulneración al debido procedimiento y, por tanto, acarrear una nulidad.

6.13 Por consiguiente, corresponde analizar si el proveído S/N, de fecha 04 de marzo de 2020, mediante el cual se resuelve ampliar excepcionalmente, por 3 meses, el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra de la impugnante, ha sido emitido respetando lo establecido en los numerales antecedentes.



RESPECTO A LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO Y LA APLICACIÓN DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

- 6.14 El presente procedimiento administrativo sancionador se inició de oficio el 27 de junio de 2019 con la notificación a la impugnante de la Imputación de Cargos N° 44-2019-SUNAFIL/ILM/AI1, junto con el Acta de Infracción N°1621-2017-SUNAFIL/ILM conforme se muestra en la Cédula de Notificación N° 43716-2019¹¹. En arreglo con dicha notificación el plazo para resolver el procedimiento materia de pronunciamiento vencía como máximo el **02 de julio de 2020**¹².
- 6.15 Entonces, conforme a lo dispuesto en el artículo 259 del TUO de la LPAG analizado en los numerales precedentes, se debe verificar si el proveído S/N, de fecha 04 de marzo de 2020, emitida por la SIRE 5, ha ampliado el plazo, de manera excepcional, por un máximo de 3 meses (i) debidamente justificada, (ii) de manera previa al vencimiento del plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador y (iii) emitida por el órgano competente. Esto pues, con la referida ampliación el procedimiento materia de pronunciamiento vencería el **03 de octubre de 2020**¹³.
- 6.16 Del análisis del proveído s/n de fecha 4 de marzo de 2020 no se evidencia que contenga un análisis respecto a la excepcionalidad de dictar la ampliación, sino únicamente justifica la ampliación por “una excesiva carga laboral”, es decir, hace referencia sólo a limitaciones operativas para resolver adecuadamente el procedimiento. De igual manera, no existe información o sustento respecto a la elección de tres (3) meses (valor máximo de la ampliación) para la prórroga.
- 6.17 Al respecto, esta Sala puede establecer, a partir de los actuados en el expediente, que es atendible que la autoridad de resolución requiera efectuar un análisis de los hechos imputados en este procedimiento. Lo anterior, además, conlleva al estudio de la información que, a criterio del inspector actuante, sirvió como fundamento para establecer la comisión de las infracciones que se imputan a la impugnante.
- 6.18 Sin perjuicio de lo anterior, se debe considerar que la resolución con la que se amplía el plazo de caducidad debe estar “debidamente sustentada”. Como se ha explicado en líneas precedentes, la Autoridad de Resolución ha señalado como fundamento para la ampliación la excesiva carga y la necesidad de resolver adecuadamente el procedimiento por parte de la autoridad que emite dicho acto. Sin embargo, el argumento referido por la Autoridad de Resolución no precisa los fundamentos que, en sí mismos, justifican la ampliación del plazo, por lo que dicha Resolución carece de una debida motivación.

¹¹ Véase folio 16 del expediente sancionador.

¹² Para efectuar el computo del plazo para resolver se ha considerado lo establecido en el numeral 145.3 del artículo 145 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, esto es que cuando el plazo es fijado en meses o años, es contado de fecha a fecha, concluyendo el día igual al del mes o año que inició, completando el número de meses o años fijados para el lapso. Si en el mes de vencimiento no hubiere día igual a aquel en que comenzó el cómputo, es entendido que el plazo expira el primer día hábil del siguiente mes calendario. Además, a dicho plazo, se le debe agregar los periodos en los que, por la emergencia sanitaria, se suspendieron los plazos de los procedimientos administrativos de la SUNAFIL, desde el 23 de marzo de 2020 hasta el 26 de junio de 2020 (3 meses y 3 días).

¹³ Considerando la posible ampliación de tres (03) meses.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 352-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Sobre la condición, “El ejercicio de esta facultad discrecional requiere que el órgano competente emita una resolución”

- 6.19 Debe precisarse que la decisión de ampliación de plazo deberá materializarse en un tipo jurídico específico: Resolución. La norma no ha dejado a libre configuración del operador jurídico (autoridad administrativa) la determinación de la forma, sino que ha establecido que sea una específica.
- 6.20 El objetivo de la norma ha sido, precisamente y dada la interpretación constitucional previamente analizada, que se preserve la excepcionalidad de la medida, imponiendo determinadas cargas a la Administración a fin de evitar que pueda prorrogar con facilidad el plazo previsto sin mediar justificación adecuada, ni un tipo jurídico específico.
- 6.21 Debe señalarse que, además de esto, la Resolución deberá ser emitida por el órgano competente y, sobre el particular, ni la LGIT, el RLGIT, el Reglamento del Tribunal ni el TUO de la LPAG establecen cuál es el órgano competente para emitir dicha prórroga. No obstante, el TUO de la LPAG sí establece algunas consideraciones que permiten a este Tribunal identificar -dentro del Sistema de Inspección del Trabajo- qué autoridad resulta competente para emitir la Resolución prorrogando el plazo de caducidad
- 6.22 La primera está referida a la literalidad de la norma que habilita la competencia para prorrogar el plazo de caducidad. El TUO de la LPAG hace referencia al “órgano” y tal denominación corresponde únicamente a las unidades de organización de primer y segundo nivel en una estructura orgánica, conforme al Anexo 1 – Glosario de Términos del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado. En el caso de la SUNAFIL, las autoridades dentro del Sistema de Inspección del Trabajo son la Intendencia de Lima Metropolitana, Intendencia Regional, Gerencia/Dirección Regional, así como las unidades orgánicas dependientes de aquellas.
- 6.23 Por ende, dado que funcionalmente son los órganos de segundo nivel organizacional aquellos que ostentan las competencias inspectivas en el marco del Sistema, son tales órganos de segundo nivel organizacional aquellos competentes para decidir la ampliación del plazo de tramitación del procedimiento administrativo sancionador previo a su caducidad.



6.24 La segunda consideración a tener en cuenta está referida a la aplicación del principio del debido procedimiento. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia respecto del contenido del derecho fundamental al debido proceso, y su acepción en el Derecho Administrativo como principio del debido procedimiento, incluyendo disposiciones respecto de la autoridad que conoce de una controversia. Al respecto, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 6149-2006-AA/TC se precisa que lo siguiente:

“Ciertamente, el derecho a ser juzgado por jueces imparciales no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución. Ello, sin embargo, no ha impedido a este Tribunal reconocer en él a un derecho implícito que forma parte de un derecho expreso. A saber, del derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución (...) El principio de imparcialidad posee dos acepciones: a) imparcialidad subjetiva, que se refiere a cualquier tipo de compromiso que pudiera tener el juez con las partes procesales o en el resultado del proceso; b) imparcialidad objetiva, que está referida a la influencia negativa que puede tener en el juez la estructura del sistema, restándole imparcialidad, es decir, si el sistema no ofrece suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable” (Fundamento 48). (El énfasis es añadido).

6.25 De la misma manera, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 3361-2004-AA/TC, se indica que “[el debido proceso] **está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos**, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos”. (El énfasis es añadido).

6.26 Con relación a lo anterior, se aprecia que, como parte del principio del debido proceso, se identifica el derecho a la tutela procesal efectiva y a la imparcialidad, los cuales son aplicables al procedimiento administrativo, como bien señala el propio Tribunal Constitucional.

6.27 A este respecto, se evidencia que, si la Sub Intendencia de Resolución (unidad orgánica distinta a un órgano) tuviera la competencia de prorrogar el propio plazo que ostenta para evitar la caducidad, tendría todos los incentivos para prorrogar las actuaciones a su cargo por el máximo plazo posible. Esta situación genera un perjuicio evidente a los administrados e interpreta extensivamente la norma del TUO de la LPAG respecto de la competencia para emitir la Resolución de ampliación del plazo de culminación del procedimiento administrativo sancionador dado que la Sub Intendencia no tiene la cualidad jurídica de “órgano”, sino de “unidad orgánica”.

6.28 Es importante acotar, además, que en el presente caso la SIRE 5 no ha cumplido con la carga establecida por el TUO de la LPAG tanto en la denominación y numeración del tipo normativo (Resolución y no Proveído) y la emisión del acto por un órgano competente.

6.29 Conforme a ello, este Tribunal ha revisado la totalidad de las actuaciones que componen el expediente administrativo y ha evidenciado la configuración de la causal de caducidad



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 352-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

como consecuencia de la vulneración del debido procedimiento al emitir el proveído S/N, de fecha 04 de marzo de 2020, sin cumplir con los presupuestos establecidos en el TUO de la LPAG.

- 6.30 De esta manera, se puede concluir que, a la fecha tanto de emisión como de notificación Resolución de Sub Intendencia N° 0260-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, el acto resolutorio se efectuó fuera del plazo de caducidad del artículo 259° del TUO de la LPAG, trasgrediendo el debido procedimiento administrativo.

VII. RESULTADO DEL ANÁLISIS REALIZADO

- 7.1 Tomando en cuenta que, según lo estipulado en el artículo 259 del TUO de la LPAG, la caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente, en el presente caso, dado que se trata de una materia sujeta a la competencia del Tribunal y no fue advertida en la instancia inferior, la caducidad será declarada por este órgano de revisión.
- 7.2 Por lo tanto, dado que, el proveído S/N, de fecha 04 de marzo de 2020, no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 259° del TUO de la LPAG, al no emitirse la ampliación conforme a las condiciones establecidas por dicho artículo, carece de efectos y, por tanto, no amplía el plazo de caducidad administrativa.
- 7.3 Por ello, si se considera que el procedimiento administrativo sancionador se inició el 27 de junio de 2019, fecha en la que se notificó la Imputación de Cargos, iniciándose la contabilidad de los nueve (9) meses desde la misma fecha, podemos determinar que el plazo de caducidad administrativa debió verificarse el 02 de julio de 2020, considerando el periodo de suspensión del cómputo de plazo. Sin embargo, la Resolución de Sub Intendencia N° 0260-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, que sanciona a la impugnante, se emitió el 17 de julio de 2020 y se notificó el 31 de julio de 2020, superando el plazo mencionado.
- 7.4 Por consiguiente, al no haberse superado el plazo de 2 años contado a partir de la fecha en que haya quedado consentido el proveído S/N, de fecha 04 de marzo de 2020, estipulado en el artículo 213.3 del artículo 213 del TUO de la LPAG, corresponde a este Tribunal declarar la nulidad de oficio el proveído S/N, de fecha 04 de marzo de 2020 dejándose a salvo el derecho de cualquiera de las partes para que lo haga valer en la vía legal que corresponda, en tanto la caducidad sólo incide en el presente procedimiento administrativo.
- 7.5 Cabe precisar que, como la declaración de nulidad de oficio en el presente caso no se trata de un acto administrativo favorable al administrado, no corresponde correr traslado a la impugnante, conforme lo dispuesto en el artículo 213.2 del artículo 213 del TUO de la LPAG.



- 7.6 Es importante aclarar que la declaración de caducidad que efectúa el Tribunal no supone la nulidad de toda la actuación realizada por las instancias precedentes, sino que, en virtud al texto expreso de los numerales 4 y 5 del artículo 259° del TUO de la LPAG, determinadas actuaciones resultan subsistentes. De esta forma, la declaración de caducidad no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente.
- 7.7 Así también las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador.
- 7.8 Además, la autoridad competente conforme al Sistema, en caso la infracción no hubiera prescrito, evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción.
- 7.9 Finalmente, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor de conformidad con el TUO de la LPAG.

POR TANTO:

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **NULO** el proveído S/N, de fecha 04 de marzo de 2020, emitida por la Sub Intendencia de Resolución 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

SEGUNDO.- Declarar la **CADUCIDAD** del procedimiento administrativo sancionador seguido contra FABRICA NACIONAL DE ACUMULADORES ETNA S.A., recaído en el Expediente Sancionador N° 579-2017- SUNAFIL/ILM/SIRE 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana.

TERCERO.- Devolver los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, con la finalidad de que proceda conforme a lo establecido en el numeral 259.4 del artículo 259 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, de ser el caso y conforme a sus competencias. Además de lo señalado en el fundamento 7.9 de la presente resolución.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la FABRICA NACIONAL DE ACUMULADORES ETNA S.A. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 352-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

QUINTO.- 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