

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 381-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 1780-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE2

PROCEDENCIA : INTENDENCIA LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : KIMBERLY CLARK PERÚ S.R.L.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 911-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara la **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por KIMBERLY CLARK PERÚ S.R.L. en contra de la Resolución de Intendencia N° 911-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, y, en consecuencia, **NULO** el proveído S/N, de fecha 2 de mayo de 2019, por los fundamentos expuestos en la presente resolución, declarándose la **CADUCIDAD** del procedimiento administrativo sancionador.

Lima 30 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por KIMBERLY CLARK PERÚ S.R.L. (en adelante, la **impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 911-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 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° 12814-2017-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° 2617-2017-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 en materia de relaciones laborales y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 543-2018-SUNAFIL/ILM/SIAI de fecha 06 de agosto de 2018, notificado a la impugnante junto con el Acta de Infracción el 13 de agosto de 2018, 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

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Hostigamiento y actos de hostilidad (sub materia: otros hostigamientos).



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° 1104-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI (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 02 de mayo de 2019, 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° 634-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 12 de julio de 2019, notificada el 24 de julio de 2019, multó a la impugnante por la suma de S/ 18,225.00 por haber incurrido en:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por incurrir en actos de hostilidad, al reducir inmotivadamente la categoría laboral del trabajador Lucas Orihuela Carbajal, conforme al 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 de fecha 03 de noviembre de 2017, conforme al numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Con fecha 16 de agosto de 2019, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 634-2019/ILM/SIRE2, argumentando lo siguiente:

- La conclusión arribada en la resolución apelada parte de premisas subjetivas, descartando los medios probatorios de forma inmotivada y aplicando criterios arbitrarios. Ahora, como se advierte en la resolución apelada, si estaría permitido el traslado de un trabajador a otro puesto de trabajo, en virtud de la facultad de dirección de la empresa, dentro de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad; criterios seguidos por la empresa. Además de ello, en la resolución apelada se ha establecido que una vez acreditada la necesidad del cambio de puesto se deberá evaluar el desempeño del trabajador, habiendo la empresa realizado dichas evaluaciones, cuyos resultados fueron negativos y constan en el expediente inspectivo.
- En la resolución apelada se establece que, aun cuanto exista justificación objetiva para la variación del puesto de trabajo, esta resultara una reducción inmotivada de categoría si es que las funciones del nuevo puesto de trabajo no se relacionan con el anterior porque el trabajador no podría aplicar sus capacidades, afectando así su dignidad. Empero, se debe precisar que la afectación de la dignidad del trabajador es un acto de hostilidad distinto al que ha sido materia de análisis en el procedimiento inspectivo. Entonces, en la resolución apelada se cae en una presunción de afectación de la dignidad por la variación de funciones. Finalmente, se tiene que ha existido una justificación objetiva basada en la necesidad de la empresa (reestructuración) y en el desempeño deficiente del trabajador, y en la existencia de la relación entre los puestos de trabajo que desempeñaba el trabajador y al cual fue cambiado.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 381-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 911-2021-SUNAFIL/ILM², de fecha 10 de junio de 2021, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 634-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2 por los siguientes argumentos:

- Conforme consta de los Hechos Verificados del Acta de Infracción, el trabajador afectado prestaba servicios personales para la inspeccionada desde el 05 de setiembre de 2011, habiendo sido contratado como Soldador de Maestranza, siendo que, posteriormente, en octubre de 2016 asume el cargo u ocupación de Soldador de Maestranza en Mantenimiento. Sin embargo, a partir del 14 de abril de 2017, se le comunicó mediante Carta Notarial cursada el 04 de abril de 2017 que ocuparía el cargo de Almacenero de Taller de Mantenimiento. Al respecto, de la evaluación de los documentos presentados este Despacho concuerda con lo concluido por los inspectores comisionados en el Acta de Infracción, la autoridad instructora en el Informe Final y la autoridad inferior en grado en la resolución apelada, respecto a que los documentos presentados por la inspeccionada no sustentan de manera objetiva y razonable la causa invocada, pues las razones del cambio de puesto del trabajador afectado no se encuentran acompañadas de soporte documentario que lo respalde, pues solo se indica que existen excedentes de posiciones al interior de la organización, sin efectuar mayor desarrollo sobre la eliminación del puesto de Soldador de Maestranza en Mantenimiento ocupado por el trabajador afectado.
- Es importante precisar que no ha existido vulneración alguna al debido procedimiento, pues está acreditado que los inspectores comisionados requirieron a la inspeccionada en la diligencia llevada a cabo el 19 de setiembre de 2017, que exhiba la documentación que sustente de manera objetiva y razonable el cambio de puesto de trabajo. Aunado a ello, de acuerdo a lo contemplado en el numeral 3.3 de los hechos Verificados del Acta de Infracción, se advierte que los inspectores comisionados dejaron constancia que requirieron diversos documentos de gestión empresarial a la inspeccionada, específicamente el Manual de Organización y Funciones, Reglamento de Organización y Funciones, Reglamento Interno de Trabajo, Código de Conducta, Organigrama de la empresa, entre otros informes. Sin embargo, la inspeccionada no exhibió Manual de Organización y Funciones ni Reglamento de Organización y Funciones, señalando que no los poseía.
- Asimismo, si bien la remuneración del trabajador afectado no fue variada, se debe tener en cuenta que la modificación de la posición del trabajador afectado ha transgredido el derecho a su dignidad, en tanto se encuentra demostrado que se ha reducido el rango de su puesto (reducción de categoría profesional), pues en el cargo de Soldador de Maestranza, realizaba labores de soldadura de todo tipo de piezas mecánicas requeridas por las áreas de conversión y manufactura, elaboración de estructuras metálicas según planos, entre otros; mientras que para el nuevo cargo de Almacenero del Taller de Mantenimiento, no se ha tenido en consideración sus conocimientos y perfil.

² Notificada el 14 de junio de 2021



- 1.6** Con fecha 05 de julio de 2021 la impugnante presentó recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 911-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 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 y en ejercicio del derecho a la contradicción, solicitan el uso de la palabra.
- 1.7** La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 1268-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 10 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 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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 381-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 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.

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."



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 KIMBERLY CLARK PERU S.R.L

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que KIMBERLY CLARK PERÚ S.R.L. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 911-2021-SUNAFIL/ILM, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 18,225.00 por la comisión de una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 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 15 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 KIMBERLY CLARK PERU S.R.L.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1 Con fecha 05 de julio la impugnante presentó recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 911-2021-SUNAFIL/ILM solicitando se declare nulo el procedimiento administrativo sancionador, entre otras razones, por exceder el plazo máximo de duración del procedimiento sancionados, por los siguientes argumentos:

- Alega que existió una justificación objetiva para efectuar el cambio, pues el área de Maestranza no era favorable para la empresa ya que necesitaba una reestructuración. Por tanto, se creó un área que se dedique exclusivamente al mantenimiento de equipos y labores asociadas, eliminándose el área de Maestranza a la que pertenecía el señor Lucas Orihuela Carbajal. Esto devino en que el puesto de trabajo de la mayoría del personal comprendido en esa área tenga que ser cambiado y que, en algunos casos, los puestos de trabajo desaparecieran, como el del señor Lucas Orihuela Carbajal, lo que motivó que, a efectos de preservar el vínculo laboral del trabajador, se le asignó un puesto que cuente con funciones semejantes a las que desarrollaba y en el que existiera una vacante disponible. Por tanto, los pronunciamientos emitidos a lo largo del presente procedimiento han concluido de forma arbitraria, vulnerando una serie de disposiciones normativas; además, tampoco se valoraron las pruebas aportadas al procedimiento.
- Sobre la vulneración del inciso a del artículo 44 de la LGIT, del apartado 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, así como del numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, se tiene que estos preceptos plantean que todas las Resoluciones emitidas en el marco del procedimiento sancionador deben ser claras al justificar las razones por las cuales se pretende sancionar a un administrado, pues en caso contrario, el acto administrativo debe ser declarado nulo. En el presente caso, se cuestiona el contenido de la Resolución de Intendencia, por alegarse que presenta vicios de motivación que invalidan su contenido.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 381-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Por un lado, alega que la empresa no señaló que no se hubiera acreditado adecuadamente la reestructuración, puesto que consideran que, con la documentación presentada, dicha situación se encuentra efectivamente acreditada. Empero, es la Resolución de Intendencia la que niega el valor probatorio de los documentos presentados y desestima todas las pruebas presentadas sin señalar motivos razonables por los que dichas pruebas no serían válidas.
- La Resolución de Intendencia señala que la impugnante habría cometido un acto de hostilidad consistente en reducir la categoría del señor Lucas Orihuela Carbajal, pero confunde dicho supuesto con otro acto de hostilidad: aquellos que afectan la dignidad del trabajador, incurriendo en un supuesto de motivación incongruente. Esto pues la afectación de la dignidad del trabajador es un acto de hostilidad completamente distinto al que ha sido materia de análisis.
- Sobre que los documentos y declaraciones presentados por los administrados, estos deben presumirse como válidos y verdaderos, empero la Resolución de Intendencia rechaza el contenido de las pruebas sin que exista prueba en contrario.
- La Resolución de Intendencia vulnera el principio de verdad material, puesto que niega un hecho que ha sido acreditado con diferentes documentos presentados.
- Sobre el plazo máximo de duración del procedimiento, desde el 13 de agosto de 2018, fecha en la que inició el procedimiento, transcurrieron más de 9 meses sin que el procedimiento administrativo sancionador se haya resuelto (el Informe Final de Instrucción fue notificado el 15 de mayo de 2019 y la Resolución de Sub Intendencia el 24 de julio de 2019), y sin haber sido notificados con ampliación justificada alguna.
- Finalmente, se puede concluir que las modificaciones efectuadas del empleador son válidas, pues cumplieron con los tres criterios requeridos: (i) que el cambio sea razonable, (ii) que exista una justificación, centrada en las necesidades del centro de trabajo, y (iii) que no exista una reducción inmotivada de categoría y de remuneración.

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** La impugnante señala que en el procedimiento sancionador ha operado la caducidad, pues desde el 13 de agosto de 2018, fecha en la que inició el procedimiento, transcurrieron más de 9 meses sin que el procedimiento administrativo sancionador se haya resuelto. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:



- El 13 de agosto de 2018 inició el procedimiento con la notificación a la impugnante de la imputación de Cargos N° 543-2018-SUNAFIL/ILM/SIAI.
- El 12 de Julio de 2019 se emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 634-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, siendo notificada el 24 de Julio de 2019.

6.2 Al respecto, el artículo 259 del TUO de la LPAG 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 contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.

Cuando conforme a ley 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 (énfasis añadido).

6.3 Asimismo, Juan Carlos Morón Urbina⁸, señala que “la caducidad puede ser definida como aquella figura que origina la anormal y anticipada terminación de un pronunciamiento, debido a la inactividad de la autoridad competente, prolongada en su trámite, la cual ocasiona que el plazo establecido para su culminación se venza, adelantando el término del procedimiento por mandato de ley”. Debe entenderse, pues, que la caducidad prevista en el TUO de la LPAG es respecto del procedimiento; por lo que la Intendencia de Lima Metropolitana solo podía haber determinado la existencia de una infracción antes del vencimiento del plazo de caducidad.

6.4 Cabe señalar que Morón Urbina también señala que existen tres manifestaciones de la caducidad en el Derecho Administrativo, entre las que encontramos: i) Caducidad-carga: Referida al tipo de caducidad que opera en los supuestos en los que el particular tiene un plazo corto para el ejercicio

⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 12a Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2017.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 381-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de un derecho en beneficio propio; ii) Caducidad-sanción: Este tipo de caducidad opera para poner fin a los efectos de un título habilitante por incumplimiento de las obligaciones que asumió el administrado con la obtención del mismo; iii) Caducidad-perención: Este tipo de caducidad supone la terminación anormal (extinción) de un procedimiento administrativo por ausencia de actividad del interesado (en caso de procedimientos iniciados a iniciativa de parte) o de la Administración Pública (en caso de procedimientos iniciados de oficio). Para efectos del presente caso nos encontramos ante la caducidad-perención, en el marco del procedimiento administrativo sancionador iniciado de oficio.

- 6.5** En tal sentido, para que opere la caducidad-perención del procedimiento sancionador, basta la superación del plazo establecido para concluir el mismo. Es decir, el mero transcurso del tiempo configura la caducidad. Asimismo, al consistir la caducidad en el transcurso inevitable de un lapso de tiempo, ésta no se suspende ni interrumpe. Por tanto, como señala el artículo 259 del TUO de la LPAG, una vez transcurridos nueve (9) meses desde el inicio del procedimiento sancionador, este caducará indefectiblemente, procediéndose a su archivo.
- 6.6** Por su parte, el ítem 7.1.1.6 del punto 7.1 del numeral 7 de la Directiva 001-2017-SUNAFIL/INII17, Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, señala que la caducidad es declarada de oficio o a pedido de parte, siendo que en el supuesto que la infracción no hubiera prescrito la autoridad competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador.
- 6.7** 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. 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”.
- 6.8** 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.

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 02 de mayo de 2019, 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 y establece, entre otras cuestiones, que el administrado se



encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

- 6.11** 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.
- 6.12** Por consiguiente, corresponde analizar si el proveído S/N, de fecha 02 de mayo de 2019, mediante la 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

- 6.13** El presente procedimiento administrativo sancionador se inició de oficio el 13 de agosto de 2018 con la notificación a la impugnante de la Imputación de Cargos N° 543-2018-SUNAFIL/ILM/SIAI, junto con el Acta de Infracción N° 2617-2017-SUNAFIL/ILM conforme se muestra en la Cédula de Notificación N° 20222-2018⁹. En arreglo con dicha notificación el plazo para resolver el procedimiento materia de pronunciamiento vencía como máximo el **14 de mayo de 2019**.
- 6.14** 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 02 de mayo de 2019, emitida por la SIRE 2, que ha ampliado el plazo de manera excepcional por un máximo de 3 meses, ha sido emitido (i) de manera previa al vencimiento del plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador, y (ii) emitido por el órgano competente.

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

- 6.15** 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.
- 6.16** 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.
- 6.17** 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 esta Sala identificar -dentro del Sistema de Inspección del Trabajo- qué autoridad resulta competente para emitir la Resolución prorrogando el plazo de caducidad.
- 6.18** 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

⁹ Véase folio 16 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 381-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.

- 6.19** 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.
- 6.20** 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 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”**(énfasis añadido).
- 6.21** 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”** (énfasis añadido).
- 6.22** 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.
- 6.23** 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”.

- 6.24** Es importante acotar, además, que en el presente caso la SIRE 2 no ha cumplido con la carga establecida por el TUO de la LPAG tanto en la denominación y numeración del tipo normativo (Resolución y Proveído), así como con la emisión del acto por un órgano competente.
- 6.25** Conforme a ello, esta Sala ha revisado la totalidad de las actuaciones que componen el expediente administrativo y ha evidenciado la configuración de la causal de caducidad como consecuencia de la vulneración del debido procedimiento, al emitir el proveído S/N, de fecha 02 de mayo de 2019, sin cumplir con los presupuestos establecidos en el TUO de la LPAG.
- 6.26** De esta manera, se puede concluir que, a la fecha tanto la emisión, como la notificación de la Resolución de Sub Intendencia N° 634-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, el acto resolutivo se efectuó fuera del plazo de caducidad del artículo 259° del TUO de la LPAG, trasgrediendo el debido procedimiento administrativo, por todo lo expuesto se solicita la Nulidad de la resolución de Intendencia que confirma la multa impuesta por la Resolución de Subintendencia.

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 puede ser solicitada por el administrado en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.
- 7.2** Por lo tanto, dado que, el proveído S/N, de fecha 02 de mayo de 2019, 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 13 de agosto de 2018, 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 14 de mayo de 2019. Sin embargo, la Resolución de Sub Intendencia N° 634-2019/ILM/SIRE2, que sanciona a la impugnante, se emitió el 12 de julio de 2019 y se notificó el 24 de julio de 2019, superando el plazo mencionado.
- 7.4** Es importante aclarar que la declaración de caducidad que efectúa la Sala 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 puedan o no resultar necesarios ser actuados nuevamente.
- 7.5** 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. Además, la autoridad



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 381-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

competente conforme al Sistema, en caso la infracción no hubiera prescrito, evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador.

7.6 De otro lado, evidenciándose la nulidad solicitada por el administrado, 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 .

7.7. Por consiguiente, corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador recaído en el presente expediente; careciendo de objeto pronunciarse sobre los de más argumentos esgrimidos por la impugnante en su recurso de revisión.

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 **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por KIMBERLY CLARK en contra de la Resolución de Intendencia N° 911-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento sancionador recaído en el expediente sancionador N° 1780-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE2 y, en consecuencia, **NULO** el proveído S/N, de fecha 2 de mayo de 2019, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- Declarar la **CADUCIDAD** del procedimiento administrativo sancionador seguido contra KIMBERLY CLARK S.R.L. recaído en el expediente sancionador N° 1780-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE2 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 7.6 de la presente resolución.



CUARTO.- Notificar la presente resolución a KIMBERLY CLARK S.R.L. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Jessica Alexandra Pizarro Delgado
Vocal Alternativa
Tribunal de Fiscalización Laboral

LPDERECHO.PE



CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, KIMBERLY-CLARK PERU S.R.L. identificado con RUC: 20100152941 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000381-2021 en fecha 06/10/2021 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.

Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)
2021381 - Fecha de Depósito: 06/10/2021

LPDERECHO.PE