



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 382-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	3540-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	CSALUD S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1020-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	- RELACIONES LABORALES - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por CSALUD S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 1020-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de junio de 2021

Lima, 30 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CSALUD S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 1020-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 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° 15208-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 3496-2018-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de cuatro (04) infracciones graves 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.
- 1.2 Mediante Imputación de cargos N° 1450-2019-SUNAFIL/ILM/AI2 de fecha 26 de noviembre de 2019, notificada el 19 de diciembre 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

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (sub materia: vacaciones); Compensación por tiempo de servicios (sub materia: depósito de CTS); Bonificación; Remuneraciones (sub materias: pago íntegro y oportuno de la remuneración convencional (sueldo y salarios), y gratificaciones).



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° 453-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, 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° 661-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE4 de fecha 23 de noviembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 35,482.50 por haber incurrido, entre otras, en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la remuneración vacacional trunca de 2018/2019, a favor de la ex trabajadora Jessica Susana Condori Vega, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, ascendente a S/ 9,337.50.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 29 de noviembre de 2018, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 9,337.50.

1.4 Mediante escrito de fecha 17 de diciembre de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 661-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE4, argumentando lo siguiente:

- i. Ha cumplido con acreditar la subsanación de todas las conductas calificadas como infractoras; sin embargo, la autoridad administrativa considero que no se cumplió con el pago de la CTS, por estar incluido en un documento sujeto a descuento. Al respecto, precisa que los descuentos por faltas injustificadas se encuentran sustentados en el control de asistencia del mes de junio 2018; ello porque la trabajadora tenía que cumplir un turno de 138 horas mensuales, de las cuales faltó a un turno (6 horas), lo que ocasionó un descuento en la boleta de pago, quedando pendientes 12 horas, equivalentes a dos faltas, que también se descontaron en la liquidación. Asimismo, precisa que la impugnante entrega a sus trabajadores una tarjeta de alimentación, la que no era descontada de su remuneración.
- ii. En cuanto a la gratificación, se ha demostrado que la ex trabajadora no completó el mes íntegro de labores para la deducción de una gratificación trunca; al respecto se presentaron las pruebas de la subsanación, pero no fueron consideradas. En ese sentido, al no sustentar de manera fehaciente las supuestas normas infringidas e imponer, de manera arbitraria, una cuantiosa sanción, sin tomar en cuenta el principio de razonabilidad y que la empresa se encuentra pasando por una situación económica difícil; por lo tanto, la resolución apelada deviene en nula.
- iii. La determinación de la existencia de un contrato de naturaleza laboral entre la impugnante y el trabajador Raúl Abelardo Sosa Pacheco resulta ser un caso complejo que deberá ser resuelto en el poder judicial, considerando lo dispuesto en el artículo 6 de la LGIT, señala que los inspectores están facultados para ejercer funciones cuando las materias a ser inspeccionadas no revistan complejidad; por lo que deberá ser un



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 382-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

juzgado competente el que determine si efectivamente existe una relación de naturaleza laboral.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 1020-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de junio de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 661-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE4, por considerar que:

- i. Tras evaluar los fundamentos expuestos en la resolución apelada, se evidencia que la autoridad sancionadora expuso los motivos por los cuales la información y documentación aportada por la inspeccionada no acreditan la subsanación de las infracciones sobre el pago de la gratificación legal y bonificación extraordinaria de las ex trabajadoras Angely Isabel Giraldo Medina y Jessica Susana Condori Vega, así como de la CTS y vacaciones anuales de esta última. Por lo tanto, no es cierto que la autoridad sancionadora no valoró dicha información; asimismo, la tarjeta de alimentación otorgada a Jessica Susana Condori, debió encontrarse de manera expresa establecida en el contrato de trabajo u otro documento análogo, situación que no ha sido debidamente sustentada al presentar solo la boleta de pago del mes de junio, con el referido descuento por “otros descuentos”.
- ii. La ex trabajadora Angely Isabel Giraldo Medina tuvo como fecha de ingreso el 21 de marzo de 2017 hasta el 07 de febrero del 2018; por tanto, tenía ganado el derecho a recibir una gratificación trunca, de acuerdo a lo señalado en el artículo 5 del Decreto Supremo N° 005-2002-TR. En ese sentido, la inspeccionada debió pagar el proporcional de la gratificación legal, tomando en cuenta la deducción por las inasistencias injustificadas de la ex trabajadora correspondiente al mes de enero del 2018; asimismo, es de precisar que, la determinación de la multa corresponde a la aplicación del artículo 38 de la LGIT, que establece los criterios generales, en atención a la tabla de cuantía y aplicación de sanciones estipulada en el numeral 48.1 del artículo 48 del RLGIT.
- iii. En consecuencia, los argumentos señalados en el recurso de apelación no desvirtúan las infracciones en las que incurrió la inspeccionada, las cuales han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera instancia; por tanto, corresponde confirmar la resolución apelada en todos sus extremos.

1.6 Mediante escrito de fecha 09 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1020-2021-SUNAFIL/ILM.

² Notificada a la inspeccionada el 28 de junio de 2021.



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° 1267-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 12 de agosto de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

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

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

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

⁴ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)"

⁵ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo
Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

⁶ "Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

⁷ "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 382-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4 Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.



IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE CSALUD S.A.

- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que CSALUD S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1020-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 35,482.50 por la comisión, entre otras, de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en los artículos 25.6 y 46.7 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.
- 4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por CSALUD S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante escrito de fecha 09 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1020-2021-SUNAFIL/ILM, de acuerdo a los siguientes argumentos:

- Vulneración a los principios del procedimiento administrativo sancionador

Precisa que, contrariamente a lo afirmado por la Autoridad Administrativa de Trabajo, si cumplió con acreditar la subsanación de las conductas calificadas como infractoras, conforme se aprecia del escrito de apelación, los escritos de descargos que obran en autos, y de los medios probatorios que acompañan a los mismos, tales como boletas de pago, comprobantes de transferencia bancarias de las cuentas de la impugnante a las cuentas de los trabajadores. Sin embargo, el órgano resolutorio no valoró correctamente sus medios probatorios, pese a que cumplieron con el requerimiento contenido en la orden de inspección, por lo que el principal sustento para motivar la multa impuesta es un supuesto descuento injustificado en la liquidación de beneficios sociales, no tomando en cuenta que el pago íntegro de la liquidación de beneficios sociales ya fue realizado y acreditado, dando por subsanado el concepto de CTS y vacaciones de los trabajadores afectados, lo que deviene en una causal de nulidad. Asimismo, a raíz de ello, se vulnera su derecho de defensa, debido procedimiento, legalidad, razonabilidad, verdad material y presunción de licitud, incurriendo en un abuso de autoridad por parte de la autoridad administrativa de trabajo, ya que, pese a haber acreditado los descuentos efectuados con los controles de asistencia, no ha sido valorado para subsanar las infracciones por considerar que no resulta ser prueba suficiente, por lo que solicita la nulidad del acto administrativo.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 6.1 Respecto de lo señalado por la impugnante, referente a la inexistencia de infracciones graves, que en materia sociolaboral (compensación por tiempo de servicios, gratificación, bonificación extraordinaria y remuneración) fue objeto de pronunciamiento en la resolución de segunda instancia: Resolución de Intendencia N° 1020-2021-SUNAFIL/ILM, debe dejarse establecido que el recurso de revisión, conforme al artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, es aquel que se interpone contra las

⁸ Iniciándose el plazo el 30 de junio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 382-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el RLGIT.

Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar el pago de los beneficios sociales (compensación por tiempo de servicios, gratificación, bonificación extraordinaria y remuneración), cuyo incumplimiento dio paso a la imposición de sanciones graves, son argumentos respecto de los cuales este Tribunal no tiene competencia para pronunciarse. En ese sentido, en la presente Resolución no se tomarán en cuenta dichos argumentos y sólo considerará en su pronunciamiento a aquellas alegaciones que se refieren a las infracciones muy graves que, en el presente caso, se encuentran constituidas en el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento y la infracción en materia de relaciones laborales, relativa a no acreditar el pago de la remuneración vacacional.

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

Sobre la vulneración a los principios del procedimiento administrativo sancionador

6.2 El principio del debido procedimiento administrativo se encuentra regulado en el artículo IV numeral 1.2. del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁹ (en adelante, TUO de la LPAG). Por su parte, el artículo 44 de la LGIT, precisa que este principio garantiza a las partes todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho.

6.3 Al respecto, la Constitución Política del Estado, en el numeral 3 del artículo 139, se refiere a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, como un derecho de todo justiciable. Pues, la tutela judicial efectiva se plasma en el derecho a poder recurrir a los Órganos Jurisdiccionales, dentro del proceso, a recibir una resolución fundada en derecho y que ésta sea cumplida. Visto así, y haciendo un baremo con el procedimiento administrativo sancionador, se recibe también por parte de la administración pública un trato similar, solo que el actuar es materia de revisión

⁹ “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 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.”



en el proceso contencioso administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148 de la Carta Magna.

6.4 Sobre el debido proceso, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 01412-2007-PA/TC ¹⁰, da razones suficientes para extender este derecho a los procedimientos administrativos, por lo que es de obligatoria aplicación.

6.5 En igual sentido, Reynaldo Bustamante Alarcón precisa: “El derecho a probar es una manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva -lo que asegura su aplicación en todos los órganos jurisdiccionales y del derecho al debido proceso- aplicable tanto a los procesos judiciales como a los procedimientos administrativos, particulares, arbitrales y militares, pues no tendría sentido que un sujeto de derechos pueda llevar a los órganos competentes un conflicto de intereses o una incertidumbre jurídica si no se le permite aportar los medios probatorios pertinentes para acreditar los hechos que configuran su pretensión o su defensa. Siendo el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso derechos fundamentales inherentes a todo sujeto de derechos por el sólo hecho de serlo, resulta indudable que el derecho a probar comparte el mismo carácter al ser una manifestación de ambos. No obstante, este carácter fundamental del derecho a probar tiene reconocimiento constitucional, jurisprudencial y doctrinal en el derecho comparado”.¹¹

6.6 Acorde con lo dispuesto en el artículo 171 del TUO de la LPAG, la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio y **corresponde a los administrados aportar pruebas mediante**

¹⁰ STC recaída en el Expediente N° 01412-2007-PA/TC, que señala:

“Como ya lo ha expresado el Tribunal Constitucional en abundante sostenida jurisprudencia el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, en cuyo seno se alberga los actos administrativos, a fin de que las personas estén en la posibilidad de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado o de los particulares que pueda afectarlos. Queda claro, entonces, que la cláusula fundamental contenida en el artículo 139.3 de la Constitución Política del Perú, no es “patrimonio” exclusivo de los procesos jurisdiccionales, sino que el respeto del contenido del debido proceso se hace extensivo a los procesos administrativos públicos (como es el caso de autos) o privados”. (Fundamento 8). –

“Dentro de la misma línea de razonamiento este Colegiado ha precisado que dentro de aquel conjunto de garantías mínimas que subyacen al debido proceso se encuentra el derecho a la motivación de las resoluciones, que adquiere vital preponderancia en el caso que nos ocupa, pues es este el derecho que el demandante reclama como vulnerado y por el cual acude a esta instancia en pos de tutela. Por su parte, la doctrina considera que la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la administración” (Fundamento 10). –

“En consecuencia debemos afirmar que el derecho a la motivación de las decisiones administrativas si bien no tiene un sustento constitucional directo, no es menos cierto que forma parte de aquella parcela de los derechos fundamentales innominados que integra la construcción constitucional del Estado que permite apartarse de toda aquella visión absoluta o autoritaria” (Fundamento 11). –

“Hablar de un Estado Constitucional significa hablar de un modelo estatal en el que sus acciones están regidas por el Derecho, lo que trae como correlato que la actuación de la administración deberá dar cuenta de esta sujeción para alejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la administración deberán contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso”. (Fundamento 12). –

“Cuando en el considerando precedente se ha hecho referencia al término adecuada motivación, esta debe ser entendida como aquella que genera consecuencias positivas en un Estado de Derecho en el que la protección de los derechos fundamentales se rige como uno de sus principales pilares. Así, por un lado tenemos que una resolución debidamente motivada brinda seguridad jurídica a los administrados, y por otro, sirve como elemento de certeza a la autoridad administrativa que decide el procedimiento”. (Fundamento 13).

¹¹ <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15713/16149>



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 382-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas o aducir alegaciones.

- 6.7 Asimismo, el principio de legalidad se encuentra regulado en el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual señala que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, 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.
- 6.8 El principio de razonabilidad, se encuentra regulado en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual señala que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
- 6.9 El principio de verdad material, se encuentra regulado en el numeral 1.11. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual señala que, en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
- 6.10 El principio de licitud, se encuentra regulado en el numeral 9 del artículo 248. Principios de la potestad sancionadora administrativa del TUO de la LPAG, el cual señala que, las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
- 6.11 Dentro del marco normativo y jurisprudencial descrito precedentemente, corresponde analizar los supuestos de vulneración a los principios del procedimiento administrativos en su acepción de falta de motivación de las resoluciones administrativas, por no valorar correctamente los medios probatorios presentados por la impugnante y el ejercicio del derecho de defensa.
- 6.12 En ese sentido, de la revisión de la resolución de sub intendencia, se verifica del considerando 9 al 16, la evaluación y valoración de todos los medios probatorios presentados por la impugnante, en lo concerniente a la infracción muy grave, relacionada al pago de la remuneración vacacional, competencia del presente Tribunal, se valoraron los medios probatorios relacionados a la acreditación del pago trunco de la remuneración vacacional del periodo trunco 2018-2019 a favor de la trabajadora Jessica Susana Condori Vega, conforme se



señala en el numeral 3.3, 3.4 y 3.5 de la resolución de intendencia, subsistiendo dicha infracción; toda vez que, de la revisión de la liquidación de beneficios sociales, se ha verificado la existencia de descuentos por los conceptos “días no trabajados mes anterior (2.00) y otros descuentos”, los cuales no han sido debidamente fundamentados. Entonces, se concluyó en que los medios probatorios presentados, documento denominado “asignación de horario” y “reporte de marcación”, constituyen documentos que responden a un sistema informativo y no cuentan con la firma de la ex trabajadora para registrar el ingreso y salida del centro de trabajo que le de conformidad; en ese sentido, la liquidación de beneficios sociales no se realizó de manera íntegra, razonamiento compartido por la presente Sala. Entonces, no se ha vulnerado el principio al debido procedimiento, derecho de defensa, legalidad, razonabilidad, verdad material, presunción de licitud, y tampoco se ha incurrido en abuso de autoridad por parte de la autoridad administrativa de trabajo. Aunado a ello, de la revisión de todos los actuados que dan origen al procedimiento sancionador, se tiene que la trabajadora Jessica Susana Vega Condori denunció a su ex empleador CSALUD S.A. por el incumplimiento del pago de la liquidación de beneficios sociales, pago de remuneraciones, gratificaciones, remuneraciones de los días laborados en el mes de junio del 2018 (del 01 al 29 de junio), lo que evidencia la disconformidad de la actora con los descuentos efectuados por las supuestas inasistencias.

6.13 Asimismo, es de precisar que, la Autoridad Instructora y Sancionadora, no tienen discrecionalidad para imponer un monto diferente al establecido en la tabla de multas recogido por el legislador, según lo regulado en el artículo 48 del numeral 48.1 del RLGIT; por lo tanto, la propuesta de multa contenida en la resolución impugnada, ha sido realizada en función al número de trabajadores afectados, la gravedad de la falta cometida y el tipo de empresa, conforme se establece en el artículo 38 de la LGIT.

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

Sobre la Medida Inspectiva de Requerimiento

6.15 Sobre el particular, en el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a la misma, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

6.16 Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece lo siguiente:

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 382-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.17 Por ello, la LGIT señala que la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo¹², con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización¹³ en aquellos supuestos en los que la autoridad determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro de un plazo razonable¹⁴, calificándose como una infracción a la labor inspectiva el incumplimiento del mandato dictado por el inspector¹⁵.

¹² LGIT, "Artículo 5.- Facultades inspectivas

En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para:

(...)

5.3 Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento."

¹³ RLGIT, "Artículo 17.- Finalización de las actuaciones inspectivas

(...)

17.2 Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente puede ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento.

Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones sin que éste las haya subsanado, se extiende el acta de infracción correspondiente, dando fin a la etapa de fiscalización. El acta de infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54.

¹⁴ La entonces vigente "Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva", aprobada por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL establecía lo siguiente: Finalización de las Actuaciones Inspectivas

(...)

7.7.2 Medidas Inspectivas

(...)

7.7.2.7 En caso se verifiquen infracciones insubsanables no se emitirá medida inspectiva de requerimiento, debiendo dejar constancia del carácter insubsanable de la infracción en la respectiva constancia de actuaciones inspectivas y anexos. La calificación de un incumplimiento como insubsanable debe ser notificada al sujeto inspeccionado durante las actuaciones inspectivas de investigación y deben estar sustentadas en la imposibilidad de revertir los efectos del incumplimiento normativo o de la afectación del derecho, sustento que también debe ser consignado en el Acta de Infracción.

La directiva actual (Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL) consigna los mismos alcances en el numeral 7.14.8"

¹⁵ LGIT, "Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.

(...)"



6.18 Es decir, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador¹⁶. En aquellos casos en los que el inspector tiene conocimiento de la insubsanabilidad de la conducta o de la imposibilidad del sujeto inspeccionado de cumplirla, su emisión -a consideración de esta Sala- atenta contra el Principio de Razonabilidad¹⁷.

6.19 En el caso materia de autos, a la fecha de emisión de la medida de requerimiento (29 de noviembre del 2018), había quedado demostrado el estado financiero de la impugnante y la poca capacidad de pago de ésta, que se reflejaba en el incumplimiento de las distintas obligaciones frente a sus trabajadores, las cuales motivaron actuaciones inspectivas por parte de la autoridad administrativa de trabajo (como es el caso de autos).

6.20 Así, de los descargos presentados por la impugnante, se aprecia que alegan gestiones realizadas a través de la carta de fecha 19 de setiembre de 2016, que remite comunicación al Presidente de la República, comunicando la situación económica y sociolaboral que venían afrontando. Asimismo, con carta de fecha 12 de enero de 2017, se hace de conocimiento a la misma autoridad de la existencia de embargos trabados por SUNAT en contra de la impugnante¹⁸. En consideración a lo señalado, esta Sala considera que, en el caso en concreto, no era razonable emitir una medida inspectiva de requerimiento de pago si el inspector ya tenía conocimiento de los incumplimientos generados por la impugnante, ya que la falta de pago de las obligaciones laborales frente a sus trabajadores era a causa de un contexto económico debidamente acreditado, que generaba retraso en el pago de los mismos. Por lo tanto, a la luz de los hechos expuestos y en aplicación del principio de culpabilidad¹⁹, el incumplimiento de la medida de requerimiento, no obedece a una conducta atribuible a la impugnante a título de dolo o culpa.

En ese sentido, en el caso materia de autos correspondía únicamente determinar las conductas infractoras y proponer las sanciones por tales conductas. A consideración de esta Sala, el emitir una medida de requerimiento teniendo conocimiento de la imposibilidad de su cumplimiento por parte del investigado desnaturaliza la finalidad de la misma y vulnera el principio de culpabilidad.

¹⁶ Tal y como se señaló en el considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4

¹⁷ TUO de la LPAG, "Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."

¹⁸ Cartas evidenciadas y verificadas en la Resolución N° 195-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala recaída en el expediente sancionador 2834-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4.

¹⁹ TUO de la LPAG, "Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

10. Culpabilidad. - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva."



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 382-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Por estas consideraciones, se deja sin efecto la infracción muy grave en materia de labor inspectiva, referida a no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 10 de octubre de 2016, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

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 CSALUD S.A., contra la Resolución de Intendencia N° 1020-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de junio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 3540-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 1020-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la sanción impuesta por el incumplimiento a la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción.

TERCERO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 1020-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la sanción impuesta por el incumplimiento en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

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

QUINTO.- Notificar la presente resolución a CSALUD S.A. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

SEXTO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.



SÉPTIMO.- 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 Alterna

Tribunal de Fiscalización Laboral

LPDERECHO.PE