



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 154-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 2952-2017-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE : MOLITALIA S.A.
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 778-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA : - RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara por mayoría FUNDADO el recurso de revisión interpuesto por MOLITALIA S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 778-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 18 de mayo de 2021

Lima, 02 de agosto de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por MOLITALIA S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 778-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 18 de mayo de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 17306-2016-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° 851-2017/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave a la normativa sociolaboral.
- 1.2** Mediante Proveído de fecha 21 de setiembre de 2017, notificado a la impugnante el 25 de setiembre de 2018, conjuntamente con el Acta de Infracción, se dio inicio a la etapa instructiva, otorgándose un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de los descargos.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: contrato de trabajo, desnaturalización de la relación laboral



1.3 Recibidos los descargos, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 300-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4 con fecha 10 de abril de 2019, la Sub Intendencia de Resolución 4 de la Intendencia de Lima Metropolitana multó a la impugnante por la suma de S/ 7,087.50 (Siete mil ochenta y siete con 50/100 soles) por haber incurrido, en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no consignar la causa objetiva determinante de los contratos de trabajo por necesidad de mercado suscrito con su ex trabajadora Niseda Yovana Barboza Arroyo, tipificada en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT, sanción ascendente a S/ 7,087.50.

1.4 Mediante escrito de fecha 27 de mayo de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 300-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4, argumentando lo siguiente:

- i. La Autoridad Administrativa de Trabajo debe inhibirse de continuar con el presente procedimiento administrativo sancionador, toda vez que, la señora Niseda Yovana Barboza Arroyo ha interpuesto una demanda ante el poder judicial, a fin de que se declare la desnaturalización de contratos de trabajo temporales suscrito con la impugnante, de acuerdo a lo señalado en el numeral 2 del artículo 39 de la Constitución Política del Perú y en aplicación del artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-93-JUS; así como lo dispuesto en el artículo 75 y numeral 76.3 del artículo 76 del TUO de la LPAG
- ii. Cada uno de los contratos por necesidad de mercados celebrados entre la impugnante y la señora Niseda Barboza Arroyo, cuentan con una causa objetiva que justifica su contratación, conforme se aprecia de la cláusula primera, donde se establece que las causas objetivas se encontraban relacionadas a una mayor fluctuación de productos por motivos atribuibles al propio mercado, razón por la que resultaba totalmente válido la contratación por necesidades de mercado.
- iii. Se vulneró al principio del debido procedimiento, toda vez que, conforme se verifica del acta de infracción, la impugnante ha presentado medios probatorios con los cuales justificaría la referida contratación temporal; sin embargo, conforme se señala en el numeral 11 de la resolución apelada, los medios probatorios presentados no fueron evaluados, produciendo una afectación a su derecho a la prueba, y por ende al principio del debido procedimiento.
- iv. La Resolución de Sub Intendencia vulnera el principio de legalidad, toda vez que, realiza una interpretación antojadiza del artículo 49 del RLGIT, al señalar que, la infracción imputada tiene naturaleza insubsanable, quitando así la posibilidad de que se pueda emitir una medida inspectiva de requerimiento.
- v. En el supuesto negado que se pretenda sancionar a la impugnante, la sanción se debe calcular en la base al Decreto Supremo N° 015-2017-TR, que modificó la tabla de multas del RLGIT y en aplicación de la Ley N° 30222 mediante la cual se emitió una disposición complementaria y transitoria como privilegio de la prevención y corrección de las multas infractoras; toda vez que, si bien no se encontraban vigentes durante el procedimiento inspectivo, si se encontraban vigente al momento de



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 154-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

notificarse el acta de infracción; por lo que, se debería aplicar la tabla con la modificatoria, además de, la reducción del 35% de la multa regulado en la Ley N° 30222.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 778-2021-SUNAFIL/ILM de fecha 18 de mayo de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 300-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4, por considerar que:

- i. No se está vulnerando la normativa señalada, toda vez que, la autoridad administrativa no se encuentra interfiriendo con la labora judicial ni en su ejercicio de impartir justicia, de acuerdo a lo señalado en el artículo 10 de la LGIT; asimismo, de acuerdo a lo señalado en el numeral 74.2 del artículo 74 del TUO de la LPAG, la autoridad administrativa se podrá abstener de ejercer su actividad fiscalizadora y sancionador, pro mandado judicial expreso, situación que no ha sucedido en el presente caso; asimismo, no procede la inhibición administrativa regulada en el artículo 75 del TUO de la LPAG.
- ii. Al respecto, de la revisión de la cláusula primera de los contratos de trabajo de naturaleza temporal por necesidades de mercado suscritos entre la impugnante y la trabajadora afectada, se verifica que en los mismos, no consta la causa objetiva que justifique su contratación; toda vez que, no fundamenta cual es el incremento temporal e imprevisible del ritmo normal de la actividad productiva que ha generado ese cambio sustancial en el mercado, y de manera particular ha afectado a la impugnante.
- iii. Al respecto, señala que de acuerdo a lo establecido en el artículo 72 del TUO de la LPCL, se establece como uno de los requisitos formales para la validez de los contratos sujetos a modalidad, el consignar en forma expresa la duración y las causas objetivas determinantes de dicha contratación, los mismos que deben contar por escrito obligatoriamente y estando a que en el presente caso, dicho requisito no se cumplió, las mencionadas pruebas no desvirtúan la infracción cometida; asimismo, en cuanto a la interpretación del artículo 49 del RLGIT, es de precisar que, la mencionada norma señala que las infracciones son subsanables en la medida que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación pueden ser revertidos; y estando a que la presente infracción no puede ser revertida en el tiempo, tiene asidero lo esgrimido por la inspeccionada en ese aspecto.

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



- iv. Al respecto, señala que para el cálculo de la sanción se debe aplicar la tabla comprendida en el Decreto Supremo N° 013-2014-TR, vigente al momento en que se detectó la comisión de la infracción de carácter insubsanable, esto es, el 17 de febrero de 2017, fecha en la que se emitió el acta de infracción; considerando lo señalado en el criterio normativo aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 218-2017-SUNAFIL, el beneficio de reducción previsto en la Ley N° 30222 no es acumulable con la aplicación de manera retroactiva de la nueva tabla de multa aprobada por Decreto Supremo N° 015-2017-TR, careciendo de sustento lo alegado por la impugnante

1.6 Mediante escrito de fecha 09 de junio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 778-2021-SUNAFIL/ILM.

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° 926-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 17 de junio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 154-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 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.

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.”



- 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 MOLITALIA S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que MOLITALIA S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 778-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 7,087.50 por la comisión de una infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el artículo 25.5 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 MOLITALIA S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Mediante escrito de fecha 09 de junio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 778-2021-SUNAFIL/ILM, solicitando se revoque la resolución materia de impugnación en todos sus extremos, en consideración a los siguientes argumentos:

Inaplicación del artículo 139 de la Constitución Política del Perú e interpretación errada del artículo 74.2 del TUO de la LPAG: Avocación indebida de SUNAFIL

- Al respecto, la impugnante señala que a pesar de que SUNAFIL ha tomado conocimiento de que la señora Niseda Yovana Barboza Arroyo, habría impulsado una demanda judicial exactamente sobre la misma materia y que viene siendo ventilada en el Poder Judicial, ha continuado con el presente procedimiento administrativo sancionador, contraviniendo lo señalado en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú, que señala expresamente, que ninguna autoridad puede avocarse a casos pendientes que se encuentren en el poder judicial, en concordancia con lo señalado en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder

⁸ Iniciándose el plazo el 21 de mayo de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 154-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Judicial, que señala que ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del poder judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; por lo que, queda evidenciado que la Intendencia ha inaplicado lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como ha interpretado erróneamente el numeral 74.2 del artículo 74 del TUO de la LPAG.

Inaplicación de las normas referentes al debido procedimiento en el procedimiento sancionador

- Al respecto la impugnante señala que no se han valorado los medios probatorios presentados durante el procedimiento inspectivo, específicamente en las comparecencias de fecha 23 de diciembre 2016, 03 de enero 2017 y 09 de enero de 2017, a fin de acreditar la causa objetiva que fundamenta la contratación por necesidades de mercado, vulnerando lo señalado en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, hecho que se puede corroborar.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la potestad de la SUNAFIL de inspeccionar materias tramitadas en sede judicial

- 6.1** La impugnante señala, que la SUNAFIL no era competente para llevar a cabo las actuaciones inspectivas, en mérito a que, respecto a la trabajadora afectada, se venía desarrollado un proceso judicial por la misma materia inspeccionada.
- 6.2** Sobre el particular, es oportuno hacer referencia al supuesto que se desprende de lo alegado por la impugnante, relacionado con el principio de proscripción de avocamiento indebido, previsto en el artículo 139.2 de la Constitución Política del Perú que establece: *“Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones”*.
- 6.3** Al respecto, el Tribunal Constitucional considera que el referido avocamiento “consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel”⁹. En este mismo sentido el Tribunal recordó en la sentencia del expediente N° 00023-2003- AI/TC: “El principio de independencia

⁹ Expediente N° 0003-2005-PI/TC



judicial exige que el legislador adopte las medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano y sus miembros administren justicia con estricta sujeción al Derecho y a la Constitución, sin que sea posible la injerencia de extraños (otros poderes públicos o sociales, e incluso órganos del mismo ente judicial) a la hora de delimitar e interpretar el sector del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en cada caso”. Por lo que, dicho órgano señala que el principio de independencia judicial exige “la imposibilidad de aceptar intromisiones en el conocimiento de los casos y controversias que son de conocimiento del Poder Judicial. Pero, de otro lado, la prohibición del avocamiento de causas pendientes ante el Poder Judicial también es una garantía compenetrada con el derecho al juez predeterminado por la ley, cuyo contenido constitucionalmente declarado excluye que una persona pueda ser juzgada por órganos que no ejerzan funciones jurisdiccionales o que, ejerciéndolas, no tengan competencia previamente determinada en la ley para conocer de un caso o controversia”.¹⁰

- 6.4** En el presente procedimiento administrativo sancionador, la autoridad de primera instancia resolvió multar a la inspeccionada, por no consignar la causa objetiva determinante que justifique la suscripción del contrato de trabajo por necesidad de mercado con Niseda Yovana Barboza Arroyo.
- 6.5** Al respecto, luego de la consulta efectuada a la página web del Poder Judicial¹¹, se advierte que la impugnante ha sido demandada, siendo accionante la señora Niseda Yovana Barboza Arroyo, conforme al siguiente detalle:
- Niseda Yovana Barboza Arroyo, en el proceso recaído en el expediente 19084-2016-0-1801-JR-LA-09, interpuso demanda por desnaturalización de contrato (iniciado el 26 de setiembre de 2016); el mismo que fue resuelto en primera instancia mediante resolución cinco de fecha 11 de diciembre de 2018, declarando fundada en parte la demanda, entre otras, sobre la desnaturalización de los contratos modales por el periodo del 05 de diciembre 2013 al 15 de setiembre 2016.
- 6.6** En consideración a lo señalado y de la revisión de los actuados, se evidencia que ha existido avocamiento de la autoridad inspectiva en un caso judicializado, toda vez que la apertura de la orden de inspección fue con fecha 26 de octubre de 2016, vale decir, un mes después del inicio de la demanda. Por ello, al llevarse a cabo las actuaciones inspectivas mientras se encontraba en trámite el proceso judicial antes referido, se advierte un riesgo de desplazamiento de las competencias judiciales. En efecto, el proceso judicial tiene como pretensión de fondo a la declaratoria de la desnaturalización de la relación de la trabajadora Niseda Yovana Barboza Arroyo, con las consecuentes implicancias y beneficios del régimen laboral privado, entre los que se encuentran contemplados la obligación de inscripción en el régimen contributivo de seguridad social en salud y pensiones. Siendo esta materia la que sustancialmente se tramita dentro del presente recurso, se evidencia que ha operado avocamiento indebido respecto de una causa que estaba pendiente de resolver por parte de la autoridad judicial en el proceso laboral.
- 6.7** No debe dejarse de lado el que el artículo 75 de la LPAG ha prescrito que la Administración Pública tiene el deber de inhibirse ante la comprobación de triple

¹⁰ Expediente N° 0003-2005-PI/TC, fundamento 151

¹¹ <https://cei.pj.gob.pe/cei/forms/busquedacodform.html>



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 154-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

identidad entre los hechos, sujetos y fundamento existente entre la materia litigiosa y el asunto que es tratado en el expediente inspectivo o sancionador.¹²

- 6.8** Por las consideraciones expuestas, corresponde acoger el recurso de revisión en dicho extremo.

Inaplicación de las normas referentes al debido procedimiento en el procedimiento sancionador

- 6.9** Por los argumentos expuestos desde el numeral 6.1 al 6.7 de la presente resolución, no le corresponde a la presente Sala, pronunciarse respecto a los argumentos planteados por la impugnante en este extremo.

- 6.10** Por las consideraciones expuestas, corresponde acoger el recurso de revisión en dicho extremo.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de revisión interpuesto por MOLITALIA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 778-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 18 de mayo de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 2952-2017-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

¹² Artículo 75.- Conflicto con la función jurisdiccional

75.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.

75.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.

La resolución inhibitoria es elevada en consulta al superior jerárquico, si lo hubiere, aun cuando no medie apelación. Si es confirmada la resolución inhibitoria es comunicada al Procurador Público correspondiente para que, de ser el caso y convenir a los intereses del Estado, se apersona al proceso.



SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 778-2021-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos, dejando sin efecto la multa impuesta en la Resolución de Sub Intendencia N° 300-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4.

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

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

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

SEXTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Sunafil (www.gob.pe/sunafil).

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

VOTO SINGULAR DEL VOCAL LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, discrepo de la posición mayoritaria con la que se ha resuelto el recurso de revisión interpuesto por la impugnante. Sintetizo mi posición en las siguientes consideraciones:

1. El caso sometido a análisis de la Sala refleja una discusión jurídica en donde la administración del trabajo y la jurisdicción han sido activadas para la emisión de resoluciones de distinto fundamento jurídico: una, para la determinación de un comportamiento infractor de las normas sociolaborales (el cumplimiento del principio de causalidad en la celebración del contrato temporal entre el empleador, MOLITALIA S.A., y la trabajadora Niseda Yovana Barboza Arroyo), lo que origina, a su vez, el despliegue de una competencia sancionadora de la Administración del Trabajo respecto de un sujeto administrado. La segunda, una competencia jurisdiccional para resolver un conflicto intersubjetivo entre dos partes (MOLITALIA S.A. y la trabajadora Niseda Yovana Barboza Arroyo que interpuso una demanda solicitando se declare la desnaturalización del contrato de trabajo a plazo a fijo, junto con el reconocimiento de los beneficios laborales correspondientes).
2. Como se ve, se trata de dos respuestas totalmente distintas del poder público y que cabe definir claramente, a fin de evitar equívocos a la hora de invocarse el llamado “avocamiento a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones” (artículo 139, inciso 2 de la Constitución).
3. Conforme con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, el verbo *avocar* alude a un efecto de sustracción material que se produce dentro de una determinada organicidad. Dice: “Dicho de una autoridad gubernativa o judicial: Atraer a sí la resolución de un asunto o causa



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 154-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

cuya decisión correspondería a un órgano inferior”.¹³ Similar sentido utiliza el artículo 80 del TUO de la LPAG,¹⁴ en tanto que refiere al concepto de “*avocación de competencia*”. No se aprecia, desde la perspectiva del suscrito, cómo es que la inspección o el procedimiento sancionador pueden interferir en la esfera de competencias jurisdiccionales, ni mucho menos producir el efecto del avocamiento.

4. La competencia administrativa, que debe ejercerse conforme al principio de legalidad y al carácter inalienable de la competencia administrativa. En ese sentido, un mandato judicial expreso puede —como recuerda el artículo 74.2 del TUO de la LPAG— ordenar en un caso concreto el que no se ejerza la competencia administrativa. El solo riesgo de que existan resoluciones discrepantes en uno y otro ámbito no es un asunto que debiera llevar a soluciones que hagan declinarla, sin más.
5. Así, una resolución judicial que resuelve en sentido distinto a lo determinado por un acta de infracción o una resolución del procedimiento administrativo sancionador puede ejercer plenamente su facultad de motivar tal decisión, lo que llevará a que las partes del litigio evalúen si tal motivación es satisfactoria de su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el debido procedimiento.
6. En semejante sentido, una resolución administrativa que considera los hechos sobre la base de una investigación que acredita fehacientemente una determinada situación, puede bien determinar las consecuencias administrativas sancionadoras (la imposición de la pena de multa) con una motivación que garantice el debido procedimiento administrativo del sujeto inspeccionado o administrado. Si esa parte deseara cuestionar tal decisión de la Autoridad —por ejemplo, por tener sentido opuesto a lo resuelto en un proceso laboral— tendrá expedito el proceso contencioso administrativo para que se efectúe el control judicial sobre lo establecido en el respectivo procedimiento administrativo.
7. A nivel judicial, se observa que la Segunda Sala Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación Laboral N° 8389-2018 MOQUEGUA declaró la nulidad de una resolución de intendencia de la SUNAFIL en la que el inspeccionado en aquel procedimiento informó a la autoridad competente que el tema investigado (una supuesta hostilidad laboral) se encontraba judicializado. Aunque este pronunciamiento no ha sido invocado por la impugnante, conviene analizarlo en el marco de los argumentos

¹³ Ver: <https://dle.rae.es/avocar>

¹⁴ TUO de la LPAG, “Artículo 80.- Avocación de competencia

80.1 Con carácter general, la ley puede considerar casos excepcionales de avocación de conocimiento, por parte de los superiores, en razón de la materia, o de la particular estructura de cada entidad.

80.2 La entidad delegante podrá avocarse al conocimiento y decisión de cualquier asunto concreto que corresponda decidir a otra, en virtud de delegación.”



expuestos en el presente caso por el propio administrado y por el criterio mayoritario adoptado por la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral.

8. En dicha ejecutoria, la Corte Suprema indicó que la toma de conocimiento por la SUNAFIL de la existencia de un proceso judicial debió abstenerse de ejercer su competencia administrativa y “pronunciarse sobre la supuesta infracción incurrida”. En el fundamento séptimo, punto iv) de la citada sentencia casatoria, se lee que para el Poder Judicial debe evitarse que “la administración califique el hecho como hostil y el órgano jurisdiccional como no hostil”. Por ende, refiere la Casación comentada, se habría afectado la tutela jurisdiccional efectiva (art. 139º de la Constitución) y la prohibición de avocamiento a una causa judicial (arts. 4º y 13º del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial).¹⁵
9. Es de notarse que el citado artículo 139º, establece, en su inciso segundo,¹⁶ a la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, restringiendo que cualquier autoridad se avoque en una causa pendiente para interferir en el ejercicio de las funciones de otra. No obstante, ninguna autoridad administrativa tiene competencias reales para invadir la competencia de ningún órgano jurisdiccional. Sólo los órganos jurisdiccionales ejercen la función pública de administrar justicia, competencia que no puede ser invadida por la vía administrativa de forma alguna. Por ende, el principio de no interferencia está dirigido a otros órganos que pueden ejercer la función de resolver conflictos intersubjetivos, a saberse, otros órganos jurisdiccionales.
10. En este orden de ideas, no concordamos con el criterio expuesto en la casación citada, máxime si se fundamenta en el actual artículo 75º del TUO de la LPAG,¹⁷ que refiere a la situación dada por la que, en un procedimiento administrativo, la autoridad competente conoce de la “cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de

¹⁵ Decreto Supremo N° 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial

“Artículo 4.- Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso. Esta disposición no afecta el derecho de gracia.

(...)

Artículo 13.- Cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio. Si la autoridad administrativa se niega a suspender el procedimiento, los interesados pueden interponer la demanda pertinente ante el Poder Judicial. Si la conducta de la autoridad administrativa provoca conflicto, éste se resuelve aplicando las reglas procesales de determinación de competencia, en cada caso.”

¹⁶ Constitución Política del Perú, Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia

(...)

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.”

¹⁷ TUO de la LPAG, “Artículo 75.- Conflicto con la función jurisdiccional

75.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 154-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo” (énfasis añadido). A juicio del suscrito, esta referencia no resulta invocable en vista de que no se está ante procedimientos que contemplen a dos administrados — análogos al “demandante” y “demandada” del proceso judicial— ni se ha definido una condicionalidad para la emisión de una resolución en el orden administrativo.

11. Además, no debe olvidarse que el propio artículo 75.2 del TUO de la LPAG,¹⁸ demanda que la autoridad competente evalúe su competencia a la luz del *principio de non bis in idem*. No es un asunto menor, pues ello preserva el adecuado ejercicio del deber de motivación de parte del servidor actuante (inspector, instructor o autoridad del procedimiento sancionador) a fin de valorar la triple identidad a la que dicho principio se refiere.
12. La descrita no es una cuestión pacífica en el Sistema de Inspección del Trabajo. Así, se observa que la *Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva* (Directiva N° 1-2020-SUNAFIL/INII) aprobada por la Resolución de Superintendencia N° 31-2020-SUNAFIL, acoge la tesis de una culminación de las competencias del Sistema de la Inspección del Trabajo cuando se produce la triple identidad vedada por el principio del *non bis in idem*, conforme se aprecia en el siguiente acápite del lineamiento citado:

7.2. DEL CIERRE DE LA ORDEN DE INSPECCIÓN POR CUESTION LITIGIOSA EN SEDE JUDICIAL

7.2.1. En caso el inspector comisionado tome conocimiento que se está tramitando en sede judicial una cuestión litigiosa sobre los mismos hechos, sujetos y fundamentos que los correspondientes a las actuaciones inspectivas, debe disponer su término y comunicar al Supervisor Inspector para el archivo o cierre de la orden de inspección correspondiente.

7.2.2. La Inspección del Trabajo puede tomar conocimiento de la existencia de la cuestión litigiosa mediante una comunicación con documento de fecha cierta realizada por la propia autoridad judicial, por el sujeto inspeccionado o un tercero con interés legítimo.

Los inspectores deben corroborar la información presentada con el reporte obtenido del Sistema de Consulta de Expedientes Judiciales del Poder Judicial (CEJ).

13. En particular, debe tenerse en cuenta que el punto 7.2.1 especifica que la situación que motiva el cierre de una orden de inspección es la que se desprende del principio *non bis in idem*, que alude a la triple identidad mencionada; mientras que el 7.2.2 (que, llanamente,

¹⁸ TUO de la LPAG, “Artículo 75.- Conflicto con la función jurisdiccional (...)

75.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.”



refiere a la existencia de “una cuestión litigiosa”) debe interpretarse necesariamente de forma vinculada al punto inmediatamente anterior. Sobre este principio de derecho administrativo sancionador,¹⁹ el Tribunal Constitucional,²⁰ ha definido su connotación sustantiva y procesal así:

“El principio ne bis in idem tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal:

a) Desde el punto de vista material, el enunciado según el cual, “(...) nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho (...)”, expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

b) En su vertiente procesal, tal principio significa que “(...) Nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos(...)”, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)”.

14. Como se ve, lo rechazado por el principio analizado es el exceso de punición que se plasmaría en la duplicidad de procesos que tengan el mismo objeto. Es requisito ineludible a que esta prohibición de duplicidad sancionadora el que exista no solamente las mismas partes — salvando al hecho de que no existe una “parte” trabajadora en los procedimientos del Sistema de inspección del Trabajo— ni se trate de hechos semejantes, sino que también el fundamento jurídico sea coincidente.

15. En materia de coincidencias entre el ejercicio de competencias entre la jurisdicción y la administración pública, sirve tener como criterio rector a lo resuelto en el ámbito penal, en el que la Corte Suprema de la República, en su Acuerdo Plenario N° 1-2007/ESV-22, estableció como precedente vinculante al quinto fundamento jurídico de la Ejecutoria Suprema recaída en el recurso de nulidad N° 2090-2005. En ese caso, ante la concurrencia de la jurisdicción penal y un procedimiento administrativo sancionador para tratar una misma cuestión, se dejó a salvo que *“ambos ordenamientos jurídicos cumplen distintos fines o sirven a la satisfacción de intereses o bienes jurídicos diferentes”*.

16. En comentario a dicho precedente vinculante, la doctrina administrativista ha señalado que, *“como regla general no se excluirán el proceso penal y el procedimiento administrativo y las sanciones en los mismos órdenes serán perfectamente acumulables, salvo que se compruebe*

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: (...)

11. Non bis in ídem. - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.”

²⁰ Estos componentes son reiterados, entre otras, por la Sentencia del Tribunal Constitucional del 6 de marzo de 2018 (expediente 68849-2015-PA/TC), f.j. 12.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 154-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

*la triple identidad ya manifestada. Por ello, aun lo resuelto en un proceso penal o en un procedimiento administrativo no se encuentra necesariamente vinculado al primero, ya que ambos tienen órdenes distintos”.*²¹

- 17.** Aunque este precedente se produjo en un ámbito jurisdiccional específico —el penal, nada menos que de *última ratio*— es rescatado a este propósito para graficar cómo es que los procesos judiciales y administrativos no cumplen con tener el mismo fundamento jurídico, componente indispensable para invocar al principio del *non bis in ídem*.
- 18.** A criterio del suscrito, la Sala debe acoger lo descrito en este precedente vinculante señalado, aplicándolo *mutatis mutandis* al ámbito del Sistema de Inspección del Trabajo cuando se denuncia una afectación al principio del *non bis in ídem*. La validez del despliegue de una inspección laboral (o, posteriormente, un procedimiento administrativo sancionador) no se afecta, *per sé*, cuando el sujeto inspeccionado (o, posteriormente, administrado) es demandado por uno o más trabajadores que sean terceros interesados en la fiscalización desplegada. Es preciso que la parte interesada acredite y que el inspector actuante, instructor o autoridad sancionadora, en la etapa que corresponda, evalúe la concurrencia y determine si existe identidad de partes —identificando al tercero interesado como “parte” para estos efectos—, hecho y fundamento. En este último aspecto, si los intereses tutelados en la vía administrativa y judicial fueran los mismos, deberá existir una motivación suficiente para concluir al procedimiento correspondiente dentro del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 19.** Por tanto, no existiendo contravención al bloque de legalidad existente, por las razones mencionadas, no corresponde acoger lo señalado por la impugnante respecto a la supuesta incompetencia de la SUNAFIL para pronunciarse sobre casos en los que se tramita alguna demanda judicial.
- 20.** No puede dejarse de lado que las actas de infracción pueden constituir instrumentos con especial fuerza probatoria, conforme declaran los artículos 16²² y 47²³ de la LGIT. En esa

²¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Tomo II. (14ª edición). Lima: Gaceta Jurídica S.A., p. 467.

²² LGIT, “Artículo 16.- Actas de Infracción

Las Actas de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como las actas de infracción por obstrucción a la labor inspectiva, se extenderán en modelo oficial y con los requisitos que se determinen en las normas reguladoras del procedimiento sancionador.

Los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

El mismo valor y fuerza probatoria tendrán los hechos comprobados por la Inspección del Trabajo que se reflejen en los informes, así como en los documentos en que se formalicen las medidas inspectivas que se adopten.”

²³ LGIT, “Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción



medida, el que se suponga que la fiscalización solamente puede verse interrumpida por el ejercicio del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva de la parte trabajadora (sea o no quien haya trabado la denuncia) resultaría en una condicionalidad de la inspección del trabajo que podría terminar amparando comportamientos contrarios a las normas laborales, al aguardarse a un pronunciamiento judicial antes que recién la fiscalización pueda examinar la conformidad de los hechos con lo previsto en las normas.

21. De otro lado, no podemos obviar que el propio Sistema de Inspección del Trabajo afirma la subsistencia de la fiscalización o del procedimiento sancionador, de un lado, con procesos judiciales, del otro. Así, esto ocurre por ejemplo respecto de la investigación, determinación y sanción del trabajo forzoso, supuesto en el cual las competencias de la fiscalización laboral en nada se afectan por el hecho de que aquella situación pueda originar también una respuesta desde la jurisdicción (en este caso, desde el fuero penal). El que se trate de la jurisdicción penal y no laboral, en tal caso, no matiza, sino refuerza nuestra conclusión, pues como se sabe, el ámbito penal es *última ratio*, por lo que ni siquiera tal consideración impide que pueda, en algún caso, desplegarse simultáneamente la vía administrativa y la judicial.
22. Finalmente, dentro de la tesis que ha prevalecido en este caso, convendría (inclusive) distinguir diversos escenarios tras la interposición de una demanda judicial. El proceso incoado por la trabajadora Niseda Yovana Barboza Arroyo podría concluir de forma distinta a la resolución del problema de fondo, pues bien puede ocurrir un supuesto de decaimiento del proceso por falta de actividad de las partes, entre otros. Por estos motivos, no podría suponerse que la inspección del trabajo debe aguardar los resultados del proceso para recién desplegar sus competencias fiscalizadoras o sancionadoras.

Por estos fundamentos, mi voto es porque el recurso de revisión se declare INFUNDADO en este extremo, debiendo procederse al análisis del resto del recurso.

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legos
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses.”