



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	674-2017-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	MINERA BOROO MISQUICHILCA S.A. (Antes MINERA BARRICK MISQUICHILCA S.A.)
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1700-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	RELACIONES LABORALES LABOR INSPECTIVA

*Sumilla:* Se declara, por mayoría, **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la MINERA BOROO MISQUICHILCA S.A. (Antes MINERA BARRICK MISQUICHILCA S.A.), en contra de la Resolución de Intendencia N° 1700-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de octubre de 2021.

Lima, 14 de octubre de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por la MINERA BOROO MISQUICHILCA S.A. (Antes MINERA BARRICK MISQUICHILCA S.A.) (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 1700-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de octubre 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° 4901-2017-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 1395-2017-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otras, de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por no realizar el pago íntegro de la remuneración vacacional correspondiente a los periodos 2015-2016 y truncas 2016 - 2017, a favor del ex trabajador Ronald Lizandro Gómez Fuentes; así como, por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por incumplir con la medida de requerimiento de fecha 18 de mayo de 2017, en la que se solicitó acreditar

---

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones (Sub materia: Pago íntegro y oportuno de la remuneración convencional); Participación en las utilidades (Sub materia: Pago)



el pago de las gratificaciones, bonificación extraordinaria, vacaciones, depósito de CTS y de las utilidades.

**1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 1227-2019-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 12 de noviembre de 2019, notificado el 06 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 e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

**1.3** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 315-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 14 de julio de 2020 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 589-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5 de fecha 20 de noviembre de 2020, notificada el 23 de noviembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 31,185.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago íntegro de la gratificación legal correspondiente a diciembre 2016, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,150.00.
- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la bonificación extraordinaria correspondiente a la gratificación legal de diciembre 2016, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,150.00.
- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago íntegro de la CTS e intereses legales, correspondiente al periodo 01 de noviembre al 31 de diciembre de 2016, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,150.00.
- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago íntegro de la participación en las utilidades respecto al periodo 2016, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,150.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago íntegro de la remuneración vacacional, correspondiente a los periodos 2015-2016 y 2016-2017, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 20,250.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento de fecha 18 de mayo de 2017, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 20,250.00.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**1.4** Con fecha 15 de diciembre de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 589-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

- i. El procedimiento inspectivo se inició el 7 de abril de 2017, y culminó el 6 de diciembre de 2019 con la notificación del Acta de infracción e Imputación de Cargos. Entonces, desde el inicio de dicho procedimiento y la notificación de la Imputación de Cargos, han transcurrido 32 meses, excediéndose así de los 30 días previstos en la LGIT para la culminación del procedimiento administrativo sancionador.
- ii. La resolución apelada contiene vicios que acarrea su nulidad.
- iii. La autoridad sancionadora no ha justificado la vinculación que se ha hecho entre los descuentos realizados y el supuesto incumplimiento del pago de los beneficios sociales del trabajador, lo que vulnera el principio de tipicidad.
- iv. Los pagos realizados a favor del trabajador no tienen sustento, con lo que se entiende como montos abonados de manera indebida por causas imputables al trabajador, consistente en no presentar su CITT, pese a que, tenía pleno conocimiento de que esa era su obligación.
- v. Se vulnera el principio del *Non Bis In ídem* por sancionar cinco veces a la empresa por un mismo hecho.
- vi. La autoridad instructora se extralimitó al atribuirse la facultad de analizar la cantidad de días que no pudieron ser cobrados por la empresa contra ESSALUD, producto de la negligencia del trabajador.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 1700-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de octubre de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. El hecho que el inferior en grado, haya emitido actos administrativos como la Imputación de Cargos, Acta de Infracción, Informe Final y la resolución apelada de manera extemporánea a los plazos establecidos en la citada Directiva, ello no constituye causal de nulidad, considerando que el incumplimiento de los plazos no es perentorio.
- ii. Se aprecia que la Orden de Inspección del presente procedimiento, fue emitida el 05 de abril de 2017, sin embargo, las actuaciones inspectivas se dieron inicio el 07 de abril de 2017 las cuales finalizaron con la emisión del Acta de Infracción el 25 de mayo de 2017, observándose que dichas actuaciones culminaron dentro del plazo máximo de los treinta (30) días hábiles que se estableció en la Orden de Inspección, en ese sentido, carece de sustento lo alegado.
- iii. La inspeccionada no presentó documentación idónea que acredite su autorización por dichos descuentos efectuados, por lo que, al haberse efectuado descuentos

---

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 03 de noviembre de 2021, véase folio 116 del expediente sancionador.



indebidos en la liquidación de beneficios sociales que contiene el pago de gratificaciones diciembre 2016 y bonificación extraordinaria, pago de vacaciones 2015-2016, vacaciones trunca, CTS del periodo trunco del 01 de noviembre de 2016 al 31 de diciembre de 2016, no es posible determinar a cuál de las materias precisadas aplicó dichos descuentos.

- iv. No se ha transgredido el Principio de *Non bis in ídem*, dado que no se cumple con el requisito de triple identidad tanto, en hechos y fundamentos, puesto que las conductas de no pagar de manera íntegra la gratificación legal, bonificación extraordinaria, compensación por tiempo de servicios, vacaciones y el pago de utilidades, se encuentran relacionados a incumplir obligaciones en materia de relaciones laborales, que si bien es cierto se originaron a raíz de los descuentos indebidos realizados por la inspeccionada respecto a dichos conceptos contenidos en la liquidación de beneficios sociales y al pago de la participación de utilidades, sin embargo, es pertinente precisar que, cada uno de ellos vulneran una normativa sociolaboral vigente distinta, considerando que acarrear derechos adquiridos también distintos, de igual manera, el no acatar la medida inspectiva de requerimiento.
- v. Es cierto que la autoridad administrativa se ha atribuido facultades que no le corresponde, pues como bien lo ha manifestado la inspeccionada, ESSALUD es la entidad competente para emitir los CITT, que generan el pago del subsidio correspondiente, siendo así, luego de haber valorado y analizado los documentos exhibidos por la inspeccionada y el ex trabajador Ronald Lizandro Gómez Fuentes, la autoridad administrativa ha evidenciado una contradicción existente respecto a los periodos pagados por subsidios y no laborados por incapacidad temporal, esto en razón a que Justamente ESSALUD se ha pronunciado solo respecto a los periodos presentados de manera extemporánea y que no permitieron el reembolso a la inspeccionada.

1.6 Con escrito de fecha 23 de noviembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1700-2021-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-000224-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 17 de febrero de 2022 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° 29981<sup>3</sup>, 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.

---

<sup>3</sup> "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."



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (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,

---

<sup>4</sup>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.”

<sup>5</sup> "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.”

<sup>6</sup>Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL  
Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

<sup>7</sup>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.”



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 RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias<sup>8</sup>.
- 3.4** En este orden de ideas, resulta indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia sociolaboral -tanto adjetivo como sustantivo- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema de Inspección del Trabajo. La normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujetos del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico procedimental establecida en el marco del Sistema de inspección del Trabajo. Cabe precisar que dicho análisis garantiza la vigencia del debido proceso en sede administrativa, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>9</sup>.
- 3.5** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que 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.
- 3.6** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

---

<sup>8</sup> Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 3741-2004-PA, 615-2009-PA/TC, 6136-2009-PA/TC, 6785-2006-PA/TC, 2608-2009-PA/TC, 6132-2008-PA/TC, 3792-2009-PA/TC y 2597-2009-PA/TC.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA MINERA BORO MISQUICHILCA S.A. (Antes MINERA BARRICK MISQUICHILCA S.A.)**

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que la MINERA BORO MISQUICHILCA S.A. (Antes MINERA BARRICK MISQUICHILCA S.A.) presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1700-2021-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 31,185.00 por la comisión, entre otras, de dos (02) infracciones MUY GRAVES, tipificadas en el numeral 25.6 del artículo 25 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 04 de noviembre de 2021.
- 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 la MINERA BORO MISQUICHILCA S.A. (Antes MINERA BARRICK MISQUICHILCA S.A.).

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Con fecha 23 de noviembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1700-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- i.** Para verificar la existencia o inexistencia de la falta considerada como muy grave (incumplimiento de la medida de requerimiento), es necesario verificar la legalidad del incumplimiento imputado; lo que implica a su vez que la Autoridad Sancionadora se pronuncie por todas las infracciones consideradas como graves, ya que estas forman parte de la medida de requerimiento supuestamente incumplida.
- ii.** El plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador ha caducado debido a que se ha inobservado la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII.
- iii.** La autoridad administrativa ha emitido y notificado los actuados fuera del plazo establecido por el artículo 24.1 de la LPAG y artículos 13.3 y 53.2 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR.
- iv.** Infracción normativa consistente en la interpretación errónea del artículo 15 del Decreto Supremo No. 009-97-SA. Los montos materia de discusión corresponden a abonos registrados bajo la denominación de subsidios por incapacidad temporal pero que no pudieron ser recuperados por la Compañía por causa imputable al propio extrabajador. Con ello, su naturaleza es la de pagos indebidos que realizó la Compañía al extrabajador y que fueron compensados de los montos adeudados en la liquidación de beneficios sociales y en la participación en las utilidades correspondientes al ejercicio 2016.



- v. Los pagos realizados no califican como subsidios, ya que el trabajador nunca presentó el CITT, pese a conocer que era su obligación y a contar con el procedimiento de canje entregado por la Compañía. Asimismo, los pagos realizados no constituyen remuneración, siendo que durante el periodo de incapacidad el trabajador no desarrolla labores, no le corresponde el pago de una remuneración.
- vi. Infracción normativa consistente en la inaplicación del artículo 48-A del Decreto Supremo N° 019-2006-TR. De esta manera, en caso una misma conducta (como es el caso de la compensación) pueda ser tipificada en más de una infracción, se deberá elegir la de mayor gravedad.
- vii. Inaplicación del numeral del artículo 4 del del TUO de la LPAG, se vulneró la tipicidad. Se imputan una serie de incumplimientos, sustentados en los artículos del RLGIT, los cuales no se condicen con los hechos que se le atribuyen a la Compañía.
- viii. Inaplicación del numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se vulneró el principio de razonabilidad. Así, no encuentra razonabilidad entre la sanción atribuida, en virtud de la medida de requerimiento. La misma que partía de una valoración errónea, dado que los montos materia de discusión corresponden a abonos registrados como subsidios por incapacidad temporal que no pudieron ser recuperados por la Compañía por causa imputable al propio extrabajador.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

**6.1** Revisado el recurso de revisión interpuesto, es oportuno señalar que esta Sala solo es competente para evaluar las infracciones sancionadas como MUY GRAVES; por lo que, estando a los actuados, se evidencia que la resolución impugnada comprende cuatro (04) infracciones GRAVES, así como dos (02) infracciones MUY GRAVES, siendo materia de análisis sólo estas últimas. Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar la imposición de las sanciones graves, son argumentos respecto de los cuales esta Sala no tiene competencia para pronunciarse, toda vez que respecto a la misma ya se ha agotado la vía administrativa.

### **Sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador**

**6.2** La impugnante alega que a la fecha ha operado la caducidad administrativa, solicitando el archivamiento del procedimiento. Al respecto, debemos tener en cuenta que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública se encuentra sujeta –entre otras condiciones– a su tramitación dentro de un plazo preestablecido, sancionándose la superación de este con la figura de la caducidad. Asimismo, del presente procedimiento sancionador, se observa lo siguiente:

- El 06 de diciembre de 2019 inició el procedimiento sancionador con la notificación del acta de infracción y de la Imputación de cargos N° 1227-2019-SUNAFIL/ILM/AI2<sup>10</sup>.
- El 20 de noviembre de 2020 se emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 589-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, siendo notificada el 23 de noviembre de 2020<sup>11</sup>.

**6.3** Sobre el particular, el artículo 259 del TUO de la LPAG establece que: “1. **El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses**

<sup>10</sup> Véase folio 11 del expediente sancionador.

<sup>11</sup> Véase folio 72 del expediente sancionador.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos.** Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este. 2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, **sin que se notifique la resolución respectiva**, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo. 3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. **El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no lo haya declarado de oficio (...)** (énfasis añadido).

- 6.4** Asimismo, Juan Carlos Morón Urbina<sup>12</sup>, señala que “la caducidad puede ser definida como aquella figura que origina la anormal y anticipada terminación de un pronunciamiento, debido a la inactividad de la autoridad competente, prolongada en su trámite, la cual ocasiona que el plazo establecido para su culminación se venza, adelantando el término del procedimiento por mandato de ley”. Debe entenderse, pues, que la caducidad prevista en el TUO de la LPAG es respecto del procedimiento; por lo que, solo se puede determinar la existencia de una infracción antes del vencimiento del plazo de caducidad.
- 6.5** Cabe señalar que Morón Urbina también señala que existen tres manifestaciones de la caducidad en el Derecho Administrativo, entre las que encontramos: i) Caducidad-carga: Referida al tipo de caducidad que opera en los supuestos en los que el particular tiene un plazo corto para el ejercicio de un derecho en beneficio propio; ii) Caducidad-sanción: Este tipo de caducidad opera para poner fin a los efectos de un título habilitante por incumplimiento de las obligaciones que asumió el administrado con la obtención del mismo; iii) Caducidad-perención: Este tipo de caducidad supone la terminación anormal (extinción) de un procedimiento administrativo por ausencia de actividad del interesado (en caso de procedimientos iniciados a iniciativa de parte) o de la Administración Pública (en caso de procedimientos iniciados de oficio). Para efectos del presente caso nos encontramos ante la caducidad-perención, en el marco del procedimiento administrativo sancionador iniciado de oficio.

---

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



- 6.6** En tal sentido, para que opere la caducidad-perención del procedimiento sancionador, basta la superación del plazo establecido para concluir el mismo. Es decir, el mero transcurso del tiempo configura la caducidad. Por tanto, como señala el artículo 259 del TUO de la LPAG, una vez transcurridos nueve (9) meses desde el inicio del procedimiento sancionador, este caducará indefectiblemente, procediéndose a su archivo.
- 6.7** De acuerdo con Morón Urbina, el día final del plazo de la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador no es la fecha de la resolución sancionadora, sino el de su notificación al administrado, dado que elementales razones de garantía impiden que se conceda efecto interruptor a una resolución no comunicada aún<sup>13</sup>.
- 6.8** Por su parte, el ítem 7.1.1.6 del punto 7.1 del numeral 7 de la Directiva 001-2017-SUNAFIL/INII17, Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, señala que la caducidad es declarada de oficio o a pedido de parte, siendo que en el supuesto que la infracción no hubiera prescrito la autoridad competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador.
- 6.9** Es importante tener presente que mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020<sup>14</sup>, se dispuso la suspensión por treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de su publicación, “del cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente norma, con excepción de aquellos que cuenten con un pronunciamiento de la autoridad pendiente de notificación a los administrados.” Disponiéndose a través del artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020<sup>15</sup>, la suspensión “del cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales, que se encuentren sujetos a plazo, que se tramiten en entidades del Sector Público, y que no estén comprendidos en los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020; incluyendo los que encuentran en trámite a la entrada en vigencia del presente Decreto de Urgencia.” Ahora, el plazo del Decreto de Urgencia N° 029-2020 fue posteriormente ampliado mediante el artículo 12 del Decreto de Urgencia N° 053-2020<sup>16</sup>; y el Decreto Supremo N° 087-2020-PCM<sup>17</sup>, este último ampliándolo hasta el 10 de junio de 2020.

---

<sup>13</sup> Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Juan Carlos Morón Urbina, Gaceta Jurídica S.A., Décimo Segunda Edición, octubre de 2017, Tomo 2, PP. 529.

<sup>14</sup> Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (Covid-19) en el territorio nacional, publicado el 15 de marzo de 2020 en el diario oficial El Peruano.

<sup>15</sup> Dictan medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del Covid-19 en la economía peruana, publicado el 20 de marzo de 2020 en el diario oficial El Peruano.

<sup>16</sup> Decreto de Urgencia que otorga un bono extraordinario al personal del Instituto Nacional Penitenciario, del programa nacional de centros juveniles, al personal del Ministerio de Defensa y al personal del Ministerio del Interior, por cumplir acciones de alto riesgo ante la emergencia producida por el Covid-19, y dicta otras disposiciones, publicada el 05 de mayo de 2020 en el diario oficial El Peruano.

<sup>17</sup> Decreto Supremo que dispone la prórroga de la suspensión del cómputo de plazos regulada en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del D.U. N° 026-2020, ampliado por el Decreto Supremo N° 076-2020-PCM y de lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, ampliado por el Decreto de Urgencia N° 053-2020, publicado el 20 de mayo de 2020 en el diario oficial El Peruano.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.10** En esa línea argumentativa, la SUNAFIL, a través de la Resolución de Superintendencia N° 074-2020-SUNAFIL (publicada el 24 de marzo de 2020), dispuso la suspensión de los plazos del Sistema de Inspección del Trabajo por treinta (30) días contados a partir del día siguiente de publicado el Decreto de Urgencia N° 029-2020, esto es, a partir del **23 de marzo de 2020**<sup>18</sup>; prorrogándose dicha suspensión por doce (12) días hábiles a partir del 11 de junio de 2020, de acuerdo con la Resolución de Superintendencia N° 0087-2020-SUNAFIL, extendiéndose dicha suspensión hasta el **30 de junio de 2020**. (énfasis añadido).
- 6.11** Por ello, se aprecia que el procedimiento que inició el 06 de diciembre de 2019, de conformidad con el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG (y el plazo de suspensión del 23 de marzo al 30 de junio de 2020 antes referido) la autoridad sancionadora (Sub Intendencia de Resolución) tenía hasta el 10 de diciembre de 2020 para emitir y notificar la resolución de sanción. De ello, se advierte que la Sub Intendencia de Resolución 5 emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 589-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 20 de noviembre de 2020, sancionando a la inspeccionada por la comisión de infracciones en materia de relaciones laborales y a la labor inspectiva, notificada el 23 de noviembre de 2020 por medio de la casilla electrónica; por lo que, se cumplió con resolver el procedimiento dentro de los márgenes de tiempo dispuesto como máximo por regla general, no habiendo operado la alegada caducidad.

#### **Sobre la presunta vulneración de los plazos administrativos**

- 6.12** La impugnante alega que se ha incumplido con los plazos administrativos. Sobre el particular, debemos señalar que, en la resolución de intendencia, la intendencia se ha pronunciado sobre dicho alegato, toda vez que el mismo fue planteado en el recurso de apelación, fundamentos con los cuales esta Sala coincide. Asimismo, cabe señalar que, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto de aquellos procesos en los cuales se exceda el plazo razonable, siendo una consecuencia de éste no la nulidad o la invalidez de la emisión del pronunciamiento o actividad esperada de acuerdo a derecho, sino que por el contrario; se exige que el órgano que conoce de la tramitación a actuar y cumplir con sus funciones de acuerdo a derecho en el plazo más breve posible, sin desmedro de las responsabilidades funcionales por la demora imputable al mismo.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Día hábil siguiente, conforme el Artículo 144 del TUO de LPAG, que señala que el plazo expresado en días es contado a partir del día hábil siguiente de aquel en que se practique la notificación o la publicación del acto, salvo que éste señale una fecha posterior, o que sea necesario efectuar publicaciones sucesivas, en cuyo caso el cómputo es iniciado a partir de la última (énfasis añadido).

<sup>19</sup> Así, en el fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00295-2012-PHC/TC del 14 de mayo de 2015 (declarado doctrina jurisprudencial vinculante para todos los jueces y tribunales del país, de conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional) se reconoce que en aquellos casos en los cuales se prolonga el proceso más allá de lo razonable, "...no puede establecerse, por ejemplo, la exclusión del procesado,



**6.13** Debemos señalar que el artículo 15 del TUO de la LPAG señala que: “Los vicios incurridos en la ejecución de un acto administrativo, o en su notificación a los administrados, son independientes de su validez”; asimismo, en el numeral 151.3 del artículo 151 del mismo cuerpo legal se precisa: “El vencimiento del plazo para cumplir un acto o cargo a la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo”.

**6.14** Por lo tanto, la inobservancia del plazo legal no impide que las autoridades competentes que están a cargo del trámite del procedimiento administrativo sancionador, realicen las actuaciones que sean necesarias a efectos que se proceda con la notificación de la imputación de cargos conjuntamente con el Acta de Infracción, del informe final y de las resoluciones emitidas por las instancias, respectivamente, máxime si la LGIT y el RLGIT no disponen como consecuencia jurídica la nulidad del acto administrativo por efectuar actuaciones fuera del plazo legal. Cabe señalar que, en general la demora en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador ya se encuentra sancionado por el TUO de la LPAG a través de la figura de la caducidad, supuesto no configurado en el presente procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, no resulta amparable dicho extremo del recurso.

#### **Sobre el Subsidio por Incapacidad Temporal para el Trabajo**

**6.15** Sobre el particular, la impugnante señala que los montos materia de discusión corresponden a abonos registrados bajo la denominación de subsidios por incapacidad temporal pero que no pudieron ser recuperados por la Compañía por causa imputable al propio extrabajador. Con ello, su naturaleza es la de pagos indebidos que realizó la Compañía al extrabajador y que fueron compensados de los montos adeudados en la liquidación de beneficios sociales y en la participación en las utilidades correspondientes al ejercicio 2016. Asimismo, señala que dichos pagos no califican como subsidios, en consideración que el trabajador nunca entregó el CITT.

**6.16** Al respecto, la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud (en adelante, **LMSSS**) establece que “las prestaciones del Seguro Social de Salud son determinadas en los reglamentos, en función del tipo de afiliación, pudiendo comprender los siguientes conceptos: a) Prestaciones de prevención, promoción y atención de la salud. b) Prestaciones de bienestar y promoción social. c) Prestaciones en dinero correspondientes a subsidios por incapacidad temporal y maternidad. d) Prestaciones por sepelio”<sup>20</sup>.

**6.17** Asimismo, el mismo dispositivo legal en su artículo 12 establece:

“Artículo 12.- Derecho de Subsidio

Los subsidios se rigen por las siguientes reglas:

a) Subsidios por incapacidad temporal

---

el sobreseimiento del proceso o el archivo definitivo del proceso penal como si fuera un equivalente a una decisión de absolución emitida por el juez ordinario, sino que, actuando dentro del marco constitucional y democrático del proceso penal, el órgano jurisdiccional debe emitir el pronunciamiento definitivo sobre el fondo del asunto en el plazo más breve posible, declarando la inocencia o responsabilidad del procesado, y la consiguiente conclusión del proceso penal. En cualquier caso, como es obvio, tal circunstancia no exime de las responsabilidades a que hubiere lugar para quienes incurrieron en ella, y que deben ser dilucidadas por los órganos competentes”.

<sup>20</sup> Artículo 9 de la Ley N° 26790



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

a.1) Tienen derecho al subsidio por incapacidad temporal los afiliados regulares en actividad que cumplan con los requisitos establecidos en el primer párrafo del Art. 10.

a.2) El subsidio por incapacidad temporal equivale al promedio diario de las remuneraciones de los últimos 4 meses calendario inmediatamente anteriores al mes en que se inicia la contingencia. Si el total de los meses de afiliación es menor a 4, el promedio se determinará en función a los que tenga el afiliado.

a.3) El derecho a subsidio se adquiere a partir del vigésimo primer día de incapacidad. Durante los primeros 20 días de incapacidad al empleador o cooperativa continúa obligado al pago de la remuneración o retribución. Para tal efecto, se acumulan los días de incapacidad remunerados durante cada año. El subsidio se otorgará mientras dura la incapacidad del trabajador, hasta un máximo de 11 meses y 10 días consecutivos.

(...)"

**6.18** De lo señalado se desprende que, tienen derecho al subsidio por incapacidad temporal los afiliados regulares en actividad. En tal sentido, los trabajadores que se encuentran con incapacidad temporal, podrán acceder al subsidio, de acuerdo a lo señalado en literal a.3) del artículo 12 antes citado. Para dicho efecto, se tendrá en cuenta lo establecido en el Decreto Supremo N° 013-2019-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Reconocimiento y Pago de Prestaciones Económicas de la LMSSS (en adelante, **RRPPE**), que establece:

#### **"Artículo 17. - Pago por la Entidad Empleadora con cargo a reembolso**

17.1. Las Entidades Empleadoras de asegurados regulares y de asegurados agrarios pagarán directamente a sus trabajadores o socios de cooperativa de trabajadores, con excepción de los indicados en el artículo 15 de la presente norma, los montos correspondientes a los subsidios por Incapacidad Temporal para el Trabajo y Maternidad en la misma forma y oportunidad en que el trabajador o socio percibe sus remuneraciones o ingresos.

17.2. EsSalud reembolsa lo efectivamente abonado hasta la cantidad que corresponda de acuerdo a la normatividad y siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 18 del presente Reglamento."

**6.19** Asimismo, para el caso de atención del trámite del subsidio, será responsable de efectuar el mismo, en el caso de trabajador del hogar, trabajadores portuarios en baja temporal, trabajador pescador y procesador pesquero artesanal independiente y agrario independiente, y asegurados agrarios independientes, el propio asegurado<sup>21</sup>. En

<sup>21</sup> Decreto Supremo N° 013-2019-TR, "Artículo 3. - Para la aplicación del presente Reglamento se entiende por:  
(...)"



caso de asegurado regular y agrario dependiente, el empleador es quien paga al asegurado el subsidio en la misma forma y oportunidad en que percibe su remuneración y luego solicita el reembolso correspondiente a EsSalud<sup>22</sup>.

**6.20** En tal sentido, en el presente caso correspondía a la impugnante pagar directamente al trabajador afectado los montos correspondientes al subsidio por incapacidad temporal para el trabajo, debiendo ésta, solicitar el reembolso correspondiente a EsSalud, dentro del plazo establecido<sup>23</sup>, y en cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 18 del RRPPE, que establece:

“Artículo 18. - Requisitos para solicitar el reembolso a EsSalud

18.1. EsSalud sólo reembolsa a las Entidades Empleadoras de asegurados regulares y de asegurados agrarios los subsidios por Incapacidad Temporal para el Trabajo y Maternidad pagados a sus trabajadores o socios de cooperativa de trabajadores.

18.2. A fin de solicitar el reembolso, las Entidades Empleadoras deben cumplir con lo siguiente:

- a) Estar al día en el pago de las aportaciones que dan derecho al otorgamiento de las prestaciones económicas.
- b) Presentar el Formulario N° 1040 - Formulario para Pago de Prestaciones Económicas, en la forma, plazo y condiciones debidos.
- c) Contar con el Certificado de Incapacidad Temporal para el Trabajo - CITT del trabajador subsidiado.
- d) Adjuntar la documentación complementaria que resulte exigible según se detalle en la parte especial.”

**6.21** Por lo que, en los periodos de incapacidad temporal solicitados por el denunciante, incluyendo el periodo en cuestionamiento comprendido entre el 04 de octubre de 2015 al 13 de marzo de 2016, correspondía que la impugnante efectúe el pago directamente a su trabajador, supuesto que, tal cual lo manifiesta la misma impugnante, lo realizó.

**6.22** Cabe señalar que, en atención que el subsidio por incapacidad temporal tiene como objeto el resarcir las pérdidas económicas de los trabajadores, derivadas de la incapacidad para el trabajo ocasionada por el deterioro de su salud, resulta de vital

---

3.16. Pago Directo: es el pago de la prestación económica que EsSalud abona directamente al asegurado o beneficiario. Se pagarán bajo esta modalidad:

(...)

b) Incapacidad Temporal para el Trabajo y Maternidad:

- Trabajadores del hogar.
- Asegurados pescadores y procesadores pesqueros artesanales independientes.
- Trabajadores portuarios con baja temporal.
- Asegurados agrarios independientes.
- Otros que sean incorporados por ley”

<sup>22</sup> Decreto Supremo N° 013-2019-TR, “Artículo 3. - Para la aplicación del presente Reglamento se entiende por:

(...)

3.17. Pago por la Entidad Empleadora con cargo a reembolso: es el pago de la prestación económica por Incapacidad Temporal para el Trabajo y Maternidad asumidos por la Entidad Empleadora mediante el abono realizado a su trabajador(a) en la misma fecha en que se pagan las remuneraciones, durante el periodo subsidiado”.

<sup>23</sup> Decreto Supremo N° 013-2019-TR, “Artículo 19. - Plazos para la solicitud del pago directo o reembolso de prestaciones económicas a EsSalud

19.1. Los plazos para la solicitud del pago directo o reembolso de prestaciones económicas a EsSalud son los siguientes:

- a) Incapacidad Temporal para el Trabajo: plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha en que termina la incapacidad”.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

importancia que se efectúe el pago al trabajador en la misma forma y oportunidad en que el trabajador percibe sus remuneraciones. Siendo derecho y responsabilidad del empleador solicitar el reembolso de dicho subsidio, en consideración a las normas antes acotadas.

- 6.23** Por lo tanto, los pagos que efectuó la impugnante debido a la incapacidad temporal de su trabajador, debieron ser tratados en consideración a su naturaleza, como pagos del subsidio por dicha incapacidad temporal para el trabajo. Por lo que, no resulta válido que la impugnante pretenda considerar que dichos pagos sean considerados como pagos indebidos.
- 6.24** Asimismo, respecto a lo alegado por la impugnante, referente a la presentación extemporánea del CITT por parte del trabajador. Como se desprende de los actuados, mediante Carta de ESSALUD N° 146-C-MED-HIIY-GRAAR-ESSALUD-2016, de fecha 16 de junio de 2016, se refiere a la presentación extemporánea únicamente de los descansos comprendidos del 14 de setiembre al 13 de octubre de 2015 y del 13 de noviembre al 29 de diciembre de 2015, sumando un total de 77 días y no los 162 días de incapacidad, esto es, los 85 días restantes se encontraban coberturados con el subsidio. Sin embargo, conforme es reclamado por el trabajador denunciante y es constatado por la inspectora comisionada, la impugnante efectuó la afectación de la liquidación de beneficios sociales y pago de utilidades del trabajador denunciante, por los 162 días, conforme se verifica que la carta de fecha 16 de noviembre de 2016 remitida al trabajador denunciante.
- 6.25** Cabe señalar que, la referida afectación es imputada, por la impugnante, a título de descuento; el mismo que conforme ha sido constatado por la inspectora comisionada y por las instancias previas, no se encuentra autorizada por el trabajador denunciante.
- 6.26** Al respecto, es oportuno señalar que el tercer párrafo del artículo 23 de la Constitución, precisa que “ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”. Asimismo, en el artículo 24 se precisa que, “el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual”.
- 6.27** Sobre el particular, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el expediente N° 0020-2012-PI/TC, ha establecido:

“15. Más allá de los conceptos que integran la remuneración, este Tribunal considera imprescindible centrar su estudio en la estructura del derecho fundamental. Ésta se encuentra compuesta por elementos diferenciados (fundamento 75 de la STC 0050- 2004-AUTC y otros): el contenido esencial es



absolutamente intangible para el legislador, definido desde la teoría institucional, y uno accidental, claudicante ante los límites proporcionados que el legislador establezca a fin de proteger otros derechos o bienes constitucionalmente garantizados. Por tal razón, corresponde a este Colegiado a fin de resolver la controversia planteada definir, de manera inicial, qué elementos constituyen ambos contenidos”.

**6.28** En tal sentido, la remuneración es considerada como intangible, constituyendo ello una garantía frente a las situaciones en las que se pretenda afectarla o reducirla. Dicha afectación consiste en imponerle un gravamen u obligación a fin de satisfacer o garantizar un derecho ajeno. Por lo que, siendo la remuneración de propiedad del trabajador, solo se puede afectar por acto voluntario del mismo trabajador, o por mandato legal o judicial.

**6.29** En similar sentido, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el expediente N° 0818-2005-PA/TC en su fundamento jurídico 6, ha establecido:

“Sobre el particular, debe tenerse presente que las remuneraciones de los trabajadores, al amparo de lo dispuesto en el artículo 26°, inciso 2), de la Constitución Política del Perú, son irrenunciables e intangibles, y **sólo se podrán afectar las planillas de pago por orden judicial o por un descuento aceptado por el trabajador.** Por consiguiente, al haberse recortado el pago de las remuneraciones de la recurrente, se han transgredido los derechos constitucionales invocados”. (énfasis añadido)

**6.30** Del mismo modo, el artículo 8-A del D.S. N° 005-2002-TR, Reglamento de la Ley N° 27735, establece que:

“Las gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad no se encuentran afectas a aportaciones, contribuciones ni descuentos de índole alguna; **excepto aquellos otros descuentos establecidos por ley o autorizados por el trabajador**”. (énfasis añadido)

**6.31** De lo señalado se desprende que, cabe la posibilidad de que se efectúen descuentos a un trabajador, sin embargo, los mismos deben ser autorizados por ley, mandato judicial o por el propio trabajador.

**6.32** Al respecto, teniendo en cuenta lo señalado por la impugnante, al referir que los descuentos efectuados son producto de considerar a los pagos efectuados por el subsidio por incapacidad temporal, como pagos indebidos, es evidente que no nos encontramos ante los supuestos de autorización por ley o mandato judicial. Asimismo, respecto al presupuesto de autorización expresa brindada por el trabajador, como se ha determinado en las actuaciones, no existe documento que acredite la autorización expresa del trabajador para dichos descuentos. Por tanto, al no configurarse ninguno de los supuestos de autorización exigidos por la ley, los descuentos efectuados por la impugnante, al trabajador denunciante, no resultan válidos.

**6.33** Por las consideraciones señaladas, no correspondía efectuar los descuentos que la impugnante realizó en contra del denunciante, por lo que al haberlos efectuado se ha generado los adeudos referentes a sus obligaciones sociolaborales, para el caso materia



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

de recurso, competencia de esta instancia, el adeudo de la remuneración vacacional, configurándose de tal manera la infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Cabe señalar que, contrario a lo planteado por la impugnante, se advierte que las infracciones incurridas, se encuentran correctamente subsumidas en los tipos infractores imputados.

**6.34** Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger el recurso de revisión en dichos extremos.

#### **Sobre la medida inspectiva de requerimiento**

**6.35** De la verificación de la resolución impugnada, se advierte que se ha sancionado a la impugnante por la comisión de cuatro (04) faltas graves en materia de relaciones laborales, tipificadas en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Asimismo, por la comisión de la infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

**6.36** Al respecto, de autos se observa que la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 18 de mayo de 2017<sup>24</sup>, contenía los siguientes mandatos: “Acreditar el pago de: Gratificaciones de diciembre 2016 y bonificación extraordinaria; de vacaciones del período 2015-2016 y truncas; depósitos de CTS del período trunco del 01-11-2016 al 31-12-2016; y Utilidades correspondiente al ejercicio gravable 2016 a favor de su ex trabajador Ronald Lizandro Gómez Fuentes”. Otorgando para dicho efecto, un plazo máximo de dos (02) días hábiles para la adopción de las medidas requeridas, bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento.

**6.37** Como se puede verificar del Acta de Infracción, los incumplimientos de lo solicitado en la medida inspectiva de requerimiento fueron imputados a título de “faltas graves”. Es decir, para efectos del análisis del recurso de revisión (enfocado en la presente infracción a la labor inspectiva), es ineludible la apreciación sobre la comisión o subsanación de los incumplimientos en materia de relaciones laborales, calificado por el RLGIT como “falta grave”.

**6.38** Sobre el particular, debemos tener en cuenta el precedente administrativo de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 06 de mayo de 2022, que en sus fundamentos 6.8, 6.9 y 6.10 establece:

---

<sup>24</sup> Folio 120 del expediente inspectivo.



**“6.8.** Así, los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son, sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren imputaciones que contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” y alguna o algunas más de distinto grado. Ante este tipo de plataformas impugnatorias, el Tribunal de Fiscalización Laboral se encuentra obligado a distinguir lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.

**6.9.** En ciertos casos —como el que es objeto de la presente resolución— el recurso de revisión propone el análisis de infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT,<sup>25</sup> pero las materias objeto de la medida de requerimiento son calificadas por la normativa como faltas “graves” o “leves”, lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material de este Tribunal.

**6.10.** De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas por inejecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la proporcionalidad y razonabilidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia.”

**6.39** Es oportuno señalar que, este Tribunal mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, que constituye precedente de observancia obligatoria, reconoce la naturaleza independiente de las infracciones contra la labor inspectiva, señalando: “los actos o hechos que impiden o dificulten la labor inspectiva y que se consignan en el acta de infracción, constituyen infracciones que no tienen una naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente respecto de posibles infracciones ocurridas y detectadas en la visita inspectiva, referentes a aspectos sustantivos objeto de control por la inspección del trabajo”. Por lo que, su configuración se efectúa independientemente de las infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral o en materia de SST, que se detecten.

**6.40** Estando a lo señalado y considerando que respecto a la infracción que es materia de solicitud de subsanación en la medida inspectiva de requerimiento, calificada como infracción grave en el acta de infracción, se ha agotado la vía administrativa, esto es, ha causado estado<sup>26</sup>, sumado al hecho que las instancias previas y en la presente resolución, se ha corroborado la configuración de la infracción tipificada en el numeral

---

<sup>25</sup> “Artículo 46.- Infracciones muy graves a la labor inspectiva

Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos:

(...)

46.7 No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo”.

<sup>26</sup> DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. “Las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo. Las llamadas resoluciones “que causan estado”. En: *Ius et Veritas*. Año 9, N° 16. Lima, junio, 1998, pp. 209- 210, señala que: “(...) acto administrativo que “causa estado” es aquél que agota o pone fin a la vía administrativa porque fija de manera definitiva la voluntad de la Administración, constituye la manifestación final de la acción administrativa respecto de la cual no es posible la interposición de otro recurso impugnativo, (...) por lo que únicamente podría ser objeto de cuestionamiento ante el Poder Judicial.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

25.6 del artículo 25 del RLGIT, corresponde confirmar la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

#### **Sobre la inaplicación del principio de concurso de infracciones**

**6.41** Al respecto, es preciso indicar que, de acuerdo a lo regulado en el numeral 248.6 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el principio del concurso de infracciones, como principio de la potestad sancionadora administrativa, señala que: “6. Concurso de Infracciones. - Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes”.

**6.42** En concordancia, con el artículo 48-A, del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, que señala lo siguiente “Cuando una misma acción u omisión del empleador constituya más de una infracción prevista en el presente Reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad”.

**6.43** En igual sentido, mediante Resolución de Superintendencia N° 233-2017-SUNAFIL del 13 de noviembre de 2017, se aprueban los criterios normativos adoptados por el “Grupo de Trabajo de Análisis de Criterios en materia legal aplicables al Sistema Inspectivo”, se ha establecido, como criterio interpretativo para los órganos resolutivos del sistema inspectivo, lo siguiente:

“El concurso de infracciones será aplicable en caso que una misma acción u omisión configure más de una infracción, en cuyo caso se aplica la sanción prevista de mayor gravedad. Si las infracciones son de la misma gravedad se aplicará la sanción de mayor cuantía. En caso de tener la misma cuantía, se multará solo por una” (énfasis añadido).

**6.44** Conforme a ello, se debe señalar que se ha sancionado a la impugnante por no cumplir con el pago íntegro de la remuneración vacacional, gratificaciones, bonificaciones extraordinarias, CTS y utilidades, respectivamente; y por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, conductas infractoras disímiles entre sí, pues derivan de diferentes hechos (incurrir en incumplimientos a las obligaciones en materia de relaciones laborales y por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento), y que se fundamentan jurídicamente en distintas normas sustantivas y supuestos de hecho. Por lo tanto, deben considerarse como infracciones independientes, criterio que se condice con lo regulado en la Resolución de Superintendencia N° 233-2017-SUNAFIL.



Por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger dicho extremo del recurso de revisión.

### **Sobre la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad**

**6.45** Con relación a lo alegado por la impugnante, es preciso traer a colación al artículo 38 de la LGIT, que establece los tipos de sanciones y criterios de la graduación de las sanciones, precisando que “las infracciones son sancionadas administrativamente con multas administrativas y el cierre temporal, de conformidad con lo previsto en el artículo 39-A de la presente ley. Las sanciones a imponer por la comisión de infracciones de normas legales en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social a que se refiere la presente Ley, se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales: **a) Gravedad de la falta cometida. b) Número de trabajadores afectados. c) Tipo de empresa. El Reglamento establece la tabla de infracciones y sanciones, y otros criterios especiales para la graduación**” (énfasis añadido).

**6.46** En ese sentido, en el artículo 47 del RLGIT, se dispuso además de los criterios de graduación señalados en la LGIT, que la determinación de la sanción debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad según lo dispuesto por el artículo 246 numeral 3) del TUO de la LPAG<sup>27</sup>. Considerando ello, en la resolución de primera instancia, al momento de realizar la imposición de la sanción de multa, se realiza ello, sobre la base de lo sustentado y de acuerdo a la normativa vigente. Cabe indicar que los montos de las multas contenidas en la tabla del RLGIT son fijas y predeterminadas, sin que la autoridad sancionadora ni Intendencia puedan imponer o ajustar el monto de la multa a valor distinto.

**6.47** Aunado a ello, de acuerdo al numeral 6.2 del artículo 6 del TUO de la LPAG<sup>28</sup>, la autoridad de primera instancia ha motivado su resolución, con base al contenido del Acta de Infracción, que recoge los medios de investigación utilizados en el presente caso y en los antecedentes generados en la Orden de Inspección, lo cual no está proscrita de hacer; por lo que, no corresponde acoger este extremo del recurso de revisión.

---

<sup>27</sup> Ahora artículo 248 del TUO de la LPAG

“La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: 3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;  
b) La probabilidad de detección de la infracción;  
c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;  
d) El perjuicio económico causado;  
e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.  
f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y  
g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.”

<sup>28</sup> Artículo 6: Motivación del Acto Administrativo del TUO de la LPAG

Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo”.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

#### VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador serían las que corresponden a las siguientes infracciones:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	No acreditar el pago íntegro de la gratificación legal correspondiente a diciembre 2016.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT <b>GRAVE</b>
2	Relaciones Laborales	No acreditar el pago de la bonificación extraordinaria correspondiente a la gratificación legal de diciembre 2016.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT <b>GRAVE</b>
3	Relaciones Laborales	No acreditar el pago íntegro de la CTS, correspondiente al periodo 01 de noviembre al 31 de diciembre de 2016.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT <b>GRAVE</b>
4	Relaciones Laborales	No acreditar el pago íntegro de la participación en las utilidades respecto al periodo 2016.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT <b>GRAVE</b>
5	Relaciones Laborales	No acreditar el pago íntegro de la remuneración vacacional, correspondiente a los periodos 2015-2016 y 2016-2017.	Numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>
6	Labor Inspectiva	No cumplir con la medida de requerimiento de fecha 18 de mayo de 2017.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>

7.2. Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.



## **POR TANTO**

Por las consideraciones expuestas, 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° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

## **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** - Declarar, por mayoría, **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la MINERA BORO MISQUICHILCA S.A. (Antes MINERA BARRICK MISQUICHILCA S.A.), en contra de la Resolución de Intendencia N° 1700-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 674-2017-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestas en la presente resolución.

**SEGUNDO.** - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 1700-2021-SUNAFIL/ILM, en los extremos referente a las infracciones muy graves, tipificadas en el numeral 25.6 del artículo 25 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

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

**CUARTO.** - Notificar la presente resolución a la MINERA BORO MISQUICHILCA S.A. (Antes MINERA BARRICK MISQUICHILCA S.A.) y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.** - Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**

Presidente

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**

Vocal Titular

## **VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL LUIS GABRIEL PAREDES MORALES**

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, discrepo jurídicamente de la posición mayoritaria con la cual se ha resuelto el recurso de revisión interpuesto por la impugnante respecto al extremo referido a la institución de la caducidad administrativa.

Considero que, con el mayor aprecio, la mayoría del Tribunal no ha convenido en la necesidad de analizar jurídicamente la institución de la caducidad administrativa del TUO de la LPAG, en el marco de las normas propias del derecho administrativo. Esta situación previa al análisis de



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

fondo del expediente supone -a mi parecer- no solo la vulneración de normas legales expresas sino, además, sienta un precedente que definitivamente genera espacios de arbitrariedad en la actuación de las instancias del Sistema de Inspección del Trabajo.

Sintetizo el sustento de mi posición en las siguientes consideraciones:

#### **I. DEL ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDOS POR EL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL**

1.1 El artículo 16° del Reglamento del Tribunal establece una enumeración taxativa respecto de las causales por la cual se declarará la improcedencia del recurso de revisión, a saber:

Artículo 16.- Improcedencia del recurso de revisión

El recurso de revisión será declarado improcedente cuando:

- a) El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el artículo 14.
- b) Sea interpuesto fuera del plazo previsto en el artículo 13.
- c) El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles y/o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- d) El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido.

1.2 Una vez apreciadas las causales de improcedencia establecidas normativamente, y analizado el Expediente elevado por la Intendencia, se evidencia que las situaciones jurídicas presentadas no se condicen con causal alguna de las contenidas en el precitado artículo 16°.

1.3 Por tal razón, habiendo superado el análisis de admisibilidad y de procedencia establecido normativamente, resulta necesario revisar los demás elementos de Expediente relacionados con la tramitación del presente recurso.

1.4 Por lo anterior, corresponde a este Tribunal analizar el cumplimiento de los presupuestos procedimentales indispensables para el establecimiento de una relación jurídica procedimental válida, previa a que esta instancia de revisión proceda, de ser el caso, con el análisis del mérito de las alegaciones de fondo realizadas por la impugnante.

1.5 Conforme a ello, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.



1.6 En tal sentido, como etapa previa a la emisión de un pronunciamiento sobre el fondo del procedimiento materia de análisis, en el presente caso resulta relevante analizar la existencia de los elementos jurídicos necesarios para mantener una relación jurídico procedimental; es decir, si el procedimiento administrativo mantiene las condiciones predispuestas por las normas tanto sustantivas como adjetivas para su continuación.

## **II. RESPECTO A LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA**

### **SOBRE LA REGULACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO**

2.1 Es importante recordar que el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública se encuentra sujeta a determinadas condiciones, incluyendo plazos, requisitos y caracteres.

2.2 En el caso del presente procedimiento administrativo sancionador, el marco normativo adjetivo correspondiente a su tramitación se encuentra conformado por la LGIT, RLGIT, el Reglamento del Tribunal y, supletoriamente, el TUO de la LPAG.

2.3 Según se aprecia, la regulación establecida por la LGIT, RLGIT y el Reglamento del Tribunal, señalan una serie de elementos necesarios para el ejercicio de la potestad sancionadora. No obstante, con relación a la institución de la caducidad administrativa, existe una referencia respecto a la eventual suspensión en un supuesto concreto: el inicio de la Audiencia de Conciliación Administrativa.

2.4 Consecuentemente, la regulación establecida para el procedimiento administrativo sancionador, en general, y la caducidad, en particular, se encuentran reguladas -supletoriamente- por el TUO de la LPAG, considerando especialmente el Capítulo III de su Título IV.

2.5 A este saber, el ejercicio de la potestad sancionadora -incluyendo aquella ejercida por todas las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo- se encuentra sujeta a los límites y la regulación contenida en las normas adjetivas del sistema, dentro de las cuales se encuentra -por aplicación supletoria- el TUO de la LPAG.

2.6 Conforme a lo anterior, la regulación establecida en el TUO de la LPAG, respecto de la institución de la caducidad contiene parámetros indispensables para el ejercicio de la potestad sancionadora; es decir, impone determinadas cargas a la Administración dado que la potestad sancionadora resulta en un régimen restrictivo de derechos de los administrados.

2.7 Con relación a las normas que establecen restricciones, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia en el sentido de establecer la interpretación restrictiva y no analógica de tales normas. Por ejemplo, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 02235-2004-AA, ha señalado:

8. El Tribunal Constitucional, en diversas oportunidades, ha sostenido, sobre la base del principio general de libertad, que el ser humano, en principio, es libre para realizar todo aquello que no esté prohibido en virtud de una ley, ni obligado de hacer aquello que la ley no manda. **En ese sentido, si bien las limitaciones a los derechos fundamentales sólo**



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**pueden establecerse respetando el principio de legalidad, la interpretación de una limitación legalmente impuesta, deberá, además, realizarse en términos necesariamente restrictivos, encontrándose vedada la interpretación analógica, in malam partem, de las normas que restrinjan derechos** (énfasis añadido).

2.8 Asimismo, el mismo Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00015-2013-AI, que:

23. Ahora bien, en tanto el ser humano es libre para realizar todo aquello que no esté prohibido por una norma jurídica imperativa, las disposiciones que restringen derechos, al igual que aquellas que reconocen y consagran deberes constitucionales, **no pueden aplicarse por analogía y están sujetas a una interpretación restrictiva** (...) (énfasis añadido).

2.9 Complementariamente a ello, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto de las competencias de los actos estatales de raigambre constitucional, identificando como una de las notas condicionantes de la competencia del acto estatal a la taxatividad, a saber:

10.6 De las notas condicionantes de la competencia del acto estatal  
La competencia para realizar actos estatales tiene como notas condicionantes las cuatro siguientes: la indelegabilidad, la taxatividad, la razonabilidad y la proporcionalidad.

Al respecto, veamos lo siguiente:

(...)

b) La taxatividad

El ejercicio de la competencia constitucional está **limitado o reducido a lo expresamente conferido. Esta competencia no puede ser ampliada o extendida en modo alguno. Más aún, las facultades conferidas a las autoridades de los órganos u organismos estatales son objeto de interpretación restrictiva.**

En el ámbito del derecho constitucional opera el apotegma jurídico que dice que **“sólo le está permitido al Estado aquello que expresamente le ha sido conferido”, ello a diferencia de lo dispuesto para la ciudadanía, la que se rige por el principio de que “aquello que no está prohibido, está permitido”** (énfasis añadido).

2.10 Si bien la citada Sentencia se relaciona con facultades otorgadas por las normas constitucionales y del bloque de constitucionalidad, puede aplicarse *mutatis mutandis* a las normas en materia del procedimiento administrativo.



2.11 Debe considerarse, en esta línea que una vulneración a la interpretación restringida de las normas que asignan competencias podría derivar en una vulneración del debido procedimiento y, consecuentemente, la nulidad del o los actos administrativos vinculados.

2.12 Por tanto, las autoridades administrativas del Sistema de Inspección del Trabajo deberán ejercer la potestad sancionadora otorgada por las normas sobre la materia respetando las garantías propias del debido procedimiento, emitiendo actos que se encuadren estrictamente en sus facultades sin interpretación extensiva o analógica.

### **SOBRE LA REGULACIÓN DE LA CADUCIDAD Y EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

2.13 El ejercicio de la potestad sancionadora, en lo que se refiere a la regulación de la caducidad conforme al TUO de la LPAG, implica que todas las autoridades administrativas del Sistema de Inspección del Trabajo se encuentran obligadas a cumplir con las condiciones establecidas en el artículo 259° del TUO de la LPAG:

#### **“Artículo 259. Caducidad administrativa del procedimiento sancionador**

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses **contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos**. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

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

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

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

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

2.14 Asimismo, se ha establecido en la Décima Disposición Complementaria Transitoria del TUO de la LPAG, lo siguiente:



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

#### **“Disposiciones complementarias transitorias**

**(...)**

**Décima.** - Para la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 259 del presente Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se establece **un plazo de un (1) año**, contado desde la vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, **para aquellos procedimientos sancionadores que a la fecha se encuentran en trámite.**

(Texto según la sección de las Disposiciones Complementarias Transitorias del Decreto Legislativo N° 1272)” (énfasis añadido)

- 2.15 Teniendo en cuenta lo señalado en el párrafo precedente, se debe indicar que el Decreto Legislativo N° 1272, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016, y entró en vigencia el día siguiente de dicha publicación, esto es, el 22 de diciembre de 2016. Por lo tanto, todos los procedimientos sancionadores que, a la fecha de entrada en vigencia de dicho Decreto Legislativo, se encontraban en trámite contaban con un plazo especial para resolver que vencía el 22 de diciembre de 2017. Consecuentemente, supuesto antedicho no resulta aplicable al presente Expediente.
- 2.16 Siendo ello así, cabe mencionar que el artículo 259° del TUO de la LPAG, establece que la caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento **en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio** (énfasis añadido).
- 2.17 Conforme se aprecia, las condiciones que deberán cumplir las autoridades administrativas del Sistema de Inspección del Trabajo en ejercicio de la potestad sancionadora, con relación a la eventual caducidad del procedimiento, son las siguientes:
1. El plazo para resolver el procedimiento sancionador es de 9 meses, computados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos.
  2. El plazo de 9 meses puede ser ampliado excepcionalmente, antes de su vencimiento, por un máximo de 3 meses, encontrándose debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo.
  3. El ejercicio de esta facultad discrecional requiere que el órgano competente emita una resolución.
  4. La autoridad administrativa podrá declarar de oficio la caducidad del procedimiento o podrá ser solicitado por el administrado.
  5. La declaración de caducidad mantiene subsistente las actuaciones de fiscalización y determinados medios probatorios, bajo ciertas condiciones.



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

2.19 Sobre el particular, para Morón Urbina, la caducidad tiene las siguientes características:

“El plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador es de nueve (9) meses y es computado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, es decir, con el inicio del procedimiento administrativo sancionador. Como ya se mencionó, este plazo es ininterrumpido y no se admite su suspensión. El cómputo del plazo de caducidad de un procedimiento sancionador comienza en la fecha de iniciación del procedimiento y no en la de su notificación al administrado. Por el contrario, el día final de ese plazo no es de la fecha de la resolución sancionadora, sino el de su notificación al administrado, dado que elementales razones de garantía impiden que se conceda efecto interruptor a una resolución no comunicada aún”.

No obstante, la norma admite la ampliación del plazo de caducidad por tres (3) meses, pero requiere de una resolución debidamente sustentada por parte del órgano competente, detallando las justificaciones de hecho y de derecho que conllevan a la necesidad de ampliar el plazo regular”<sup>29</sup>.

2.20 Sobre el particular, la caducidad implica someter al procedimiento sancionador a un plazo máximo que, luego de transcurrido sin que se haya expedido resolución final, provoca el archivo del procedimiento. Cabe señalar que, la regulación expresa de dicha figura en el procedimiento administrativo sancionador peruano es relativamente nueva; así, de la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272, que incorpora la caducidad administrativa, se advierte que la voluntad del legislador al incorporar la caducidad en el TUO de la LPAG, era establecer un plazo razonable a partir del cual se considerará que el procedimiento caducó.

2.21 Es oportuno referir que la caducidad es contemplada de diversas formas<sup>30</sup>: i) Caducidad carga que consiste esencialmente en la previsión de un plazo determinado para ejercer un derecho, como sucede con los plazos que establece la ley para interponer recursos administrativos; ii) Caducidad sanción que consiste en la pérdida de un derecho por el incumplimiento de alguna obligación prevista como requisito para conservar dicho derecho. A diferencia del caso anterior, no se trata de una restricción para ejercer el derecho, sino que se prevé para extinguir un derecho que ya se tiene; y, iii) Caducidad perención que es justamente la que se regula en el procedimiento sancionador peruano. En estos casos, el vencimiento del plazo que prevé el ordenamiento jurídico genera el archivo del procedimiento.

2.22 Cabe precisar que, el Tribunal Constitucional en el expediente N° 00156-2012-PHC/TC, reconoce que en virtud del principio de razonabilidad las partes tienen derecho a ser investigados y juzgados dentro de un plazo razonable, lo cual resulta trasladable al

<sup>29</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, abril de 2019, Tomo 2, pp. 538 – 539.

<sup>30</sup> Juan Carlos Morón diferencia entre caducidad de la acción, caducidad carga, caducidad sanción y caducidad perención. Morón, Comentarios a la Ley del Procedimiento..., 527.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

ámbito administrativo. De esta manera, se otorga seguridad y confianza al administrado al disponer a la caducidad como una de las formas de conclusión del procedimiento motivada por el transcurso del tiempo. Asimismo, la eficacia es un principio que fundamenta la regla de caducidad, porque al establecer un lapso en que la administración debe resolver, se garantiza que actúe eficaz y eficientemente.

- 2.23 En el caso en particular, con fecha 06 de diciembre de 2019 se notificó la Imputación de Cargos N° 1227-2019-SUNAFIL/ILM/AI2, dando inicio al procedimiento sancionador, el mismo que en primera instancia se emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 589-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, notificada el 23 de noviembre de 2020, esto es, habiendo transcurrido más de nueve (09) meses desde la notificación de la imputación de cargos.

#### **SOBRE LA REGULACIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA Y LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

- 2.24 Al respecto, se evidencia que, en consideración al estado de emergencia decretado por el Estado Peruano, en el marco de la pandemia global por el COVID-19, se emitió el Decreto Urgencia N° 029-2020 publicado el 20 de marzo de 2020, el mismo que establecía:

“Declárese la **suspensión** por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto de Urgencia, del **cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales**, que se encuentren sujetos a plazo, que se tramiten en entidades del Sector Público, y que no estén comprendidos en los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020; incluyendo los que encuentran en trámite a la entrada en vigencia del presente Decreto de Urgencia” (énfasis añadido).

- 2.25 Dicha suspensión resultó de aplicación desde el 21 de marzo al 06 de mayo de 2020. Cabe señalar, que mediante Decreto de Urgencia N° 053-2020, de fecha 05 de mayo de 2020 y Decreto Supremo N° 087-2020-PCM, de fecha 20 de mayo de 2020, se amplió los plazos de suspensión, en los mismos términos del Decreto Urgencia N° 029-2020, hasta el 10 de junio de 2020.

- 2.26 Del mismo modo, para en el caso particular de la SUNAFIL, se emitió la Resolución de Superintendencia N° 074-2020-SUNAFIL, que suspendía los plazos desde el 16 de marzo de 2020 al 06 de mayo de 2020, Resolución de Superintendencia N° 080-2020-SUNAFIL, que suspendía los plazos desde el 07 de mayo de 2020 al 27 de mayo de 2020, Resolución de Superintendencia N° 083-2020-SUNAFIL, que suspendía los plazos desde



el 28 de mayo de 2020 al 10 de junio de 2020, y Resolución de Superintendencia N° 087-2020-SUNAFIL, que suspendía los plazos desde el 11 de junio de 2020 al 26 de junio de 2020.

2.27 En tal sentido, en atención a lo previsto en el Decreto Urgencia N° 029-2020, se verifica que el citado dispositivo legal **no comprende o menciona en absoluto la suspensión del plazo de caducidad**, pues solo se restringe de manera general, a hacer referencia a los plazos de inicio y la tramitación de los procedimientos, mas no expresamente a la caducidad (énfasis añadido)

2.28 Sobre el particular es relevante recordar que existen consecuencias jurídicas al transcurso del tiempo, conforme recoge el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 17 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 00022-1996-AI, al señalar que:

“17. Señala Fernando Vidal Ramírez en su obra “Prescripción extintiva y caducidad” que “El tiempo y su transcurso es un hecho jurídico natural que en sí mismo o en ocurrencia con otros hechos, genera efectos de trascendental importancia. Para Messineo, el tiempo es hecho jurídico en su transcurrir, o sea, el sucederse en sus diversos momentos, enfatizando que desde el punto de vista jurídico es un hecho de orden natural que se contrapone a los hechos humanos.”

2.29 Así también señala en el Fundamento Jurídico 1 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 00523-1996-AA, que:

1. Que, el transcurso del tiempo crea y extingue derechos, verbigracia: la institución jurídica de “usucapión” o adquisición de propiedad por devenir del tiempo, la caducidad, el abandono en el derecho material y procesal etc.

2.30 Consecuentemente, la caducidad es una institución que se aplica como consecuencia jurídica al transcurso del tiempo, conllevando la aplicación -a pedido de parte o de oficio- del régimen previsto en el TUO de la LPAG.

2.31 Conforme se ha reiterado previamente, la regulación de la caducidad en el marco del procedimiento administrativo se encuentra contenido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y compendiada en el TUO de la LPAG. Lo anterior supone que una modificación al plazo de caducidad requiere de una norma con rango de ley, conforme a la aplicación del principio de legalidad.

2.32 En dicho contexto, en aplicación del principio de legalidad<sup>31</sup>, piedra angular del derecho administrativo, ante la falta de regulación expresa de las normas (decretos de urgencia) antes citadas, se evidencia que la caducidad no se encuentra contemplada como parte de la suspensión de plazos establecida por el Decreto de Urgencia N° 029-2020.

---

<sup>31</sup> TUO de la LPAG, “Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.1. Principio de legalidad. - 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.”



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 959-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 2.33 Admitir lo contrario implicaría vulnerar dicho principio de legalidad. Además, tal razonamiento es coherente con el principio del debido procedimiento<sup>32</sup>, pues de admitir la suspensión de la caducidad la misma resultaría afectando al administrado, debido a un hecho determinado por la propia autoridad administrativa. Asimismo, se afectaría el debido procedimiento ante una suspensión del plazo de caducidad que no se encuentra formal ni expresamente suspendido.
- 2.34 Cabe señalar, que la caducidad no admite ni suspensión ni interrupción<sup>33</sup>, siendo un plazo de obligatorio cumplimiento para la administración pública.
- 2.35 La caducidad impacta, además, en la competencia<sup>34</sup>, como requisito de validez del acto administrativo. Cabe resaltar que la competencia es una facultad por tiempo determinado; esto es, transcurrido dicho plazo el procedimiento debe caducar inexorablemente, salvo suspensión realizada expresamente por norma con rango de ley, en el sentido que la autoridad había perdido competencia para resolver<sup>35</sup>.
- 2.36 Asimismo, de la regla expresa contenida en el TUO de la LPAG, se desprende que en materia administrativa se fija un plazo de caducidad de nueve (09) meses, con la posibilidad excepcional de ser ampliado como máximo por tres (03) meses adicionales, constituyendo requisito para dicha ampliación, la emisión de una resolución debidamente sustentada. Cabe destacar que este es un plazo que opera por defecto, ante la ausencia de una norma especial que prevea un plazo diferente. Así, se desprende que la intención del legislador es que cualquier regla que se establezca en referencia a la caducidad, ya sea modificación del plazo, posible suspensión, entre otros, deben estar expresamente contenidas en la ley.

---

<sup>32</sup> TUO de la LPAG, "Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

<sup>33</sup> Morón, Comentarios a la Ley del Procedimiento..., 528

<sup>34</sup> TUO de la LPAG, "Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia. - Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión."

<sup>35</sup> Jaime Orlando Santofimio, Compendio de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017, 486



2.37 Como se evidencia, la norma es clara al establecer la aplicación automática de la caducidad teniendo como consecuencia el archivo del procedimiento. Para dicho efecto la misma puede ser declarada de oficio, sin perjuicio que el administrado pueda también pedirla. Lo señalado determina la importancia de la caducidad como una regla de interés público, la misma que, al ser advertida, debe ser declarada de manera obligatoria, no pudiendo el administrado renunciar a la misma. Por tanto, ese carácter de interés público nos permite sostener nuevamente que la caducidad no puede suspenderse ni interrumpirse, salvo por una norma con rango de ley. Así, tampoco los casos de fuerza mayor pueden admitir la suspensión del plazo de caducidad, pues ello implica que dicho riesgo lo asuma el administrado, cuando es la administración la que se encuentra en una mejor situación para enfrentar ese riesgo.

2.38 Por las consideraciones señaladas, la ausencia de una suspensión expresa de los plazos de caducidad tiene como consecuencia que estos sigan computándose, debiéndose verificar el exceso del plazo nueve (09) meses otorgados por la norma, no existiendo en el expediente documento que acredite la ampliación motivada de dicho plazo. Por tanto, mi voto es porque se declare la caducidad del procedimiento administrativo sancionador y se remitan los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, con la finalidad de que se evalúe el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo establecido en el numeral 4 del precitado artículo 259 del TUO de la LPAG.

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° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR; mi voto es porque se **DECLARE** la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, devolviendo los actuados a la Intendencia, procediendo conforme a ley.

Firmado digitalmente por:

**LUIS GABRIEL PAREDES MORALES**

Vocal Alterno