

**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL****TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL  
SALA PLENA****RESOLUCIÓN DE SALA PLENA  
N° 023-2024-SUNAFIL/TFL**

<b>EXPEDIENTE SANCIONADOR</b>	: 834-2021-SUNAFIL/ILM
<b>PROCEDENCIA</b>	: INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
<b>IMPUGNANTE</b>	: SEGURO SOCIAL DE SALUD
<b>ACTO IMPUGNADO</b>	: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1239-2022-SUNAFIL/ILM
<b>MATERIA</b>	: LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **SEGURO SOCIAL DE SALUD** en contra de la Resolución de Intendencia N° 1239-2022-SUNAFIL/ILM de fecha 20 de julio de 2022. Se **ESTABLECEN** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.19, 6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25, 6.26, 6.27 y 6.28** de la presente resolución, referidos a la ampliación de plazos en los requerimientos de información.

Lima, 10 de diciembre de 2024.

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por **SEGURO SOCIAL DE SALUD**, (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 1239-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de julio de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

**CONSIDERANDO:****I. ANTECEDENTES**

**1.1.** Mediante Orden de Inspección N° 7243-2021-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° 4186-2021-SUNAFIL/ILM (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva, por la negativa a cumplir con los requerimientos de información de fechas 26/04/2021 y 30/04/2021.

**1.2.** Que, mediante Imputación de Cargos N° 435-2021-SUNAFIL/ILM/A11, de fecha 5 de julio de 2021, notificada el 9 de julio de 2021, 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° 1607-2021-SUNAFIL/ILM/A11, de fecha 24 de agosto de 2021 (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 Subintendencia de Resolución 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 315-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 7 de febrero de 2022, notificada el 9 de marzo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 462,264.00 soles por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por la negativa del sujeto inspeccionado a facilitar la

información y documentación al personal inspectivo, para el desarrollo de sus funciones de fecha 26 de abril de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 231,132.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por la negativa del sujeto inspeccionado a facilitar la información y documentación al personal inspectivo, para el desarrollo de sus funciones de fecha 30 de abril de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 231,132.00.

**1.4.** Con fecha 28 de marzo de 2022, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 315-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE5, el cual fue declarado infundado por Resolución de Sub Intendencia N° 414-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE5 notificada en fecha 4 de abril de 2022.

**1.5.** Con fecha 13 de abril de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 414-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

i. El Acta de Infracción contiene vicios de nulidad insalvables, tal es así que se ha señalado que con fecha 30 de abril de 2021, procedieron a formular el segundo requerimiento de información otorgando 4 días hábiles para absolverlo, plazo que vencía el día 6 de mayo de 2021, y cuya revisión de la casilla electrónica debía realizarse al día siguiente de vencido el plazo, esto es, el día 07 de mayo de 2021; sin embargo, se observa del Ítem III referido a "Medios de Investigación" del Acta de Infracción, que no se realizó la verificación de respuestas, sino, conforme al punto 8, lo que realizaron fue una "Comprobación de datos: consulta en página web de SUNAT, REMYPE y Planilla Electrónica", razón por la cual no debió darse por culminada las actuaciones inspectivas hasta que no hayan verificado que se ha emitido la absolución del inspeccionado al requerimiento de información formulado, más aún de la revisión del Acta de Infracción no señala expresamente la fecha exacta (día y hora) en el que procedieron a verificar la casilla electrónica y en donde habrían advertido que no se cumplió con enviar la información, inobservando el inciso d) del artículo 54 de la LGIT, al no existir los hechos comprobados por los Inspectores de Trabajo, por su parte, la Sub Intendencia se ampara en el numeral 4.5 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, sustentándose en hechos genéricos e imprecisos, sin indicar qué día y hora fue que los Inspectores de Trabajo verificaron el supuesto incumplimiento del envío de información, lo cual vulnera el derecho a la defensa y debido procedimiento.

ii. Los Inspectores de Trabajo debieron evaluar la presentación de información enviada el 07 de mayo de 2021 a través del Oficio N° 05-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021, y continuar con las actuaciones inspectivas de investigación más aún cuando tenían amplio plazo para continuar con dicha investigación, no obstante, en un similar caso precisamente llevado contra el inspeccionado, el Tribunal de Fiscalización Laboral mediante la Resolución N° 156-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, dio la razón al inspeccionado.

iii. En la propuesta de multa que se señala en el Acta de Infracción, consideraron a trabajadores que no encuentran dentro de la jurisprudencia de Lima Metropolitana; sin embargo, en la resolución apelada se interpreta de manera aislada los artículos 5, 18 y 22 de la LGIT, advirtiéndose vulneración a los mismos, en tanto se está proponiendo multa por trabajadores que no se encuentran dentro de la jurisdicción de la Intendencia de Lima Metropolitana, a pesar de no tener competencia sobre dichos trabajadores y sin distinguir cuales trabajadores son de Lima y cuales son de provincia.

iv. Indica que es un organismo público descentralizado, del cual se cuenta con 56,000 (aproximadamente) trabajadores a nivel nacional, es así que, a la fecha de las actuaciones inspectivas de la Orden de Inspección N° 7243-2021 se tenía en curso 351 órdenes de inspección tal como puede observarse del listado adjunto, por tanto, en virtud del inciso a) del artículo 257 del TUO de la Ley N° 27444, para

el presente caso el eximente de responsabilidad aplicable es el caso fortuito, toda vez que por diversas materias se viene atendiendo diversas órdenes de inspección a nivel nacional, hecho que imposibilita atender dentro del plazo la gran cantidad de documentación solicitada por los Inspectores actuantes y entre otros motivos expuesto en el Oficio N° 07-SGRLGAP-GCGP-ESSALUD-2021, circunstancia ajena al inspeccionado, ya que siempre absuelve los requerimientos de información dentro del plazo otorgado. Además, en las fechas que se solicitaron los requerimientos de información, el inspeccionado venía afrontando y/o priorizando esfuerzos contra la pandemia de la Covid-19, con la finalidad de cumplir el objetivo principal de brindar cobertura médica a todos los peruanos en el estado de Emergencia Nacional Sanitaria decretada por el Gobierno Central; asimismo, no se ha tomado en consideración que por disposiciones del Gobierno Central, no se contaba ni con el 60% de la capacidad operativa del inspeccionado, hecho que debió evaluar en la petición de plazo ampliatorio.

v. Se vulnera el principio del non bis in ídem, ya que las infracciones por no dar cumplimiento a los requerimientos de información contenían el mismo requerimiento ambas.

1.6. Mediante Resolución de Intendencia N° 1239-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de julio de 2022<sup>2</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación, por considerar los siguientes puntos:

i. De la revisión del Acta de Infracción, se aprecia los datos de identificación del inspeccionado; asimismo, se describieron las actuaciones inspectivas de investigación y comprobatorias que realizaron los Inspectores comisionados; de igual forma, en el numeral IV, constan los hechos constatados que motivaron la emisión del acta y las normas que contienen las obligaciones infringidas por estos hechos. Así también figuran las calificaciones de infracción y sanciones que los Inspectores propusieron aplicar por los incumplimientos verificados antes citados; en consecuencia, se colige que el Acta de Infracción fue expedida cumpliendo con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 46 de la LGIT y el artículo 54 del RLGIT.

ii. De la revisión integral del expediente inspectivo se tiene el Requerimiento de Información de fecha 12 de marzo de 2021<sup>7</sup>, sobre el cual el inspeccionado a través del Informe N° 06-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021, de fecha 17 de marzo de 2021, solicita ampliación de plazo para la presentación de la información solicitada, asimismo se ha evidenciado que mediante Requerimiento de Información de fecha 26 de abril de 2021, se le solicitó al inspeccionado la presentación de documentación, al cual el inspeccionado mediante Oficio N° 03-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021, de fecha 29 de abril de 2021, ha incumplido, limitándose nuevamente solicita ampliación de plazo para la presentación de la información solicitada, posteriormente, se volvió a reiterar en el Requerimiento de Información de fecha 30 de abril de 2021, el mismo que también fue incumplida por el inspeccionado limitándose a solicitar ampliación de plazo. Por consiguiente, se evidencia la reiterada actitud negativa por parte del inspeccionado a cumplir con dicho extremo de los requerimientos efectuados, una actitud comprendida en el supuesto previsto en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.

iii. La fecha máxima de plazo para la presentación de información en la casilla electrónica asignada, fue el 06 de mayo de 2021, y si bien el inspeccionado alega haber dado cumplimiento al Requerimiento de Información de fecha 30 de abril de 2021, a través del Oficio N° 05-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021; dicho oficio fue presentado con fecha 07 de mayo de 2021, tal como se observa del correo electrónico obrante a fojas 67 del expediente sancionador, la misma que, es fecha posterior al plazo otorgado en la notificación del requerimiento de información de fecha 30 de abril de 2021.

iv. Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que la Autoridad de primera instancia ha procedido a evaluar el correo electrónico de fecha 07 de mayo de 2021 presentado por el inspeccionado, y ha precisado tras su análisis que, no hubo datos adjuntos que denoten la existencia de la información solicitada.

v. Los Inspectores comisionados si eran competentes para realizar las actuaciones inspectivas dado que el domicilio fiscal del inspeccionado se encuentra ubicado en Lima Metropolitana.

vi. El inspeccionado pretende sustentar un caso fortuito por diversas órdenes de inspección pendientes de atención a nivel nacional; sin embargo, no configura como un acontecimiento imprevisible, irresistible e independiente de la voluntad del inspeccionado para no presentar la información requerida, es decir, no puede configurarse como un caso fortuito o de fuerza mayor, en tanto pudo desplegar acciones internas.

vii. En cuanto a que no se ha considerado que los trabajadores del inspeccionado, se encontraban en trabajo remoto por la emergencia nacional, no pudiendo cumplir con la remisión de la documentación requerida; lo alegado no justifica el incumplimiento al requerimiento de información durante el plazo señalado, toda vez que el inspeccionado debió actuar diligentemente y cumplir con su deber de colaboración dentro del plazo establecido.

viii. No ha existido transgresión al principio Non Bis In Ídem, toda vez que los hechos constitutivos en infracción atribuidos al inspeccionado en el presente procedimiento sancionador son distintos.

1.7. Con fecha 10 de agosto de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1239-2022-SUNAFIL/ILM.

1.8. La Intendencia de Lima Metropolitana elevó el recurso de revisión y los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000416-2023-SUNAFIL/ILM, recibido el 2 de marzo de 2023 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.

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 N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una 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, modificado 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 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.

3.5. 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.

#### IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE SEGURO SOCIAL DE SALUD

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que el **SEGURO SOCIAL DE SALUD** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1239-2022-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción de multa de S/ 462,264.00, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES, a la labor inspectiva tipificadas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 25 de julio de 2022.

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 **SEGURO SOCIAL DE SALUD**.

#### V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 10 de agosto de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1239-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. Interpretación errónea de los artículos 16 y 47 de la Ley General de Inspección de Trabajo, indica que en el presente caso los inspectores no han señalado ni el día ni la hora en la que supuestamente constataron que no se había enviado la información al requerimiento de fecha 30 de abril de 2021. Al ocultar dicha información no les permitió ejercer su derecho de defensa. Además, se ha aplicado la presunción de veracidad de los inspectores a hechos que no existen, por lo que, el procedimiento sería nulo. El Acta de Infracción contiene vicios de nulidad insalvable al no existir los hechos comprobados, porque no revisaron la casilla el día del vencimiento.

ii. Señala que los inspectores han debido evaluar la presentación de la información enviada el 07.05.2021 al correo electrónico del Inspector de Trabajo, la cual fue presentada dentro del plazo de las actuaciones inspectivas, más aún cuando tenían plazo para continuar realizándolas.

iii. Señala que la Subintendencia ha realizado una lectura sesgada respecto a los trabajadores que se encuentran fuera del ámbito de Lima Metropolitana, interpretando de manera aislada el artículo 5° de la LGIT, dado que los inspectores no pueden proponer multas por trabajadores que se encuentren fuera del ámbito de su competencia territorial, indica que adjunta boletas de pago con la cual se evidencia que el personal del cual solicitaron información está fuera de su competencia.

iv. Indica que le es aplicable la exigente de caso fortuito toda vez que se encontraban atendiendo diversas ordenes de inspección a nivel nacional, hecho que les imposibilitó atender dentro del plazo la gran cantidad de información que se les requirió en este caso, además que en esa oportunidad venía afrontando la pandemia y contaba solo con sesenta por ciento de su capacidad operativa.

v. Invoca que la Subintendencia estableció una doble infracción por un mismo hecho transgrediendo el principio del non bis in idem.

#### VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

##### Sobre el deber de colaboración con la labor inspectiva

6.1 Sobre el particular, el TUO de la LPAG establece que “la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, **la colaboración** y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental”<sup>9</sup> (énfasis añadido).

6.2 Del mismo modo, el numeral 15.1 del artículo 15 del RLGIT establece que, “durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas, los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley”.

6.3 En ese sentido, de acuerdo con lo señalado en el artículo 9 de la LGIT: “los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y, en cumplimiento de dicha obligación de colaboración, deberán: (...) e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”.

6.4 Cabe señalar que, conforme al artículo 1 de la LGIT, “las actuaciones inspectivas son las diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio, con carácter previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan, para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales”. Asimismo, “la función inspectiva es entendida como la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo”. En ese entendido, el comportamiento del inspector comisionado debe orientarse al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su Reglamento, tutelando el fin perseguido por dichas normas y debiendo adoptar medidas y acciones en el marco del principio de razonabilidad<sup>10</sup>.

6.5 Por su parte, en el numeral 3.1 del artículo 5 de la LGIT se establece que, “en el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para requerir información, solo o ante testigos, al sujeto inspeccionado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado”.

6.6 En similar sentido, el artículo 11 del mismo dispositivo legal establece que “las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia del

sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el Sector Público". Esta disposición es concordante con el literal d) del artículo 12.1 del RLGIT, que prescribe que, en cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación, entre otras, mediante un requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica.

**6.7** En tal sentido, los requerimientos de información recaen sobre instrumentales exigibles a los administrados ya sea por su deber legal de resguardo documental en la relación de trabajo, o bien porque el empleador cuenta con los medios para presentar dicha información, conforme con el deber de colaboración.

**6.8** En el caso en particular, con fecha 12 de marzo de 2021, se notificó a la impugnante a través de su casilla electrónica, un primer requerimiento de información, donde se le otorgó un plazo de tres (3) días hábiles para que presente la siguiente información y/o documentación:

"[1] Vigencia de poder, carta poder de ser el caso y copia DNI

[2] Boletas de pago de enero 2019 a marzo 2020 de los trabajadores pertenecientes a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud FED-CUT".

**6.9** El 17 de marzo de 2021, la impugnante respondió el requerimiento mediante su casilla electrónica, presentando un Informe N° 06-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021 mediante el cual solicitó la ampliación de plazo a 15 días hábiles, a fin que, en coordinación con las áreas técnicas involucradas se pueda proporcionar la información solicitada, como justificación menciona que están priorizando sus esfuerzos en atender la pandemia, lo que mantenía a su personal administrativo enfocado en esa labor, y destacó que la cantidad de servidores afiliados a la FED CUT hacía inviable reunir la información solicitada en el tiempo establecido.

**6.10** Ante ello, mediante Oficio S/N-2021 de fecha 30 de marzo de 2021, los Inspectores comisionados solicitaron a la Subintendencia de Actuación Inspectiva de la Intendencia de Lima Metropolitana la ampliación del plazo para realizar las actuaciones inspectivas, siendo que, mediante Proveído de fecha 30 de marzo de 2021<sup>11</sup>, se autorizó la ampliación de plazo de la orden de inspección de veinte (20) a cincuenta (50) días.

**6.11** Seguidamente, con fecha 26 de abril de 2021, los Inspectores comisionados notificaron a la impugnante, a través de su casilla electrónica, un segundo requerimiento de información, otorgándole un plazo de tres (3) días hábiles para presentar la siguiente información y/o documentación:

"[1] Relación de trabajadores afiliados a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud que laboran dentro de la Provincia de Lima, al 28 de febrero de 2021, con indicación de nombres y apellidos completos, número de documento de identidad, ocupación asignada, categoría ocupacional (ejecutivo, profesional, técnico o auxiliar) y nivel (0,1,2,3,4 o 5), remuneración mensual básica, fecha de ingreso. Se adjunta como referencia el listado proporcionado por sindicato denunciante al mes de enero de 2020.

[2] Informar, con sustento documentario y precisión, si los bonos denominados "no remunerativos" (bono de productividad, bonificación por prestaciones económicas y alta responsabilidad, bono extraordinario y bono especialidad /especialización) comprendidos en el escalafón de los trabajadores y que fueron aprobados mediante Resolución de Gerencia General N° 666-GG-ESALUD-2014, Resolución de Gerencia General N° 11-GG-ESALUD-2019 y Resolución de Gerencia General N° 179-GG-ESALUD2019, se vienen pagando de manera continua, con regularidad mensual y son de libre disposición de los trabajadores afiliados a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud que laboran dentro de la Provincia de Lima, del 01.01.2019 al 28.02.2021; además, se deberá precisar si dichos bonos "no remunerativos" han tenido o tienen incidencia alguna en el cálculo y pago de la compensación por tiempo de servicios, gratificaciones, bonificaciones

extraordinarias y remuneraciones vacacionales de los trabajadores afiliados a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud que laboran dentro de la Provincia de Lima, del 01.01.2019 al 28.02.2021".

**6.12** En respuesta, la impugnante presentó mediante casilla electrónica el Oficio N° 03-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021 de fecha 29 de abril de 2021, solicitando una nueva ampliación de plazo por quince (15) días hábiles, a fin de que en coordinación con las áreas involucradas pueda proporcionar la información requerida, argumentando que actualmente están priorizando sus esfuerzos en afrontar la pandemia y que los servidores de EsSalud que se encuentran afiliados a la FED CUT es considerable, lo que dificulta cumplir con la entrega en el plazo establecido.

**6.13** Ante ello, los Inspectores comisionados notificaron, vía casilla electrónica, un tercer requerimiento de información de fecha 30 de abril de 2021, otorgándole el plazo de cuatro (04) días hábiles para presentar la misma información que había sido solicitada en el segundo requerimiento de información, vale decir:

"[1] Relación de trabajadores afiliados a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud que laboran dentro de la Provincia de Lima, al **28 de febrero de 2021**, con indicación de nombres y apellidos completos, número de documento de identidad, ocupación asignada, categoría ocupacional (ejecutivo, profesional, técnico o auxiliar) y nivel (0,1,2,3,4 o 5), remuneración mensual básica, fecha de ingreso. Se adjunta como referencia el listado proporcionado por sindicato denunciante al mes de enero de 2020.

[2] Informar, con sustento documentario y precisión, si los bonos denominados "no remunerativos" (bono de productividad, bonificación por prestaciones económicas y alta responsabilidad, bono extraordinario y bono especialidad /especialización) comprendidos en el escalafón de los trabajadores y que fueron aprobados mediante Resolución de Gerencia General N° 666-GG-ESALUD-2014, Resolución de Gerencia General N° 11-GG-ESALUD-2019 y Resolución de Gerencia General N° 179-GG-ESALUD2019, se vienen pagando de manera continua, con regularidad mensual y son de libre disposición de los trabajadores afiliados a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud que laboran dentro de la Provincia de Lima, del **01.01.2019 al 28.02.2021**; además, se deberá precisar si dichos bonos "no remunerativos" han tenido o tienen incidencia alguna en el cálculo y pago de la compensación por tiempo de servicios, gratificaciones, bonificaciones extraordinarias y remuneraciones vacacionales de los trabajadores afiliados a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud que laboran dentro de la Provincia de Lima, del **01.01.2019 al 28.02.2021**".

**6.14** Como respuesta, la impugnante presentó, vía casilla electrónica, un nuevo pedido de ampliación de plazo mediante el Oficio N° 04-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021 de fecha 03 de mayo de 2021, sustentando que:

"Sobre el particular y de la revisión del citado documento, se puede observar que el mismo no ha emitido pronunciamiento en relación a nuestra petición formulada en el Oficio N° 03-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021, documento mediante el cual nuestra entidad (EsSalud) sustentó las razones por las cuales resultaría necesario solicitar a vuestro despacho un plazo ampliatorio de 15 días hábiles, a efectos de poder dar atención a su primer requerimiento, conforme se desprende del documento b) de la referencia. En ese mismo contexto y atendiendo a los pedidos formulados por vuestro despacho, reiteramos nuestro requerimiento formulado en el Oficio N° 03-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021; por ende, tenga a bien concedernos el plazo ampliatorio solicitado, con la finalidad de poder proporcionar dicha información que solicita a un 100%".

**6.15** Ante ello, los Inspectores comisionados levantaron el Acta de Infracción el 7 de mayo de 2021, dejando constancia de lo siguiente:

4.4 Siendo eso así, teniendo en cuenta la información documentaria obrante en la O.I. primigenia N° 5196-2020-SUNAFIL/ILM, con fecha 26 de abril de 2021, se procedió a notificar el requerimiento de información y la constancia de actuaciones pertinentes en la casilla electrónica que corresponde al empleador [...] **No obstante ello, vencido el plazo otorgado, se verificó que el sujeto inspeccionado no cumplió con presentar la información requerida** (limitándose a pedir nuevamente una ampliación del plazo otorgado, similar al del requerimiento de información de fecha 12.3.2021 [...])

4.5 Posteriormente, con fecha 30 de abril de 2021 se procedió a notificar nuevamente un requerimiento de información (para que el empleador presente la información indispensable para continuar las actuaciones inspectivas) y la constancia de actuaciones pertinentes, en la casilla electrónica que corresponde al empleador. **No obstante, vencido el plazo otorgado, se verificó que el sujeto inspeccionado no cumplió con presentar la información requerida** (limitándose a requerir que se les amplíe el plazo de presentación), a pesar de haberse comunicado que dicho incumplimiento constituiría infracción a la labor inspectiva, de conformidad con lo establecido en los artículos 9° y 36° de la Ley N° 28806 Ley General de Inspección del Trabajo, concordado con el artículo 15° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

**4.6 Estando a lo señalado, se verificó la existencia de una negativa reiterada del sujeto inspeccionado para proporcionar la información requerida** que resulta indispensable para continuar las actuaciones inspectivas, por lo que **deviene en carente de objeto proseguir con la fiscalización de un empleador renuente a presentar la información requerida, más aún si su renuencia reiterada impide verificar los hechos denunciados y determinar el cumplimiento de la normativa laboral vigente** (énfasis agregado).

**6.16** De los antecedentes expuestos, se aprecia que la impugnante habría sido válidamente notificada con los requerimientos de información de fechas 12 de marzo, 26 y 30 de abril de 2021, los cuales estaban destinados a obtener la información necesaria para atender una denuncia presentada por los trabajadores afiliados a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud.

#### **Del pedido de ampliación de plazo para cumplir con el requerimiento de información**

**6.17** Con relación a las solicitudes de ampliación de plazo para cumplir con requerimientos de información, si bien no existe una prohibición legal o reglamentaria que impida a los administrados presentar este tipo de solicitudes, tampoco recae sobre los Inspectores de Trabajo la obligación de atender dichos pedidos en los términos en que fueran planteados.

**6.18** Toda vez que, según lo establecido en los numerales 5 y 7 del artículo 2° de la LGIT<sup>12</sup>, el Sistema de Inspección del Trabajo se rige -entre otros- por el principio de autonomía técnica y funcional, así como por el principio de eficacia. En virtud de estos principios, los Inspectores de Trabajo, en el ejercicio de sus competencias, tienen independencia frente a cualquier influencia externa indebida y deben actuar con sujeción a un trabajo programado y en equipo.

**6.19** Esto quiere decir que, los plazos para la investigación inspectiva se estructuran dentro de una programación, toda vez que los Inspectores de trabajo cumplen con diversas actividades que están referidas a varias órdenes de inspección en simultáneo, todas con plazos bien determinados y cuyo efecto es relevante para el interés público. Así, la ordenación de plazos para la entrega de información de un empleador en concreto no recae en la arbitrariedad de un servidor público, sino en una previa planificación que faculta a los inspectores a cumplir con la investigación por lo que, el cumplimiento de las prestaciones de colaboración, de no ser oportuno, puede frustrar la finalidad de las órdenes de inspección correspondientes, las mismas que recaen sobre contenido documentario cuyo llevado es de exigibilidad ordinaria a los empleadores.

**6.20** Sin embargo, no escapa a la realidad que, muchas veces estos plazos otorgados resultan difíciles

de cumplir para los administrados, sea por la complejidad, la cantidad o la antigüedad de la información requerida. Ante esta perspectiva, si bien resulta razonable que los inspectores de trabajo establezcan la oportunidad concreta de la entrega de información dentro de los límites de la razonabilidad, considerando su propia programación y los plazos perentorios de las órdenes de inspección que les han sido asignadas, también resulta tutelable el interés del sujeto inspeccionado de que tales requerimientos de entrega de información correspondan en sentido material con el principio de buena fe procedimental. Este Tribunal recuerda que a través de este principio se espera que tanto la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados realicen los respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe<sup>13</sup>.

**6.21** En tal sentido, para que un pedido de ampliación de plazo formulado oportunamente por el sujeto inspeccionado sea valorado adecuadamente por el inspector actuante, la justificación que motiva este pedido no debe consistir en una mera alegación de parte. Por el contrario, en estricto cumplimiento del principio de buena fe procedimental, el administrado debería presentar los elementos justificativos con relación a la demora que hace necesario el plazo adicional. Es decir, con arreglo al citado principio, los servidores del Sistema de Inspección del Trabajo deben considerar que resultará exigible al sujeto inspeccionado que solicite un plazo adicional para cumplir un requerimiento informativo que proceda con cuidados significativos, conforme a la casuística general:

(i) Que explique sustentadamente y acredite los hechos que impedirían cumplir con la entrega de toda o parte de la información requerida por el inspector de trabajo dentro del plazo establecido.

(ii) Que otorgue medios verificables para determinar si, efectivamente, el objeto del requerimiento informativo reviste de complejidad especial.

(iii) Que se pueda demostrar que la cantidad de la información, su antigüedad, u otro criterio análogo motiva a flexibilizar el plazo originalmente interpuesto.

(iv) Además de los siguientes criterios ejemplificadores, que pueden acontecer singular o combinadamente, los servidores del Sistema de Inspección del Trabajo deberán además considerar si el administrado ha establecido en su petición cuánto es el tiempo que le tardará integrar la información y/o documentación faltante.

**6.22** Por otro lado, los servidores del Sistema de Inspección del Trabajo que examinen semejantes peticiones deberán valorar si esta petición se formula -bajo un criterio de razonabilidad temporal- con inmediatez tras la notificación del requerimiento informativo. En particular, este Tribunal de Fiscalización Laboral recuerda que los inspectores de trabajo tienen autonomía funcional, por lo que ellos podrán calificar la seriedad y consistencia de un pedido de este tipo o si, en cambio, opera una práctica contraria al deber de buena fe procedimental.

**6.23** Igualmente, los servidores del Sistema de Inspección del Trabajo deberán establecer si, en el expediente de fiscalización, el sujeto inspeccionado puso a disposición la información requerida a la fecha del requerimiento. Con arreglo al deber de prevención, el administrado debería poder presentar esta información ante el personal inspectivo lo más pronto posible, ello con la finalidad de coadyuvar con la labor de investigación. En esta medida, si la petición de un mayor plazo no ofrece información alguna o si la alcanzada no es relevante para la materia investigada, el inspector de trabajo podrá promover el procedimiento sancionador levantando el acta de infracción correspondiente, basándose en que es el empleador quien está obligado a conservar y sistematizar la documentación diversa sobre las relaciones laborales con sus trabajadores.

**6.24** En consecuencia, recaerá en la discrecionalidad del inspector actuante el evaluar estos pedidos de ampliación de plazos, y conceder aquellos que cumplan estos estándares, respetando el principio de razonabilidad y la programación de las otras ordenes de inspección que tenga en simultáneo, descartando de plano aquellos pedidos sin contenido alguno o aquellos donde sea evidente que tienen como único objetivo dilatar las labores inspectivas (como sucede, por ejemplo, cuando se requiere

una y otra ampliación, pero finalmente no se presenta la información y/o documentación requerida).

**6.25** Como se mencionó previamente, en el expediente analizado se observa que la impugnante presentó hasta tres (3) pedidos de ampliación de plazos para cumplir con la información requerida por los Inspectores comisionados. Así, se tiene que, respecto al primer pedido de ampliación de plazos presentado ante el requerimiento de información del 12 de marzo de 2021, se aprecia que sí tiene cierto sustento, ya que la información requerida presentaba complejidad sobre todo por la cantidad de trabajadores (4560) de los cuales se solicitaba la entrega de boletas de pago respecto de un periodo que comprendía a los meses de enero 2019 a marzo 2020. Este hecho fue debidamente sustentado por la impugnante y por lo cual, los Inspectores comisionados no propusieron sanción ante su incumplimiento e incluso solicitaron ampliar el plazo de las actuaciones inspectivas.

**6.26** Ahora, respecto a los requerimientos de información posteriores, formulados el 26 y 30 de abril de 2021, se tiene que la información solicitada se redujo significativamente, en comparación con el primer pedido, ya que este solo consistía en entregar: i) Una relación de trabajadores afiliados a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud que laboran dentro de la Provincia de Lima con el detalle de la ocupación, categoría, remuneración, fecha de ingreso al 28 de febrero de 2021, y ii) Un informe detallando si los bonos denominados "no remunerativos" (bono de productividad, bonificación por prestaciones económicas y alta responsabilidad, bono extraordinario y bono especialidad /especialización) se vienen pagando de manera continua, con regularidad mensual, si son de libre disposición y si han tenido incidencia alguna en el cálculo y pago de los beneficios sociales de los trabajadores afiliados a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud que laboran dentro de la Provincia de Lima, del 01.01.2019 al 28.02.2021.

**6.27** No obstante, la impugnante no entregó la información solicitada y optó por pedir una nueva ampliación de plazos utilizando la misma justificación del primer pedido, es decir, nuevamente argumentó que, por la cantidad de trabajadores afiliados a la FED CUT la información era compleja de conseguir. Además, el sujeto inspeccionado precisó que se estaba priorizando otras funciones por la ocurrencia de la pandemia, aun cuando la información solicitada no revestía de complejidad aparente. Incluso, este Tribunal administrativo subraya que, para facilitar la obtención de dicha información, los Inspectores habían remitido al sujeto inspeccionado, junto con los requerimientos de información, una lista de los trabajadores afiliados a la FED CUT. A pesar de este facilitamiento -que no es exigible a la inspección del trabajo- la impugnante no presentó ni siquiera una parte de la información requerida.

**6.28** Por tanto, esta actitud fue interpretada por los Inspectores comisionados como una reiterada negativa del sujeto inspeccionado para proporcionar la información requerida que a ellos les resultaba indispensable para continuar las actuaciones inspectivas, lo cual devino en que propusieran sanción por el incumplimiento de estos dos requerimientos de información. Este Tribunal coincide con dicha conclusión, dado que los Inspectores comisionados no estaban en la obligación de otorgarle más plazos a la impugnante, sobre todo, porque hasta ese momento dicha administrada no había demostrado ninguna intención de colaborar con las labores inspectivas.

#### **Sobre el cuestionamiento de la presunción de certeza del Acta de Infracción**

**6.29** La impugnante cuestiona, al igual como lo hizo ante las instancias previas, que no existe certeza respecto a la fecha en que los Inspectores comisionados verificaron el incumplimiento del último requerimiento de información de fecha 30 abril de 2021.

**6.30** Cabe mencionar en este punto que el artículo 16° de la LGIT, ha establecido que los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados. Asimismo, el artículo 47° de la misma norma, ha determinado que los hechos constatados

por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables.

**6.31** En el presente caso, se ha verificado que la Impugnante no ha presentado ningún medio probatorio para desvirtuar la presunción de certeza del Acta, su cuestionamiento únicamente se sustenta en un tema formal que no afecta el contenido de dicho documento, ya que en el acápite III., sobre los MEDIOS DE INVESTIGACIÓN, en el recuento de las actuaciones inspectivas realizadas en la investigación, los Inspectores olvidaron colocar la hora y fecha en que comprobaron la respuesta del último requerimiento de información de fecha 30 de abril de 2021, del cual había plazo solo hasta el 6 de mayo de 2021.

**6.32** No obstante, esta omisión no significa que los Inspectores comisionados no hayan revisado la casilla electrónica dentro del plazo establecido, de lo contrario, no hubieran podido valorar la última solicitud de ampliación que presentó la impugnante mediante casilla electrónica a través del Oficio N° 04-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021 de fecha 03 de mayo de 2021, entonces, es evidente que los Inspectores revisaron la casilla en la fecha en que levantaron el Acta de Infracción, es decir, el 7 de mayo de 2021, que es un día después del plazo máximo que tenía la impugnante para presentar la documentación requerida.

**6.33** Siendo ello así, no se aprecia ningún vicio en este extremo del Acta de Infracción, dado que los Inspectores comisionados han dejado constancia de los hechos ocurridos durante la etapa de fiscalización y la impugnante no ha logrado deslegitimar esta presunción de certeza que le otorga la norma, por lo cual, no corresponde acoger los descargos en este extremo.

#### **De la supuesta entrega de información tardía por correo electrónico**

**6.34** La impugnante indica que los Inspectores comisionados debieron evaluar la información enviada al correo electrónico del Inspector de Trabajo en fecha 7 de mayo de 2021, la cual fue presentada dentro del plazo fijado en la ampliación de las actuaciones inspectivas.

**6.35** Al respecto, de la revisión del expediente de inspección, no se aprecia que los Inspectores comisionados hayan omitido valorar alguna documentación presentada antes de que hayan finalizado las actuaciones inspectivas y emitido el Acta de Infracción.

**6.36** Ahora bien, con los descargos al Informe Final, la impugnante adjuntó una copia de un correo electrónico<sup>14</sup> que habría enviado al correo fbengoa@sunafil.gob.pe de dominio de uno de los Inspectores comisionados, donde el texto del correo dice lo siguiente:

De: Carmen Pinedo Nunez carren.pinedo@essalud.gob.pe  
Enviado el: viernes, 7 de mayo de 2021 15:01  
Para: fbengoa@sunafil.gob.pe  
CC: 'Alan Molina Lopez'; Caballero Vildoso Osvaldo Grimaldo'  
Asunto: ESSALUD\_ATENCIÓN A REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN\_ORDEN DE INSPECCIÓN N° 7243-2021-SUNAFIL/ILM  
Datos adjuntos: RELAC AFILIADOS FEDCUT LIMA-PROVINCIA FEB2021.XLSX; Oficio N° 05-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021.pdf

Estimado Inspector Bengoa:

Previo un cordial saludo; asimismo, envío en archivo adjunto el Oficio N° 05-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021, así como, en archivo Excel la relación de afiliados FED CUT solicitado, dado atención al 100% del Requerimiento de Información de fecha 30/04/2021, en mérito a la Orden de inspección N° 7243-2021-SUNAFIL/ILM.

**6.37** No obstante, de la revisión integral del expediente sancionador, no se aprecia la documentación que menciona el texto del correo, es decir, no hay ningún documento adjunto con el nombre de Oficio N° 05-SGRL-GAP-GCGP-ESSALUD-2021 y tampoco la relación de afiliados al FEC CUT conforme había sido solicitado por los Inspectores comisionados.

**6.38** Esta omisión, incluso fue advertida por la Subintendencia de Sanción en el fundamento diecinueve

(19) de la Resolución de Sub Intendencia de Sanción N° 315-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE5, donde textualmente dice: “[...] se ha procedido a revisar el correo electrónico aludido a folios doscientos sesenta y siete (267) del expediente sancionador, en el que se observa haberse enviado un correo electrónico a la dirección [fbengoat@sunafil.gob.pe](mailto:fbengoat@sunafil.gob.pe); no obstante, **no se apreció que hubo datos adjuntos** que denoten la existencia de la información solicitada” (resaltado agregado).

**6.39** Sin embargo, en su escrito de reconsideración, tampoco presentó estos documentos que supuestamente habría enviado junto con dicho correo electrónico; por tanto, no hay forma de determinar si realmente la impugnante cumplió con presentar esta información, ya sea que haya sido presentada de forma tardía o mediante un canal de comunicación distinto al solicitado por el personal inspectivo.

**6.40** Sin perjuicio de ello, en el supuesto de que dicho correo haya sido enviado con la información que detalla la impugnante, tampoco los Inspectores comisionados estaban en la obligación expresa de valorar esta documentación, es decir, al haber sido enviada de forma tardía (el 7 de mayo de 2021, cuando el plazo venció el 6 de mayo de 2021), la calificación de esta dependía del criterio del Inspector, más aún, si la fecha en que fue enviada coincide con el día que se levantó el Acta de Infracción.

**6.41** Al respecto, este Tribunal ha establecido como criterio administrativo de observancia obligatoria los fundamentos 9, 11 y 12 de la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL publicada en fecha 9 de mayo de 2023, en los siguientes términos:

9. En la misma medida, **cuando el inspeccionado no cumpla con la entrega de la información requerida dentro del plazo señalado por el inspector, se sujeta a la calificación del propio inspector actuante, quien podrá o no considerar la documentación remitida en función de la programación de las actuaciones inspectivas que tenga a cargo.** En tal supuesto, **debe atenderse a que el retraso en la entrega puede producir el efecto de la subsanación o puede imposibilitar la revisión integral de lo solicitado**, por lo que se atenderá a la descripción del inspector de trabajo para establecer si tal supuesto constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT.

11. Por ello, cuando los inspeccionados conocen de antemano el plazo otorgado para las actuaciones inspectivas (por ejemplo, por la notificación de la extensión del plazo de las actuaciones inspectivas), la entrega de la documentación solicitada durante el último día de etapa fiscalizadora y que por el volumen o complejidad de la misma no le permite a la autoridad fiscalizadora el analizar y adoptar decisiones en base a dicho contenido, **colisionando con el principio de buena fe al frustrar la inspección del trabajo.**

12. Finalmente, toda remisión de la información solicitada por los inspectores actuantes, en momentos posteriores al cierre de la orden de inspección constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT (negrita y subrayado agregado).

**6.42** Por otro lado, con relación al alegato de la impugnante, de que las actuaciones inspectivas pudieron continuar porque no habían excedido el plazo máximo. Es importante mencionar que la decisión de dar por terminadas las actuaciones inspectivas en el presente caso, se dio a raíz de las constantes negativas de la impugnante de contribuir con la inspección de trabajo, por lo cual, los Inspectores consideraron innecesario continuar con la investigación, ya que la impugnante en ningún momento mostró intención de colaborar. Sobre el particular véase el fundamento 4.6 del Acta de Infracción:

**4.6** Estando a lo señalado, **se verificó la existencia de una negativa reiterada del sujeto inspeccionado para proporcionar la información requerida** que resulta indispensable para continuar las actuaciones inspectivas, por lo que **deviene en carente de objeto proseguir con la fiscalización de un empleador renuente a presentar la información requerida**, más aún si su renuencia reiterada impide verificar los hechos denunciados y determinar el cumplimiento de la normativa laboral vigente (negrita agregado).

**6.43** Sin perjuicio de ello, debe tenerse claro que el hecho de haber continuado o no con la investigación no significa que las infracciones a la labor inspectiva imputadas en el presente expediente desaparezcan, incluso si con ello se hubiera concluido que no había incumplimiento de la normativa sociolaboral, este razonamiento ha sido plasmado en la norma, en el numeral 13.7 del artículo 13 del RLGIT: “Las actuaciones inspectivas continúan hasta agotar los medios de investigación disponibles, que sean compatibles con las materias a inspeccionar, **sin perjuicio que se hayan producido actos que supongan infracción a la labor inspectiva**”. Así como, en el primer precedente sentado por el Tribunal de Fiscalización Laboral en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, publicado el 8 de agosto de 2021, en donde se aprobó que las llamadas “**infracciones a la labor inspectiva**” tipificadas en los artículos 45 y 46 del RLGIT, constituyen faltas “**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” (considerando 9).

**6.44** De los antecedentes mencionados, no se aprecia que los Inspectores comisionados hayan incumplido con alguna obligación referida a la valoración de algún documento aportado por la impugnante, ni con relación a los plazos de la inspección, por tanto, corresponde desestimar los agravios en este extremo del recurso.

#### **De la competencia territorial en las actuaciones inspectivas**

**6.45** La impugnante señala que los Inspectores no respetaron su competencia territorial de los trabajadores comprendidos e indica que se están adjuntando boletas para acreditar que ciertos trabajadores laboran en otras sedes distintas a Lima.

**6.46** En principio, este Tribunal verifica que con el recurso de revisión no se adjuntó ninguna boleta de pago conforme lo indica en su escrito. Sin perjuicio de ello, cabe mencionar que a lo largo del procedimiento la impugnante ha presentado diversas boletas de pago ante las instancias previas con la intención de acreditar que algunos de los trabajadores identificados laboran en otras regiones distintas a Lima.

**6.47** Sobre el particular, de las boletas de pago que la impugnante presentó junto con sus escritos de descargos, reconsideración y apelación, estas se refieren a periodos posteriores al que fue objeto de investigación, ya que son boletas emitidas a partir de marzo hasta agosto de 2021 y febrero 2022, sin percatarse que en este caso los requerimientos de información solicitaban información del periodo 01.01.2019 al 28.02.2021, eso demuestra que dichas boletas no son pertinentes para evaluar el caso en concreto.

**6.48** Al margen de ello, se verifica que la Orden de Inspección que dio origen al presente, se emitió teniendo en cuenta que el domicilio fiscal de la impugnante, de hecho, se aprecia que antes de iniciar la actuaciones Inspectivas la autoridad correspondiente tuvo la previsión de solicitar vía Carta N° 1314-2020-SUNAFIL/ILM/SIAL de fecha 5 de febrero de 2020, a la Federación de Trabajadores denunciante, que adjunte la lista de afiliados a su organización que vienen siendo afectados con los hechos denunciados por cada centro de trabajo dentro de Lima. Ante ello, por escrito de fecha 12 de febrero de 2020, dicha Federación cumplió con enviar un listado de afiliados que contaban con vínculo laboral vigente pertenecientes a Lima y esta lista incluso fue adjuntada a los requerimientos de información de fechas 26 y 30 de abril de 2021, sin que la impugnante haya cuestionado esta información en dicho momento.

**6.49** De conformidad a ello, en el numeral 4.2 del Acta de Infracción, los Inspectores comisionados dejaron constancia de lo siguiente:

“Las actuaciones inspectivas practicadas tienen su origen en el informe de actuaciones emitido en la O.I. 5196-2020- SUNAFIL/ILM y se han circunscrito a determinar el cumplimiento de la normativa laboral vigente, respecto de los hechos denunciados por el gremio sindical denominado Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud, a efectos que se determine

la naturaleza remunerativa de los bonos denominados “no remunerativos” (bono de productividad, bonificación por prestaciones económicas y alta responsabilidad, bono extraordinario y bono especialidad/especialización) comprendidos en el escalafón de los trabajadores y que fueron aprobados mediante Resolución de Gerencia General N° 666-GG-ESALUD-2014, Resolución de Gerencia General N° 11-GG-ESALUD-2019 y Resolución de Gerencia General N° 179-GG-ESALUD-2019; así como sobre la posible incidencia del pago de dichos bonos “no remunerativos” en el cálculo y pago de la compensación por tiempo de servicios, gratificaciones, bonificaciones extraordinarias y remuneraciones vacacionales **de los trabajadores afiliados a la Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud que laboran dentro de la Provincia de Lima**. Se debe precisar que, el gremio denunciante ha presentado un listado con 4560 afiliados, quienes han sido comprendidos en la presente investigación” (negrita y subrayado agregado).

**6.50** No obstante, en el supuesto de que haya habido algunos trabajadores de otras sedes que hayan sido incluidos en la investigación por su condición de afiliados a la FED CUT, ello no invalidaría las actuaciones inspectivas, dado que, el Protocolo N° 001-2019-SUNAFIL/INII, Protocolo de Actuación del Modelo Estratégico de Fiscalización Laboral: Perú Formal Urbano, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 172-2019-SUNAFIL, determina en el sub numeral 6.1.6 lo siguiente:

**6.1.6** La IRE donde se encuentra ubicado el domicilio fiscal del sujeto inspeccionado, **será competente para realizar actuaciones inspectivas de investigación respecto de todos los trabajadores o locadores de servicios con los que cuenta el referido sujeto, con independencia del lugar donde estos efectúen las labores o prestación de servicios**, de este modo, dichas actuaciones son efectuadas en virtud de la primera orden de inspección que inicio la fiscalización y por el personal inspectivo designado a través de esta, siempre que no sea necesario la presencia física del personal inspectivo en la región donde se brindan efectivamente los servicios (resaltado y subrayado agregado).

**6.51** Asimismo, según el numeral 6.4.1.1. de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 216-2021-SUNAFIL “el personal inspectivo ejerce sus funciones en el ámbito territorial del órgano al que se encuentra adscrito en ese momento, desarrollándolas en cualquier centro laboral que se ubique dentro de dicho ámbito territorial; asimismo, dicha competencia se extiende además a cualquiera de los demás establecimientos referidos en el artículo 4 de la LGIT”; además, esta Directa prevé en el numeral 6.4.2.3. que “En la ILM y las Intendencias Regionales, la facultad de asignación de actuaciones inspectivas sobre empresas o sectores con actividad en el territorio de más de una región”.

**6.52** Siendo ello así, no se aprecia que los Inspectores comisionados hayan vulnerado alguna norma reglamentaria al momento de establecer la competencia territorial de sus actuaciones y tampoco se extralimitaron al momento de identificar a los trabajadores comprendidos en la investigación. Debiendo desestimarse también en este extremo los agravios invocados.

#### **Sobre la aplicación de la exigente de responsabilidad**

**6.53** La impugnante alega que le es aplicable la exigente de caso fortuito toda vez que se encontraban atendiendo diversas ordenes de inspección a nivel nacional, hecho que les imposibilitó atender dentro del plazo la gran cantidad de información que se les requirió en este caso, además que en esa oportunidad venía afrontando la pandemia y contaba solo con sesenta por ciento de su capacidad operativa.

**6.54** Morón Urbina define al caso fortuito como: “un proceso causal que no es obra de la naturaleza sino del hombre, habiendo, por lo demás, un resultado imprevisible e inevitable. En el caso fortuito existe, por lo tanto, obra del hombre y presenta un nexo causal entre la acción de éste y el resultado; no obstante, es un proceso que

no resulta previsible. En todo sentido, se caracteriza por su imprevisibilidad, inevitabilidad y, sobre todo, por la ausencia de relación entre la voluntad del agente y el resultado”<sup>15</sup>.

**6.55** Por su parte, Leysser León precisa la diferencia entre caso fortuito y fuerza mayor del siguiente modo: “En nuestro ordenamiento, el caso fortuito y la fuerza mayor son consideradas como sinónimos. Técnicamente, sin embargo, se les puede distinguir prestando atención a los adjetivos calificativos “fortuito” y “mayor”. En el primer instituto, el énfasis recae en lo “casual”, lo “anormal”, lo “inusual”, lo “desacostumbrado”, en suma, en lo “extraordinario” o “fuera de lo común”. En el segundo, el énfasis recae en la “superioridad”, “inevitabilidad”, “insuperabilidad”, “imposibilidad de control” o, en suma, en la “irresistibilidad” de la fuerza que ocasiona el evento dañoso”<sup>16</sup>.

**6.56** A nivel jurisprudencial, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia, en la Casación N° 1693-2014-Lima, de fecha 08 de marzo de 2016, señala lo siguiente: “(...) como lo entiende Mosset, que la distinción entre caso fortuito y fuerza mayor va más allá de lo puramente teórico, caracterizan al primero por su ‘imprevisibilidad’ y a la fuerza mayor por implicar la ‘irresistibilidad’. En tal sentido, se debe entender como ‘caso fortuito’ cuando es posible evitar el daño producido mediante actos de previsibilidad, esto es se puede evitar mediante una diligencia normal, en cambio será ‘fuerza mayor’ cuando aun habiéndose previsto, era imposible impedir que se produzca el daño, como se daría el caso en los casos de desastres naturales”.

**6.57** En ese orden de ideas, se colige que, para considerar un evento como fortuito y exigente de responsabilidad, debe determinarse, la existencia del evento y, adicionalmente, que este reviste de las características de extraordinario, imprevisible e irresistible<sup>17</sup>.

**6.58** Al respecto, debemos señalar que, el literal a) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, establece que constituye condición exigente de la responsabilidad por infracciones, el caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada<sup>18</sup>. En similar sentido, el punto 7.1.2.7 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII - “Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo”, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, señala respecto del caso fortuito o fuerza mayor lo siguiente: “(...) b. De conformidad con lo previsto en el artículo 47-A del RLGIT, las siguientes situaciones constituyen exigentes de sanción siempre que, cumplan con las condiciones que a continuación se detallan: Respecto al literal a) caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada, deben estar referidas a hechos producidos antes de la primera actuación inspectiva en la cual participe el administrado, debiendo ser acreditado con documento público de fecha cierta, salvo que sean hechos de conocimiento público”.

**6.59** Sobre el caso en particular, no se puede considerar que las múltiples ordenes de inspección que tenía a cargo la impugnante sean un supuesto de caso fortuito, ya que la existencia de estas no es un hecho extraordinario, imprevisible e irresistible, sino todo lo contrario, ya que cada una tiene una programación y duración previamente establecida y era obligación de la impugnante adoptar medidas que pudieran evitar la contingencia alegada, o en todo caso proveerse del personal necesario para cumplir ese cometido

**6.60** De todas formas, de haber sucedido algún acto en concreto que le haya impedido cumplir con los requerimientos de información emitidos en fechas 26 y 30 de abril, debió acreditarse este hecho objetivamente y demostrar la relación de causalidad entre tal hecho con la supuesta imposibilidad de entrega de la información solicitada.

**6.61** No obstante, de la revisión efectuada por esta Sala a los expedientes inspectivo y sancionador no se ha identificado documentación alguna que acredite el acontecimiento que haya generado este supuesto caso fortuito, mas allá de la mera afirmación genérica de la impugnante expuesta en el presente recurso.

**6.62** En consecuencia, al no encontrarse acreditado la existencia de un evento extraordinario, imprevisible e irresistible que le haya impedido en concreto cumplir con las obligaciones de colaboración con la labor inspectiva, esta Sala desestima la aplicación de la causal de exigente



que invoca la impugnante, por lo que, no cabe acoger el presente extremo del recurso de revisión.

**Sobre supuesta vulneración al principio del non bis in ídem**

**6.63** Al respecto, es importante mencionar que el numeral 11 del artículo 248° del TUO de la LPAG, señala que la potestad sancionadora de todas las entidades está regida por el siguiente principio:

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

**6.64** El Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, ha establecido en distintas resoluciones el contenido del principio,<sup>19</sup> señalándose específicamente en la resolución recaída en el expediente N° 02704-2012-PHC/TC, fundamento 3.3, que: “El *non bis in ídem* es un principio que informa la potestad sancionadora del Estado, el cual impide -en su formulación material- que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento”.

**6.65** A decir de Morón Urbina, el principio del *Non Bis In Ídem* contempla la concurrencia de la triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos para la exclusión de una segunda sanción, precisando que: “La propia norma nos expresa que para la exclusión de la segunda pretensión punitiva del Estado (plasmada en un procedimiento o sanción concurrente o sucesiva) tiene que acreditarse que entre ella y la primera deba apreciarse una triple identidad de “sujeto, hecho y fundamento”, dado que, si no apareciera alguno de estos elementos comunes, si sería posible jurídicamente la acumulación de acciones persecutorias en contra del administrado. Por ello, en todos los casos, los presupuestos de operatividad para la exclusión de la segunda pretensión sancionadora son tres:

- La identidad subjetiva o de persona (*eadem personae*) consistente en que **ambas pretensiones punitivas sean ejercidas contra el mismo administrado**, independientemente de cómo cada una de ellas valore su grado de participación o forma de culpabilidad imputable. No se refiere a la identidad del agraviado o sujeto pasivo (...)

- La identidad de hecho u objetiva (*eadem rea*) consiste en que **el hecho o conducta incurridas por el administrado deba ser la misma en ambas pretensiones punitivas, sin importar la calificación jurídica que las normas les asignen o el presupuesto de hecho que las normas contengan**. No es relevante el nomen juris o como el legislador haya denominado a la infracción o título de imputación que se les denomine, sino la perspectiva fáctica de los hechos u omisiones realizados.

- Finalmente, la identidad causal o de fundamento (*eadem causa petendi*) consiste en la identidad en ambas incriminaciones, esto es, **que exista superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras**, de suerte tal que si los bienes jurídicos que se persiguen resultan ser heterogéneos existirá diversidad de fundamento, mientras que, si son iguales, no procederá la doble punición (...)”<sup>20</sup> (énfasis añadido). Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto, respecto de la debida motivación de las resoluciones.

**6.66** En el presente caso, se identifica que no ha existido transgresión al principio alegado, puesto que, si bien existe identidad subjetiva e identidad causal, se trata de un procedimiento en la que se sanciona a la impugnante por haber incurrido en infracciones a la labor inspectiva, al no haber cumplido con los requerimientos de información en dos oportunidades distintas (dos fechas diferentes), en consecuencia, no se cumple con la identidad objetiva o de hechos. En tal sentido,

corresponde desestimar lo argumentado en este extremo del recurso de revisión.

**VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA**

**7.1.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

**7.2.** En tal sentido, teniendo en cuenta la pertinencia de referirnos sobre las solicitudes de ampliación de plazos para cumplir los requerimientos de información, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.19, 6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25, 6.26, 6.27 y 6.28** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

**VIII. INFORMACIÓN ADICIONAL**

**8.1.** 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	Labor Inspectiva	La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los inspectores de trabajo la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones, respecto al requerimiento de información de fecha 26 de abril de 2021.	Numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT  <b>MUY GRAVE</b>
2	Labor Inspectiva	La negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los inspectores de trabajo la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones, respecto al requerimiento de información de fecha 30 de abril de 2021.	Numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT  <b>MUY GRAVE</b>

**8.2.** Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho y de 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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por el 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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **SEGURO SOCIAL DE SALUD**, contra la



Resolución de Intendencia N° 1239-2022-SUNAFIL/ILM de fecha 20 de julio de 2022, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 834-2021-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 1239-2022-SUNAFIL/ILM en todos sus extremos.

**Tercero.-** Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa en las materias de su competencia.

**Cuarto.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.19, 6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25, 6.26, 6.27 y 6.28** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**Quinto.- PRECISAR** que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**Sexto.-** Notificar la presente resolución a **SEGURO SOCIAL DE SALUD** y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

**Séptimo.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA  
Vocal Titular

VOCAL PONENTE LUIS MENDOZA

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Bonificación no remunerativa (Sub materia: incluye todas), Remuneraciones (Submateria: pago de la remuneración (sueldos y salarios)), Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Submateria: vacaciones), Compensación por tiempo de servicios (Submateria: depósito de CTS).

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 22 de julio de 2022. Ver constancia de notificación vía casilla electrónica obra a folios 576 del expediente sancionador.

<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."

<sup>4</sup> "Ley N° 29981, 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 causas 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."

<sup>8</sup> Artículo 14 del Reglamento del Tribunal.

<sup>9</sup> Principio de buena fe procedimental regulado en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

<sup>10</sup> TUO de la LPAG, Título Preliminar, "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: (...) 1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."

<sup>11</sup> Ver folios 38 del expediente de inspección.

<sup>12</sup> "Artículo 2.- Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo El funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores: [...]

5. Autonomía técnica y funcional, de los servidores con funciones inspectivas en el ejercicio de sus competencias, garantizándose su independencia frente a cualquier influencia exterior indebida.

7. Eficacia, actuando con sujeción a los principios de concepción única e integral del Sistema de Inspección del Trabajo, especialización funcional, trabajo programado y en equipo.

<sup>13</sup> Numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

<sup>14</sup> Obrante a folios 267 del expediente sancionador.

<sup>15</sup> MORON URBINA, Juan Carlos (2019). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General." Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4ª edición. Tomo II. Página 517.

<sup>16</sup> LEÓN HILARIO, Leysser (2016). Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual. Lima: Academia de la Magistratura.

<sup>17</sup> Respecto a estas características, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, siguiendo al citado autor, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prevenir el acontecimiento y resistir a él. (DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La responsabilidad extracontractual. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 336 - 341) Partiendo de ello, el mencionado académico señala: para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario" (p. 339).

<sup>18</sup> TUO de la LPAG Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones 1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: 9 a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada".

<sup>19</sup> Por todas, consúltese en la Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC.

<sup>20</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2015, p. 790.