

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N.º 142-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala

Expediente Sancionador: 440-2016-Sunafil/ILM/SIRE4
Procedencia: Intendencia de Lima Metropolitana
Impugnante: Corporación Lindley S.A.
Acto Impugnado: Resolución de Intendencia N.º 730-2021-Sunafil/ILM
Materia: - Seguridad y salud en el trabajo
- Labor inspectiva

Sumilla: *Se declara fundado en parte el recurso de revisión interpuesto por Corporación Lindley S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N.º 730-2021-Sunafil/ILM, de fecha 12 de mayo del 2021.*

Lima, 27 de julio del 2021

Visto: El recurso de revisión interpuesto por Corporación Lindley S.A. (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N.º 730-2021-Sunafil/ILM, de fecha 12 de mayo del 2021, (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

Considerando:

I. Antecedentes

1.1 Mediante Orden de Inspección N.º 8944-2016-Sunafil/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.º 1675-2016 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, y una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Proveído de fecha 16 de setiembre del 2016, notificado a la impugnante el 13 de octubre del 2016, conjuntamente con el Acta de Infracción, se dio inicio a la etapa instructiva, otorgándose un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de los descargos.

1.3 Recibidos los descargos, mediante Resolución de Sub Intendencia N.º 011-2017-Sunafil/ILM/SIRE4 con fecha 11 de enero del 2017, la Sub Intendencia de Resolución 4 de la Intendencia de Lima Metropolitana impuso a la inspeccionada una sanción que, aplicada la reducción que contempla la Ley N.º 30222, ascendió a S/ 15,207.50 (Quince mil doscientos siete con cincuenta 50/100 soles) por haber incurrido en:

- Una infracción Grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir las obligaciones de brindar formación e información de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 27.8 del artículo 27 del RLGIT. Imponiéndole la multa 3 UIT reducido al 35%, ascendente a S/ 4 147.50.
- Una infracción Grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con la obligación de entregar el reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 27.13 del artículo 27 del RLGIT. Imponiéndole la multa 3 UIT reducido al 35%, ascendente a S/ 4 147.50.

- Una infracción Muy Grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 30 de junio del 2016, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole la multa 5 UIT reducido al 35%, ascendente a S/ 6,912.00.

1.4 Mediante escrito de fecha 29 de marzo del 2017, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N.º 0011-2017-Sunafil/ILM/SIRE4 de fecha 11 de enero del 2017, argumentando lo siguiente:

- No se ha valorado adecuadamente la documentación presentada, ya que los anexos forman parte del contrato y un error en la numeración del anexo de las recomendaciones de seguridad y salud en el trabajo, no hace que dicho documento no exista, ya que dicho anexo si se generó y fue conocido por el trabajador, quien suscribió el contrato en señal de conformidad y por tanto todo aquello que formaba parte de éste, como los anexos.
- Asimismo, como complemento a las recomendaciones de seguridad, se brindaron capacitaciones de seguridad a ambos trabajadores, por lo que la empresa cumplió con adjuntar al contrato de trabajo las recomendaciones y con reforzar su contenido mediante las capacitaciones.
- A la fecha de la medida inspectiva de requerimiento se le mencionó al inspector comisionado que ya se había presentado todos los documentos con los que la empresa contaba, siendo irrazonable que se nos requiera brindar información distinta a la ya presentada y considerar su incumplimiento una infracción grave, más aún si los señores Armando Rubén Quispe Herrera y Rafael Gabriel Pacora Reyes ya no se encontraban inscritos en la planilla de la empresa, al haber cesado con fecha 15 de mayo del 2016.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N.º 730-2021-Sunafil/ILM, de fecha 12 de mayo del 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N.º 0011-2017-Sunafil/ILM/SIRE4, por considerar que:

- De la revisión de los contratos de trabajo, se aprecia en la cláusula novena que en las recomendaciones de seguridad y salud en el trabajo se detalla que el desempeño de las funciones de los trabajadores se encuentra en el Anexo 2 del mencionado contrato; posteriormente se presenta el documento denominado: "Anexo: recomendaciones de seguridad y salud en el trabajo personal operativo", indicando que existe el documento, que por error le asignaron una numeración diferente; sin embargo, ello no acredita que los mismos hayan sido entregados a los trabajadores afectados en la fecha en que se suscribieron los contratos de trabajo.
- Respecto de las capacitaciones que reforzaron el contenido de las recomendaciones de seguridad brindadas por la inspeccionada, no se ha acreditado que las mismas hayan sido de conocimiento de los trabajadores afectados, a la suscripción de los contratos efectuado el 9 de noviembre de 2015 y el 15 de diciembre de 2015. Pues, dichas capacitaciones datan de los meses de marzo y abril del 2016, no habiendo sido realizadas de forma oportuna, es decir al inicio de la relación laboral, conforme lo prevé el Principio de Información y Capacitación previsto en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Asimismo, la autoridad de primera instancia sancionó a la inspeccionada por incumplir la medida inspectiva de requerimiento de fecha 30 de junio del 2016, al no haber subsanado las infracciones advertidas, dentro del plazo de cuatro (4) días hábiles; igualmente determinaron que las infracciones que se les imputa son totalmente independientes, i) la descripción de las recomendaciones de seguridad adjuntas a los contratos de trabajo, así como acreditar ii) la entrega del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo al trabajador Rafael Gabriel

Pacora Reyes, son infracciones que se regulan por normas diferentes, por lo que no se habría vulnerado el principio del *non bis in idem*, no configurándose el requisito de la triple identidad, por lo que constituye una infracción a la labor inspectiva muy grave, conforme a lo previsto en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.6 Mediante escrito de fecha 03 de junio del 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N.° 730-2021-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 Memorándum N.° 909-2021-Sunafil/ILM, recibido el 14 de junio del 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. De la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

III. Del recurso de revisión

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N.° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N.° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de

manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.

3.4 Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. De la interposición del recurso de revisión por parte de Corporación Lindley S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que Corporación Lindley S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 730-2021-Sunafil/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 15,207.50 por la comisión, entre otras, de la infracción tipificada como muy grave, prevista en el artículo 46.7 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por Corporación Lindley S.A.

V. Fundamentos del recurso de revisión

Mediante escrito de fecha 3 de junio del 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 730-2021-Sunafil/ILM, señalando que presenta recurso de revisión, respecto a la sanción de la falta muy grave, solicitando que se excluya de la resolución de intendencia, por adolecer de diversos vicios, en consideración a los siguientes argumentos:

Inaplicación de los artículos 51 de la LGIT y 252.2 de la LPAG

- El procedimiento inspectivo debe ser declarado nulo por cuanto operó el plazo de prescripción de 4 años, para el cumplimiento del requerimiento de comparecencia de fecha 30 de junio del 2016 se requería que los trabajadores afectados contaran con vínculo laboral vigente a fin de brindarles la capacitación y notificarles el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, requerimiento que no pudo cumplir por el cese de los ex trabajadores ocurrido el 15 de mayo del 2016, en atención a las normas citadas y vigentes, tal infracción ha prescrito.

- El plazo de prescripción es de 4 años tal como lo establece la norma para configurar la prescripción del procedimiento inspectivo, por lo que solicita al Tribunal excluir de la resolución de intendencia cualquier multa impuesta.

Inaplicación de las normas referentes a la caducidad para la resolución de los procedimientos sancionadores: artículo 53.4.2 del RLGIT y el artículo 259 del TUO de la LPAG, la facultad sancionadora de la Sunafil caducó

- De acuerdo a las normas citadas en este ítem, la potestad sancionadora de la Sunafil ha caducado, toda vez que desde la notificación del Acta de Infracción efectuada el 13 de octubre del 2016, a la fecha de notificación de la Resolución de Intendencia del 14 de mayo del 2021, ha transcurrido más de 9 meses, por lo que ha operado de plazo de caducidad. En consecuencia, el Tribunal deberá rectificar la resolución de intendencia y excluir las infracciones imputadas a la impugnante.

Inaplicación de las normas referentes al debido procedimiento en el procedimiento inspectivo y sancionador, al emitir medida de requerimiento en contravención a su finalidad y a lo establecido en la ley

- Precisan que la medida inspectiva de requerimiento solicitó la exhibición de documentos que ya fueron requeridos en anteriores comparecencias, sin considerar que a esa fecha los trabajadores afectados ya no mantenían vínculo laboral con la impugnante. Asimismo, que los inspectores de trabajo comisionados debieron calificar si las infracciones eran subsanables o no.
- Igualmente, se les ha impuesto dos (2) multas a pesar de que la empresa entregó todos los documentos que acreditan el cumplimiento de las infracciones que se le imputan, de esta manera no solo se evidencia un ánimo punitivo por parte de la autoridad inspectiva de trabajo, cuando resultaba imposible cumplir con el requerimiento, por lo que consideran que la medida inspectiva de requerimiento debe dejarse sin efecto, por cuanto su cumplimiento no era físicamente posible y que su emisión contravenía la finalidad prevista legalmente para este tipo de medidas.
- En atención a lo dispuesto en el artículo 14 de la LGIT, en el transcurso del procedimiento inspectivo antes de que se dé inicio el procedimiento administrativo sancionador deben ser requeridos para subsanar el cumplimiento de la normativa sociolaboral, teniendo dos alternativas, la de cumplir y el incumplimiento, en ese caso se emitirá la correspondiente acta de infracción.
- No obstante ello, señalan que resulta evidente que la aplicación de una multa ante el incumplimiento del requerimiento final, afecta el derecho de defensa del sujeto inspeccionado en la medida que en esta etapa aquel no puede ejercer su derecho de contradicción por cuanto está inmerso en la etapa de investigación. El requerimiento, como acto administrativo, crea obligaciones para el inspeccionado, por lo que, afecta sustancialmente el derecho de defensa y por ende el debido proceso, por cuanto en esta etapa la impugnante no puede realizar cuestionamiento alguno, por no ser impugnante en sede inspectiva, solo es factible en el procedimiento sancionador, por lo tanto, previo a esta resolución no puede auto inculparse antes y cumplir con acatar un requerimiento sin un procedimiento sancionador o sin una resolución de parte de la autoridad inspectiva. Mientras tanto, se le debe considerar inocente.

Del Principio del concurso de infracciones

- Al imponérsele dos sanciones por un mismo hecho se ha vulnerado el principio de concurso de infracciones, pues la misma versa sobre aspectos sancionados en la infracción principal, pues cuando una misma conducta califica como más de una infracción se aplicará la de mayor gravedad, este hecho es irrazonable y convierte a la inspección del trabajo en una herramienta punitiva, con el único fin de sancionar desmedidamente a los administrados, hecho que desnaturaliza la verdadera función de esta institución.

VI. Análisis del recurso de revisión

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

6.1 De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas "...deben actuar con respecto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".

6.2 Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente⁹, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG¹⁰, pudiendo incluso "...solicitar la nulidad de los actos administrativos que les

conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley”¹¹.

6.3 Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, esto es, en el artículo 49 de la LGIT con la siguiente redacción:

“Artículo 49.- Recursos administrativos

Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.° 004- 2019-JUS.

El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.

El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos.”

6.4 En esa línea argumentativa, el artículo 55 del RLGIT establece que el recurso de revisión es un **recurso de carácter excepcional**, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en los puntos 3.4 de la presente resolución.

6.5 Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:

“...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.”

6.6 Entendiéndose, por parte de esta Sala, que 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.

6.7 En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con las infracciones muy graves, e identificando si sobre éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del reglamento citado en el numeral precedente.

Sobre la prescripción de las infracciones detectadas

6.8 Esta Sala se pronunciará sobre el extremo referido a la infracción calificada como muy grave, así como también analizará la legalidad de las otras sanciones, a fin de determinar la corrección jurídica del requerimiento y verificar si la impugnante estaba obligada o no a cumplir con él, lo cual exige determinar la legalidad de dicha medida.

6.9 Sobre lo argumentado en el recurso de revisión, resulta apropiado señalar que el TUO de la LPAG, recoge en el inciso 5 de su artículo 248, el Principio de Retroactividad Benigna, según el cual, las disposiciones sancionadoras producen efectos retroactivos, en cuanto favorecen al

presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

6.10 El Decreto Supremo N.º 015-2017-TR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 06 de agosto del 2017, modificó el artículo 51 del RLGIT, indicándose que la facultad de la autoridad inspectiva para determinar la existencia de infracciones prescribe, ya no a los cinco (5) años como antes estaba previsto, sino a los cuatro (4) años, y que esta determinación se realiza conforme a lo dispuesto en el artículo 252 del TUO de la LPAG.

6.11 Posteriormente, mediante Resolución de Superintendencia N.º 218-2017-Sunafil, de fecha 31 de octubre del 2017, se aprueban los criterios normativos adoptados por el "Grupo de Trabajo de Análisis de Criterios en materia legal aplicables al Sistema Inspectivo", entre los cuales se encuentra el criterio sobre prescripción administrativa:

Tema	Votación	Acuerdo
La prescripción administrativa	Unanimidad	El plazo de prescripción de cuatro (4) años para determinar la existencia de infracciones en materia sociolaboral, es aplicable para todos los hechos constitutivos de infracción, incluso si ocurrieron antes del 16 de marzo del 2017.

6.12 En atención al principio de retroactividad benigna y considerando que, actualmente, tal como lo establece el numeral 252.3 del artículo 252 del TUO de la LPAG, la autoridad debe evaluar de oficio la prescripción, asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, por lo que corresponde en primer término, que esta Sala analice si al momento en que se emitió la Resolución de Sub Intendencia N.º 011-2017- Sunafil/ILM/SIRE4, esto es al 11 de enero del 2017, notificada el 22 de marzo del 2017, habría prescrito el plazo que tenía la autoridad de primera instancia para determinar como infracciones los incumplimientos constatados en la etapa inspectiva. Dicho plazo es de cuatro (4) años máximo, para lo cual se debe tener en cuenta las reglas de cómputo previstas en el numeral 252.2 del artículo 252 del TUO de la LPAG (sobre el inicio, la suspensión y la reanudación del plazo de prescripción).

6.13 Cabe tener en cuenta, además, que mediante la Resolución de Superintendencia N.º 110-2019-Sunafil de fecha 15 de marzo de 2019, se han aprobado los criterios normativos adoptados por el "Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Sunafil", donde se indica respecto al cómputo del plazo de prescripción lo siguiente: "(...) a efectos de determinar el *dies a quo*, es fundamental efectuar un análisis caso por caso para distinguir las diversas clases de infracción, para lo cual será necesario acudir a la norma que prevé la conducta infractora y examinar la acción o acciones concretas que se tipifican como ilícito administrativo, para precisar en qué momento se consuma la infracción y se inicia el cómputo de la prescripción. 1) La infracción instantánea se consuma con la conducta misma, sin que la situación ilícita sea permanente o duradera en el tiempo. Por lo tanto, el plazo de prescripción empieza a computarse desde la consumación de la infracción, esto es, desde la realización de la conducta infractora. 2) La infracción instantánea con efectos permanentes es aquella que, si bien se consuma en el mismo acto, produce un estado de cosas antijurídico permanente. En este caso, el plazo de prescripción se inicia desde que se ha consumado la infracción, esto es, desde que se ha creado la situación antijurídica (...)".

6.14 En ese sentido, para determinar la prescripción de la infracción en materia de relaciones laborales en el presente caso, el cómputo del plazo debe efectuarse a partir de la fecha en que

las infracciones se hubieran cometido, para lo cual es necesario considerar los plazos legales previstos para cumplir con las obligaciones sociolaborales materia de análisis.

6.15 En el presente caso, de la evaluación del expediente se aprecia que el presente procedimiento se inicia a razón de un operativo de fiscalización, para posteriormente la Administración formular la Orden de Inspección concreta N.º 8944-2016-Sunafil/ILM emitida en 31 de mayo del 2016, por medio de la cual se ordena la inspección relacionada a las normas de seguridad y salud en el trabajo, constatando los inspectores comisionados responsabilidad de la impugnante conforme se evidencia del Acta de Infracción N.º 1675-2016-Sunafil/ILM de fecha 07 de julio del 2016, iniciándose procedimiento administrativo sancionador en fecha 13 de octubre del 2016.

6.16 Estando a lo expuesto, los inspectores comisionados a través de las actuaciones inspectivas desplegadas a lo largo del presente procedimiento, establecieron como hechos constatados el incumplimiento de las obligaciones sociolaborales por parte de sujeto inspeccionado consistentes en no acreditar a la fecha de las diligencias de inspección el cumplimiento de la normativa seguridad y salud en el trabajo.

6.17 Por tanto, en consideración a que los hechos generados en el presente expediente, desde la apertura de la Orden de Inspección concreta, con fecha 31 de mayo del 2016, hasta la notificación de la Resolución de Sub Intendencia N.º 011-2017-Sunafil/ILM/SIRE4, en la que se determinó la existencia de infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y a la labor inspectiva, notificada el 22 de marzo del 2017, han transcurrido 5 meses y 12 días. Por tanto, se evidencia que no se ha excedido el plazo de prescripción antes señalado. En tal sentido, no corresponde acoger lo solicitado por la impugnante en dicho extremo.

Inaplicación del plazo de caducidad del procedimiento administrativo

6.18 El artículo 259.1 del artículo 259 del TUO LPAG, establece que: “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 no aplica al procedimiento recursivo” (resaltado es nuestro). En ese marco normativo, el cómputo del plazo se inicia con la notificación de la Imputación de Cargos acompañada del Acta de Infracción, que da inicio al procedimiento administrativo sancionador y concluye con la notificación de la resolución de primera instancia que sanciona a la inspeccionada.

6.19 Por su parte, el numeral 2 del artículo 259 del TUO de la LPAG¹² estipula que, transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.

6.20 En igual sentido, es apropiado señalar que la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1272¹³, Decreto Legislativo que modifica la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N.º 29060, Ley del Silencio Administrativo (en adelante, **el Decreto Legislativo N.º 1272**), establece un plazo de un (1) año, desde la vigencia del Decreto Legislativo N.º 1272, para que caduquen los procedimientos sancionadores que se encontraban en trámite a su fecha de publicación.

6.21 Así también, el ítem 7.1.1.6 del punto 7.1 del numeral 7 de la Directiva 001-2017-Sunafil/INII¹⁴, Directiva que regula del Sistema de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N.º 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.

6.22 En esta línea argumentativa, verificamos que mediante Cédula de Notificación N.° 14525-2016¹⁵ el Acta de Infracción N.° 1675-2016 fue notificada el 13 de octubre del 2016; por lo que es a partir de esta fecha que corre el plazo para contar los nueve (9) meses. Por su parte, se emitió la Resolución de Sub Intendencia N.° 0011-2017- Sunafil/ILM/SIRE4 de fecha 11 de enero del 2017, notificada a la impugnante el 22 de marzo del 2017. Por tanto, iniciando el cómputo del plazo el 13 de octubre del 2016 al 22 de marzo del 2017, han transcurrido 5 meses y 11 días; por lo que no se habría excedido de plazo de caducidad establecido en la norma materia de análisis. En consecuencia, concluimos que los argumentos en este extremo del recurso de revisión no corresponden ser amparados.

Respecto del incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento

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

6.24 Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse”¹⁶.

6.25 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

“Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, **requerimiento**, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización”¹⁷.

6.26 Por su parte, de acuerdo al numeral 7.7.2.7. de la Directiva¹⁸, se tiene que “en caso se verifiquen infracciones insubsanables no se emitirá medida inspectiva de requerimiento, debiendo dejar constancia del carácter insubsanable de la infracción en la respectiva constancia de actuaciones inspectivas y anexos (...)”.

6.27 Como se evidencia de las normas glosadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del PAS; sin embargo, su mandato se encuentra supeditado, naturalmente, a que el ilícito cometido por el sujeto inspeccionado posea carácter subsanable.

6.28 A propósito del concepto de subsanación de las infracciones administrativas, en palabras del jurista Neyra Cruzado, ante “(...) la presencia de un evento dañoso es necesario realizar acciones que cambien para mejor el estado de las cosas. Es decir, vuelvan las cosas –en la medida de lo posible– al estado anterior al de la infracción”¹⁹. En ese contexto, nos encontraremos frente a una infracción insubsanable cuando, pese a las acciones del titular de la falta, se advierta la imposibilidad de retornar al estado fáctico anterior a la consumación de los efectos ilícitos de la conducta pasible de sanción.

6.29 En ese sentido, de comprobarse que la medida de requerimiento se encuentra avocada en revertir infracciones cuyos efectos han sido consumados, es decir, que resulten de imposible subsanación, los sujetos inspeccionados tendrán el derecho a resistirse a su cumplimiento, dado que su emisión ha transgredido el principio de legalidad²⁰.

6.30 En el presente caso, se evidencia que el inspector comisionado emitió la medida de requerimiento del 30 de junio del 2016²¹, con la finalidad que la impugnante cumpla con acreditar diversas obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo²², respecto a los trabajadores: Armando Rubén Quispe Herrera²³ (Operario de Producción) y Rafael Gabriel Pacora Reyes²⁴ (Operaria de Producción). Para su cumplimiento otorgó un plazo de cuatro (04) días hábiles, bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva, en caso de incumplimiento.

6.31 Entre las obligaciones cuyo cumplimiento fueron objeto de requerimiento, se encontraba el deber de acreditar haber brindado la información en Seguridad y Salud en el Trabajo (descripción de las recomendaciones de seguridad y salud en el trabajo adjuntas al contrato de trabajo, sobre los riesgos del puesto de trabajo), respecto de los señores Armando Rubén Quispe Herrera y Rafael Gabriel Pacora Reyes; y acreditar la entrega oportuna del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo al Sr. Rafael Gabriel Pacora Reyes.

6.32 Por lo tanto, al encontrarnos frente a hechos irreversibles, en la medida en que la impugnante debió entregar los documentos antes referidos, a los trabajadores afectados, al momento de suscribirse los contratos de trabajo el 09 y 15 de noviembre del 2016, y a la fecha que se emitió la medida inspectiva de requerimiento, esto es al 15 de mayo del 2016, ya no tenían vínculo laboral, lo ordenado resulta materialmente imposible de cumplir.

6.33 Debido al carácter unitario del requerimiento, en el entendido que no se puede elegir cumplir sólo alguna o algunas de las órdenes impartidas, sino la totalidad de las mismas, la impugnante no estaba obligada a cumplir con la medida de requerimiento del 30 de junio del 2016, no habiendo, por tanto, incurrido en la infracción imputada.

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

6.35 Por consiguiente, teniendo en cuenta el carácter unitario del requerimiento, corresponde que esta Sala revoque lo resuelto en la resolución impugnada. En consecuencia, corresponde amparar en este extremo el recurso de revisión.

Sobre la presunta vulneración al Principio de Concurso de Infracciones

6.36 Al respecto, el artículo 248 del TUO de la LPAG, establece:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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.

6.37 Además, el artículo 48-A del RLGIT, referido al concurso de infracciones, establece “que cuando una misma acción u omisión del empleador constituya más de una infracción prevista por dicho reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad”.

6.38 Ahora bien, cabe indicar que las conductas que han configurado las infracciones imputadas a la inspeccionada son diferentes, pues las infracciones graves, se refieren a la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (incumplimiento de las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo referente a ergonomía, así como la imputación por incumplimiento a la normativa de seguridad y salud en el trabajo sobre formación e información de los trabajadores), mientras que la otra infracción, se refiere a no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 09 de mayo del 2016, que se adopta para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales.

6.39 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

Se resuelve:

Primero.- Declarar fundado en parte el recurso de revisión interpuesto por Corporación Lindley S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N.° 730-2021-Sunafil/ILM, de fecha 12 de mayo del 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N.° 440-2016-Sunafil/ILM/SIRE4, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- Revocar en parte la Resolución de Intendencia N.° 730-2021-Sunafil/ILM, en el extremo referente a la sanción impuesta por incumplimiento a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción.

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

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

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

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente

Luis Erwin Mendoza Leguas

Presidente

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Desirée Bianca Orsini Wisotzki

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Luz Imelda Pacheco Zerga

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Formación e información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, Normas de Ergonomía y labor inspectiva

2 Notificada a la inspeccionada el 14 de mayo del 2021.

3 "Ley N.º 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 1º.- Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

5 "Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan

con su pronunciamiento la vía administrativa."

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

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2º.- 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."

8 Iniciándose el plazo el 17 de mayo del 2021.

9 "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS

Artículo 217.- Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

(...)"

10 "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo

de treinta (30) días."

11 Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

12 Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General "Artículo 259.- Caducidad del procedimiento sancionador. (...) 2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo."

13 Decreto Legislativo N.º 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N.º 29060, Ley del Silencio Administrativo

"Disposiciones Complementarias Finales

(...)

Quinta. - Para la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 237-A de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se establece un plazo de un (1) año, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, para aquellos procedimientos sancionadores que a la fecha se encuentran en trámite."

14 Resolución de Superintendencia N.º 171-2017-Sunafil. - Directiva N.º 001-2017-Sunafil/INII, Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo.

7. Disposiciones Específicas

7.1. Desarrollo del procedimiento sancionador

7.1.1. consideraciones generales

7.1.1.6. La caducidad es declarada de oficio o a pedido de parte. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, la autoridad competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción.

15 Ver fojas 10 del expediente sancionador

16 El subrayado no es del original.

17 El subrayado no es del original.

18 Vigente al momento de los hechos materia de investigación.

19 César Abraham Neyra Cruzado, *La subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por infracciones ambientales detectadas en los sectores extractivos y productivos*, Revista Derecho & Sociedad (2020): 82.

20 TUO de la LPAG, artículo IV. 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.

21 Fojas 161 al 163 del expediente inspectivo.

22 En concreto, se requirió lo siguiente:

1. Acreditar haber brindado la información en Seguridad y Salud en el Trabajo (descripción de las recomendaciones de seguridad y salud en el trabajo adjuntas al contrato de trabajo, sobre los riesgos del puesto de trabajo, respecto de los señores Armando Rubén Quispe Herrera y Rafael Gabriel Pacora Reyes.

2. Acreditar la entrega oportuna del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo al Sr. Rafael Gabriel Pacora Reyes

23 Ver contrato de trabajo de fojas 24 a 27 del expediente sancionador

24 Ver contrato de trabajo de fojas 15 a 18 del expediente sancionador

Documento publicado en la página web de Sunafil.