

**Tribunal de Fiscalización Laboral**

**Primera Sala**

**Resolución N.º 521-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala**

**Expediente Sancionador:** 2958-2019-Sunafil/ILM

**Procedencia:** Intendencia Lima Metropolitana

**Impugnante:** Alfred H Knight del Perú Sociedad Anónima Cerrada - Alfred H Knight del Perú S.A.C.

**Acto impugnado:** Resolución de Intendencia N.º 1065-2021-Sunafil/ILM

**Materia:** Labor inspectiva

**Sumilla:** *Se declara **fundado en parte** el recurso de revisión interpuesto por Alfred H Knight del Perú Sociedad Anónima Cerrada - Alfred H Knight del Perú S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N.º 1065-2021-Sunafil/ILM, de fecha 30 de junio del 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, y la caducidad del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N.º 2958-2019-Sunafil/ILM.*

Lima, 9 de noviembre del 2021

**Visto:** El recurso de revisión interpuesto por Alfred H Knight del Perú Sociedad Anónima Cerrada - Alfred H Knight S.A.C. (en adelante, la **impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N.º 1065-2021-Sunafil/ILM, de fecha 30 de junio 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 11070-2018-Sunafil/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.º 3838-2018-Sunafil/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N.º 1027-2019-Sunafil/ILM/AI2, de fecha 15 de octubre de 2019, notificada a la impugnante junto con el Acta de Infracción el 18 de diciembre de 2019, se dio inicio a la etapa instructiva, otorgándose un plazo de cinco (5) 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, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 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 de Instrucción N.º 622-2020-Sunafil/ILM/AI2 (en adelante, el Informe Final), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución. Mediante Proveído S/N, de fecha 11 de noviembre del 2020, se dispuso ampliar, excepcionalmente, por 03 meses el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador. Posteriormente, la Sub Intendencia de Resolución 4 mediante la Resolución de Sub Intendencia N.º 104-2021-Sunafil/ILM/SIRE4, de fecha 09 de

febrero del 2021, notificada el 11 de febrero del 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 42,018.75 por haber incurrido en:

- Una infracción **muy grave** a las relaciones laborales, por realizar actos que afectan la libertad sindical del Sindicato de Trabajadores de Alfred H Knight Perú, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una sanción ascendente a S/. 42,018.75.

1.4 Con fecha 01 de marzo del 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N.º 104- 2021-Sunafil/ILM/SIRE4, argumentando lo siguiente:

- La autoridad de primera instancia concluye erróneamente que las sanciones aplicadas a los trabajadores afiliados a la organización sindical habían afectado su derecho a la libertad sindical, en tanto se les habría sancionado por ejercer su derecho a la huelga, sin tomar en consideración que la empresa no ha incurrido en vulneración alguna a la libertad sindical, sino por el contrario, en ejercicio legítimo de su poder de dirección procedió a sancionar a los trabajadores que no cumplieron con acudir a laborar durante los días de huelga, desde el 19 al 24 de abril del 2018, pesa a tener conocimiento que forman parte de la lista de puestos indispensables que legalmente están excluidos de la misma.

- La Autoridad inspectiva debió inhibirse de seguir conociendo el presente procedimiento en tanto la materia objeto de la inspección viene siendo discutida en el Poder Judicial, debido a que 11 de los 28 trabajadores que fueron parte de las actuaciones inspectivas han presentado demandas por nulidad de despido, y si bien por decisión del Poder Judicial el proceso continuó sólo respecto a 1 de los referidos ex trabajadores, lo cierto es que coexisten junto con el presente procedimiento, sin tomar en consideración que a la Autoridad Administrativa no le correspondía conocer las causas que se tramitan por la vía judicial y se encuentran pendientes, incumpliendo lo precisado en el numeral 7.2 de la Directiva N.º 001-2020-Sunafil/INII.

- La resolución apelada adolece de una debida motivación y se vulnera el debido procedimiento, al no justificar adecuadamente las imputaciones efectuadas, realizando un vicio de motivación aparente al determinar que las medidas disciplinarias impuestas por la inspeccionada no cumplirían con la normativa vigente a la fecha de los hechos. Siendo errónea la interpretación de la autoridad instructora al señalar que los derechos de libertad sindical y huelga serían absolutos y su ejercicio no generaría obligación alguna para el sindicato, y que la prevalencia de la lista elaborada por el empleador resultaría lesiva de sus derechos constitucionales, ya que el procedimiento de divergencia iniciado por el Sindicato se encuentra sujeto a evaluación previa y, a falta de respuesta del plazo de 15 días hábiles según TUPA del MINTRA, opera el silencio administrativo negativo, prevaleciendo en este caso la lista del empleador y por consiguiente pudiendo ejercer su poder sancionador.

- El presente procedimiento es inválido al haberse vulnerado el principio de interdicción de la arbitrariedad, al considerar en el numeral 36 de la resolución apelada, que el derecho al debido procedimiento se encuentra garantizado únicamente con la posibilidad que el administrado pueda presentar descargos, ya que, en concordancia con el principio de inmediatez que debe regir en todas las actuaciones, no resulta posible ejercer el derecho de defensa de manera adecuada y oportuna. Siendo que la autoridad instructora sin ninguna justificación y manteniendo la incertidumbre por más de un año, ha generado una grave demora en el proceso y con ello un perjuicio material de la empresa, impidiendo el normal ejercicio de su derecho de defensa.

- La calificación de la infracción como insubsanable es arbitraria y vulnera el principio de legalidad, debido a que no existe fundamento para calificar a la infracción como insubsanable, ya que las infracciones insubsanables están listadas en el artículo 48.1- D del RLGIT, que tiene carácter excepcional y no general.

- La inspeccionada no ha incurrido en la infracción imputada ya que las medidas disciplinarias aplicadas a los trabajadores afiliados al Sindicato que abandonaron deliberadamente sus puestos, pese a ser considerados indispensables, fueron válidas conforme a la normativa vigente. No obstante, fue el Sindicato quién no cumplió con los requisitos legales establecidos, al adjuntar en su comunicación de huelga únicamente la relación de 2 trabajadores que ocuparían los puestos indispensables sin más justificación.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N.° 1065-2021-Sunafil/ILM, de fecha 30 de junio del 2021<sup>2</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación en contra de la Resolución de Sub-Intendencia N.° 104-2021-Sunafil/ILM/SIRE4 por los siguientes argumentos:

- La inspeccionada no puede afirmar que no tenía conocimiento de la divergencia que solicitaba el sindicato, toda vez, con fecha 15 de enero del 2018, presentó ante la misma un escrito en donde comunicaba su posición y desacuerdo frente a la relación de los trabajadores de servicios indispensables que habían presentado la inspeccionada, y su intención de presentar una nómina distinta. En esa línea, a la fecha de ocurrencia de los hechos la normativa vigente no establecía algún plazo para iniciar el procedimiento de divergencia o algún requisito mínimo o especial que debía contener el escrito de divergencia, señalado en el artículo 68 RLRCT, que la Autoridad Administrativa de Trabajo designará a un órgano independiente para que determine la relación final, siendo que dicha decisión será asumida como propia por la referida autoridad, a fin de resolver dicha convergencia. Por tanto, la inspeccionada no puede exigir formalidades que la ley y su Reglamento vigente a la fecha de los hechos ocurridos no manda, siendo este un procedimiento distinto y a parte al de comunicación de inicio de huelga.

- La infracción determinada se ajusta al tenor del tipo legal por el cual se sancionó a la inspeccionada, con expresión de la normativa vulnerada, en atención a los principios de tipicidad y legalidad. Asimismo, considera que el pronunciamiento de primera instancia se encuentra debidamente motivado, en tanto se han detallado los hechos que produjeron la sanción, respetando el debido procedimiento, la imparcialidad y el principio de veracidad, determinándose que la inspeccionada incurrió en responsabilidad administrativa que amerita sanción. Por lo que, corresponde desestimar lo alegado por la inspeccionada en este extremo de su apelada.

- Se coincide con el pronunciamiento de primera Instancia, toda vez, que tanto el numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, como el artículo 4° del TUO de la LPOJ, protegen la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, en el sentido que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones.

- En atención a lo señalado en artículo 75 del TUO LPAG, no corresponde a la autoridad inspectiva inhibirse, al no concurrir las condiciones señaladas en la citada norma, esto es, la necesidad objetiva de obtener un pronunciamiento judicial previo, toda vez que al ser sometidos a la inspección de Trabajo para una comprobación del cumplimiento o no de obligaciones sociolaborales establecidas por ley, no requiere un pronunciamiento previo del órgano jurisdiccional para determinar la responsabilidad de la inspeccionada.

- No está acreditado que la extemporaneidad en las notificaciones del Acta de Infracción, le hayan impedido a la inspeccionada ejercer su derecho de defensa, aportando los medios probatorios que considere convenientes, conforme se observa de la presentación de su descargo presentado a la imputación de Cargos, y su descargo presentado al Informe Final de Instrucción. En consecuencia, se mantiene la responsabilidad de la inspeccionada en la infracción sancionada.

- No es viable invocar la subsanación como indica la inspeccionada, pues no cabe la subsanación posterior al incumplimiento detectado, siendo imposible enmendar tal situación, desvirtuándose así el argumento alegado por la inspeccionada en este extremo.

1.6 Con fecha 19 de julio del 2021, la impugnante presentó recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.° 1065-2021-Sunafil/ILM, de fecha 30 de junio del 2021.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N.° 1429-2021-Sunafil/ILM, recibido el 03 de septiembre 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.° 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 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N.° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2° del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

## **III. Del recurso de revisión**

3.1. El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, 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 Alfred H Knight del Perú Sociedad Anónima Cerrada - Alfred H Knight S.A.C.**

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que Alfred H Knight del Perú Sociedad Anónima Cerrada - Alfred H Knight del Perú S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 1065-2021-Sunafil/ILM, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 42,018.75 por la comisión de una infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución, es decir, el 05 de julio del 2021.

4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por Alfred H Knight del Perú Sociedad Anónima Cerrada - Alfred H Knight del Perú S.A.C.

#### **V. Fundamentos del recurso de revisión**

Con fecha 19 de julio del 2021, la impugnante presentó recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 1065-2021-Sunafil/ILM, de fecha 30 de junio del 2021, argumentando lo siguiente:

##### **Caducidad del procedimiento:**

- El Proveído de fecha 11 de noviembre del 2021, de manera contradictoria pretende justificar la ampliación de 3 meses del plazo de caducidad en las normas que previamente le permitieron ampliar el plazo del presente procedimiento. Por lo que, dicha justificación carece de toda lógica y da cuenta que la Sub Intendencia únicamente pretende cumplir con el requisito legal y ampliar la manera injustificada este procedimiento, contraviniendo lo establecido en el artículo 259 de la LPAG y el principio de debido procedimiento al emitir un acto sin contar con la suficiente motivación. Se solicita se declare el archivo de presente procedimiento.

##### **No inhibición de la autoridad**

- Han coexistido, junto al procedimiento sancionador, 11 procesos judiciales en los que se discute la misma materia y, pese a ello, los inspectores continuaron con el procedimiento y propusieron la imposición de una multa administrativa a través del Acta de Infracción, la misma que fue acogida por la Sub Intendencia, concluyendo que la empresa ha incumplido con las normas sociolaborales al vulnerar el derecho a la libertad sindical. Todo esto sin tomar en consideración que no le corresponde a la Autoridad Administrativa conocer las causas que se tramitan por la vía judicial, por decisión de los propios trabajadores que alegan haber sido afectados. Asimismo, se señala que existe una necesidad objetiva de permitir que la Autoridad Judicial sea la única que avoque el conocimiento de la presente causa en todos sus extremos y que ello se encuentra expresamente reconocido en nuestra constitución. Por ello, se solicita

corregir esta situación y declarar la nulidad de las resoluciones de Sub Intendencia e Intendencia, en la medida que se emitieron en clara vulneración al principio de legalidad y en materia que ha sido judicializada y que se encontraba en trámite a la par del presente procedimiento inspectivo.

#### **Primer vicio de motivación aparente**

- Se ha determinado que las medidas disciplinarias impuestas por la empresa no cumplirían con la normatividad vigente a la fecha de los hechos, porque al momento de la sanción no se encontraba definida la calificación de sus puestos de trabajo como indispensables, sin tomar en cuenta que, para dicha fecha, la empresa desconocía del procedimiento de divergencia interpuesto por el sindicato.

#### **Segundo vicio de motivación aparente:**

- La Autoridad de Trabajo no está facultada a seguir conociendo el presente procedimiento inspectivo respecto a 11 trabajadores que fueron parte de las actuaciones inspectivas, pues estos han presentado demandas por nulidad de despido y, por tanto, la controversia sobre si existió o no afectación a la libertad sindical en esos casos, que son objeto de la inspección, se están discutiendo en la vía judicial.

#### **Falta de antijuridicidad de la conducta imputada**

- La multa debe ser desestimada toda vez que existe una falta de antijuridicidad de supuesta conducta imputada, puesto que la empresa no ha incurrido en una infracción a la libertad sindical, ya que el ejercicio de huelga, siendo este derecho colectivo, no fue limitado ni obstaculizado. Por el contrario, la huelga fue llevada a cabo por el sindicato durante los días establecidos. La actuación de la empresa siempre estuvo dirigida a velar por la sostenibilidad de sus operaciones, tal como lo establece la normativa, a través de la determinación oportuna de los puestos de trabajo que resultaban indispensables.

### **VI. Análisis del recurso de revisión**

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

6.1. La impugnante señala que en el procedimiento sancionador ha operado la caducidad, pues desde el 18 de diciembre de 2019, fecha en la que se notificó el inicio del procedimiento, transcurrieron más de 9 meses sin que el procedimiento administrativo sancionador se haya resuelto. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

- El 18 de diciembre de 2019 inició el procedimiento con la notificación a la impugnante de la imputación de Cargos N.º 1027-2019-Sunafil-ILM/AI2<sup>8</sup>.

- El 09 de febrero del 2021 se emitió la Resolución de Sub Intendencia N.º 104-2021/ILM/SIRE4, siendo notificada el 11 de febrero 2021<sup>9</sup>.

6.2. Sobre el particular, el artículo 259 del TUO de la LPAG dispone lo siguiente:

“Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

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

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

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

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

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

6.3. Asimismo, Juan Carlos Morón Urbina<sup>10</sup>, señala que “la caducidad puede ser definida como aquella figura que origina la anormal y anticipada terminación de un pronunciamiento, debido a la inactividad de la autoridad competente, prolongada en su trámite, la cual ocasiona que el plazo establecido para su culminación se venza, adelantando el término del procedimiento por mandato de ley”. Debe entenderse, pues, que la caducidad prevista en el TUO de la LPAG es respecto del procedimiento; por lo que la Intendencia de Lima Metropolitana solo podía sancionar a la impugnante por la existencia de una infracción antes del vencimiento del plazo de caducidad.

6.4. Cabe señalar que Morón Urbina también señala que existen tres manifestaciones de la caducidad en el Derecho Administrativo, entre las que encontramos: i) Caducidad-carga: Referida al tipo de caducidad que opera en los supuestos en los que el particular tiene un plazo corto para el ejercicio de un derecho en beneficio propio; ii) Caducidad-sanción: Este tipo de caducidad opera para poner fin a los efectos de un título habilitante por incumplimiento de las obligaciones que asumió el administrado con la obtención del mismo; y iii) Caducidad-perención: Este tipo de caducidad supone la terminación anormal (extinción) de un procedimiento administrativo por ausencia de actividad del interesado (en caso de procedimientos iniciados a iniciativa de parte) o de la Administración Pública (en caso de procedimientos iniciados de oficio). Para efectos del presente caso, nos encontramos ante la caducidad-perención, en el marco del procedimiento administrativo sancionador iniciado de oficio.

6.5. En tal sentido, para que opere la caducidad-perención del procedimiento sancionador, basta la superación del plazo establecido para concluir el mismo. Por tanto, como señala el artículo 259 del TUO de la LPAG, una vez transcurridos nueve (9) meses desde el inicio del procedimiento sancionador, este caducará indefectiblemente, procediéndose a su archivo.

6.6. Por su parte, el ítem 7.1.1.6 del punto 7.1 del numeral 7 de la Directiva 001-2017-Sunafil/INII17, Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N.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.

6.7. Por otro lado, el artículo 15 de la Ley N.º 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su

competencia. Complementando lo antedicho, el artículo 14 del 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”.

6.8. En el caso en particular, se evidencia que, desde la apertura del procedimiento administrativo sancionador, con la notificación de la imputación de cargos, hasta la notificación de la resolución de primera instancia, ha transcurrido más de nueve (09) meses. Por lo que, esta Sala analizará si en dicho periodo ha operado alguna circunstancia que haya afectado el cómputo del plazo de caducidad.

### **Sobre la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos durante el estado de emergencia**

6.9. Al respecto, se evidencia que, en consideración al estado de emergencia decretado por el Estado Peruano, en el marco de la pandemia por el COVID-19, se emitió el Decreto Urgencia N.º 029-2020 publicado el 20 de marzo del 2020, el mismo que estableció, en el artículo 28, la suspensión de plazos en procedimientos en el sector público, de la siguiente manera:

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

6.10. Dicha suspensión resultó de aplicación desde la entrada en vigencia de dicho Decreto de Urgencia, es decir, el 21 de marzo hasta al 06 de mayo del 2020 (30 días hábiles). Cabe señalar, que mediante Decreto de Urgencia N.º 053-2020, de fecha 05 de mayo del 2020, se prorrogó la suspensión del cómputo de plazos por 15 días hábiles desde el 7 de mayo del 2020, es decir, hasta el 27 de mayo del 2020. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N.º 087-2020-PCM, de fecha 20 de mayo del 2020, se amplió los plazos de suspensión hasta el 10 de junio del 2020.

6.11. Cabe precisar que, para el caso particular de la Sunafil, se emitieron las siguientes Resoluciones de Superintendencia que suspendían los plazos de procedimientos administrativos de la Sunafil de todas las Intendencias a nivel nacional, incluida Lima Metropolitana: la Resolución de Superintendencia N.º 074-2020-Sunafil, que suspendía los plazos desde el 23 de marzo del 2020 al 06 de mayo del 2020, la Resolución de Superintendencia N.º 080-2020-Sunafil, que suspendía los plazos desde el 07 de mayo del 2020 al 27 de mayo del 2020, la Resolución de Superintendencia N.º 083-2020-Sunafil, que suspendía los plazos desde el 28 de mayo del 2020 al 10 de junio del 2020 y Resolución de Superintendencia N.º 087-2020-Sunafil, que suspendía los plazos desde el 11 de junio del 2020 al 26 de junio del 2020.

6.12. En tal sentido, en atención a que, durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador en primera instancia, se encontraban vigentes las normas antes señaladas, las mismas resultan de aplicación para el cómputo de los plazos con los que cuenta la administración pública para resolver el presente procedimiento sancionador, corresponde contabilizar dichos periodos en el cómputo del plazo de caducidad. Por tanto, para el caso en concreto, tomando en cuenta que el procedimiento sancionador se llevó a cabo por la Intendencia de Lima Metropolitana, el plazo de caducidad se suspendió desde el 23 de marzo hasta el 26 de junio del 2020.



6.13. En consecuencia, del análisis del expediente sancionador, se evidencia que el procedimiento administrativo sancionador se inició con la notificación de la Imputación de Cargos efectuada el 18 de diciembre de 2019, por lo que, tomando en cuenta los plazos de suspensión señalados para el caso en concreto, el plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador operó el 23 de diciembre del 2020.

#### **Sobre la ampliación del plazo del procedimiento administrativo sancionador**

6.14. Del análisis del expediente sancionador, se evidencia que mediante Proveído S/N, de fecha 11 de noviembre del 2020, se resuelve ampliar excepcionalmente, por 03 meses, el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra de la impugnante.

6.15. Cabe precisar que, la posibilidad de ampliar un procedimiento sancionador se encuentra regulada en el artículo 259 del TUO de la LPAG y establece, entre otras cuestiones, que el administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

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

6.17. Por consiguiente, corresponde analizar si el Proveído antes referido, ha sido: (i) notificado de manera previa al vencimiento del plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador y (ii) emitido por el órgano competente.

6.18. Sobre la primera condición, del análisis del expediente sancionador, se evidencia que el Proveído ha sido emitido el 11 de noviembre del 2020 y notificado a la impugnante el 17 de noviembre del 2020. Por lo tanto, al haberse contemplado como plazo de vencimiento para resolver el procedimiento sancionador el 23 de diciembre del 2020, el proveído se notificó de manera previa a dicho vencimiento.

6.19. Respecto a la segunda condición señalada, debe precisarse que la decisión de ampliación de plazo deberá materializarse en un tipo jurídico específico: Resolución. La norma no ha dejado a libre configuración del operador jurídico (autoridad administrativa) la determinación de la forma, sino que ha establecido que sea una específica. El objetivo de la norma ha sido, precisamente y dada la interpretación constitucional, que se preserve la excepcionalidad de la medida, imponiendo determinadas cargas a la Administración a fin de evitar que pueda prorrogar con facilidad el plazo previsto sin mediar justificación adecuada ni un tipo jurídico específico. Debe señalarse que, además de esto, la Resolución deberá ser emitida por el órgano competente y, sobre el particular, ni la LGIT, el RLGIT, el Reglamento del Tribunal ni el TUO de la LPAG establecen cuál es el órgano competente para emitir dicha prórroga. No obstante, el TUO de la LPAG sí establece algunas consideraciones que permiten a esta Sala identificar -dentro del Sistema de Inspección del Trabajo- qué autoridad resulta competente para emitir la Resolución prorrogando el plazo de caducidad.

6.20. La primera está referida a la literalidad de la norma que habilita la competencia para prorrogar el plazo de caducidad. El TUO de la LPAG hace referencia al "órgano" y tal denominación corresponde únicamente a las unidades de organización de primer y segundo nivel en una estructura orgánica, conforme al Anexo 1 – Glosario de Términos del Decreto Supremo N.º 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado. En el caso de la Sunafil, las autoridades dentro del Sistema de Inspección del Trabajo son la Intendencia de Lima Metropolitana, Intendencia Regional, Gerencia/Dirección Regional, así como las unidades orgánicas dependientes de aquellas.

6.21. Por ende, dado que funcionalmente son los órganos de segundo nivel organizacional aquellos que ostentan las competencias inspectivas en el marco del Sistema, son tales órganos de segundo nivel organizacional aquellos competentes para decidir la ampliación del plazo de tramitación del procedimiento administrativo sancionador previo a su caducidad.

6.22. La segunda consideración a tener en cuenta está referida a la aplicación del principio del debido procedimiento. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia respecto del contenido del derecho fundamental al debido proceso, y su acepción en el Derecho Administrativo como principio del debido procedimiento, incluyendo disposiciones respecto de la autoridad que conoce de una controversia. Al respecto, en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 6149-2006-AA/TC se precisa lo siguiente:

**“Ciertamente, el derecho a ser juzgado por jueces imparciales no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución. Ello, sin embargo, no ha impedido a este Tribunal reconocer en él, a un derecho implícito que forma parte de un derecho expreso. A saber, del derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución (...) El principio de imparcialidad posee dos acepciones: a) imparcialidad subjetiva, que se refiere a cualquier tipo de compromiso que pudiera tener el juez con las partes procesales o en el resultado del proceso; b) imparcialidad objetiva, que está referida a la influencia negativa que puede tener en el juez la estructura del sistema, restándole imparcialidad, es decir, si el sistema no ofrece suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable”** (énfasis añadido).

6.23. De la misma manera, en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 3361-2004-AA/TC se indica que:

**“(el debido proceso) está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos”** (énfasis añadido).

Con relación a lo anterior, se aprecia que, como parte del principio del debido proceso, se identifica el derecho a la tutela procesal efectiva y a la imparcialidad, los cuales son aplicables al procedimiento administrativo, como bien señala el propio Tribunal Constitucional.

6.24. Al respecto, se evidencia que, si la Sub Intendencia de Resolución (unidad orgánica distinta a un órgano) tuviera la competencia de prorrogar el propio plazo que ostenta para evitar la caducidad, tendría todos los incentivos para prorrogar las actuaciones a su cargo por el máximo plazo posible. Esta situación genera un perjuicio evidente a los administrados e interpreta extensivamente la norma del T.U.O. de la LPAG respecto de la competencia para emitir la Resolución de ampliación del plazo de culminación del procedimiento administrativo sancionador dado que la Sub Intendencia no tiene la cualidad jurídica de “órgano” sino de “unidad orgánica”.

6.25. Es importante acotar, además, que en el presente caso el Proveído no ha cumplido con la carga establecida por el T.U.O. de la LPAG tanto en la denominación y numeración del tipo normativo (Resolución y Proveído), así como con la emisión del acto por un órgano competente.

6.26. Conforme a ello, esta Sala ha revisado la totalidad de las actuaciones que componen el expediente administrativo y ha evidenciado la omisión de requisitos de validez del Proveído S/N, de fecha 11 de noviembre del 2020. Por tanto, corresponde declarar su nulidad, en aplicación a lo prescrito en el numeral 2 del artículo 10 del T.U.O. de la LPAG<sup>11</sup>, no resultando procedente la ampliación de plazo contenida en el mismo.

6.27. Debido a lo expuesto, considerando **i)** que el procedimiento administrativo sancionador se inició el 18 de diciembre de 2019, fecha en la que se notificó la Imputación de Cargos, **ii)** que la

ampliación del plazo de caducidad es improcedente, por ser nulo el Proveído S/N, de fecha 11 de noviembre del 2020, y iii) que el plazo para resolver el mismo venció el 23 de diciembre del 2020, considerando la suspensión de plazos, señalada en los fundamentos 6.9 al 6.13, la Resolución de Sub Intendencia N.° 104-2021-Sunafil/ILM/SIRE4, de fecha 09 de febrero del 2021, notificada a la impugnante el 11 de febrero 2021, ha superado el plazo resolver el procedimiento. Por tanto, corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador recaído en el presente expediente sancionador, disponiendo su archivo; careciendo de objeto pronunciarse sobre los de más argumentos esgrimidos por la impugnante en su recurso de revisión.

6.28. Es importante aclarar que la declaración de caducidad que efectúa esta Sala no supone la nulidad de toda la actuación realizada por las instancias precedentes, sino que, en virtud al texto expreso de los numerales 4 y 5 del artículo 259 del TUO de la LPAG, determinadas actuaciones resultan subsistentes. De esta forma, la declaración de caducidad no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que puedan o no resultar necesarios ser actuados nuevamente.

6.29. Así también las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador. Además, la autoridad competente conforme al Sistema, en caso la infracción no hubiera prescrito, evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador.

6.30. Finalmente, evidenciándose la nulidad, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor de conformidad con el TUO de la LPAG.

**Por tanto:**

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N.° 29981 - Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Sunafil, la Ley N.° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N.° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2017-TR;

**Se resuelve:**

**Primero.** - Declarar **fundado en parte** el recurso de revisión interpuesto por Alfred H Knight del Perú Sociedad Anónima Cerrada - Alfred H Knight del Perú S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N.° 1065-2021-Sunafil/ILM, de fecha 30 de junio del 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N.° 2958-2019-Sunafil/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.**- Declarar **nulo** el Proveído S/N, de fecha 11 de noviembre del 2020, emitido por la Sub Intendencia de Resolución 4 de la Intendencia de Lima Metropolitana, por los fundamentos 6.14 al 6.26 de la presente Resolución.

**Tercero.** - Declarar la **caducidad** y, en consecuencia, **archivar** el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Alfred H Knight del Perú Sociedad Anónima Cerrada - Alfred H Knight Del Perú S.A.C. recaído en el expediente sancionador N.° 2958-2019-Sunafil/ILM de la Intendencia de Lima Metropolitana.

**Cuarto.** - Devolver los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, con la finalidad de que proceda conforme a lo establecido en el numeral 259.4 del artículo 259 del TUO de la LPAG, de ser el caso y conforme a sus competencias. Además de lo señalado en el fundamento 6.30 de la presente resolución.

**Quinto.** - Notificar la presente resolución a Alfred H Knight del Perú S.A.C. - Alfred H Knight del Perú S.A.C. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Documento Firmado Digitalmente

Luis Erwin Mendoza Legoas

**Presidente**

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente

Desirée Bianca Orsini Wisotzki

**Vocal**

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente

Jessica Alexandra Pizarro Delgado

**Vocal Alterna**

Tribunal de Fiscalización Laboral

### **Constancia de notificación vía casilla electrónica**

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, Alfred H Knight del Perú Sociedad Anónima Cerrada-Alfred H Knight del Perú S.A.C. identificado con RUC: 20100247730 el siguiente documento Resolución de Tercera Instancia N.º 0000000521-2021 en fecha 25/11/2021 del/la Tribunal de Fiscalización Laboral.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del Decreto Supremo N.º 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la Sunafil y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la Ley 27444.

---

1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Relaciones Colectivas.

2 Notificada el 02 de julio 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 Véase folio 11

9 Véase folio 292

10 Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 12a Edición. 69: Gaceta Jurídica, 2017.

#### 11 “Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.”