



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 320-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	2242-2019-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	IDEAS TEXTILES S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1359-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	- RELACIONES LABORALES - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por IDEAS TEXTILES S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1359-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de agosto de 2021

Lima, 28 de marzo de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por IDEAS TEXTILES S.A.C. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 1359-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de agosto de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 263-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 1196-2019-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de tres (03) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales, una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva y una (01) infracción grave en materia de relaciones laborales.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 1178-2019-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 04 de noviembre de 2019, notificado el 21 de noviembre de 2019, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Vacaciones).

numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 625-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 22 de setiembre de 2020 (en adelante, el **informe final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 262-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 20 de octubre de 2020, notificada el 22 de octubre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 29,316.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no cumplir con acreditar la entrega de las boletas de pago a favor de los trabajadores Anthony Humberto Guerra Vergara y Wilson Sarango Rivera, tipificada en el numeral 24.3 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 966.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la remuneración vacacional por los períodos 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018 y 2018/2019 trunco (del 25/04/2018 al 31/12/2018), y de la indemnización vacacional de los períodos 2014/2015, 2015/2016 y 2016/2017, a favor del extrabajador Wilson Sarango Rivera, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,450.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no contar con el Registro de Control de Asistencia de los trabajadores: Anthony Humberto Guerra Vergara (del 21/10/2017 al 20/08/2018) y Wilson Sarango Rivera (del 21/10/2017 al 19/09/2018), tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,450.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 11 de marzo de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,450.00.

1.4 Con fecha 10 de noviembre de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 262-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

- i. Conforme a lo manifestado en los escritos de descargo presentados y la documentación exhibida el 08 de marzo de 2019, se comunicó que el sistema digital de registro de ingreso y salida de los trabajadores se descompuso, por lo que, se implementó un registro manual de ingresos y salidas, adoptando la medida que cada jefe inmediato precise la hora de entrada y salida de cada trabajador a su cargo.
- ii. Respecto al pago de la remuneración vacacional e indemnización vacacional, con fecha 23 de marzo de 2019 se presentó un escrito donde se señala que se ha dado cumplimiento al pago de dichos conceptos, por ello, se adjuntó copia del depósito del Telegiro N° 0098066416. Por lo que, habiendo cumplido con acreditar dichos pagos antes de la notificación de la Imputación de Cargos, se les debe eximir de responsabilidad.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 320-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iii. Con relación a la emisión de las boletas de pago, fue regularizado desde el momento en que se solucionó el problema de orden digital que generó tal incumplimiento.
 - iv. Al haber acreditado el cumplimiento de todas las obligaciones socio labores exigidas, se cumplió con lo señalado en la medida inspectiva de requerimiento.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 1359-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de agosto de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. El tiempo de labores debe ser registrado de forma diaria, oportuna y no con posterioridad, por ello, la normativa legal exige la condición de "permanente", toda vez que, el registro de ingreso y salida se encuentran directamente relacionados con el cumplimiento de la jornada máxima ordinaria de trabajo, horas en sobretiempo, los descansos semanales, entre otros.
 - ii. Los registros de control de asistencia del trabajador Anthony Humberto Guerra Vergara y del ex trabajador Wilson Sarango Rivera fueron consignados con la información brindada por sus jefes inmediatos y no llenados de manera personal por los mismos trabajadores. En ese sentido, los argumentos de la inspeccionada no la eximen de responsabilidad, más aún si en calidad de empleador, tiene la obligación de vigilar el correcto llenado de la asistencia por parte de sus trabajadores, pudiendo ejercer las medidas que la ley le otorga.
 - iii. Si bien la inspeccionada en relación al ex trabajador Wilson Sarango Rivera, presentó los siguientes documentos: Carta Notarial de fecha 21 de marzo de 2019, dejada bajo puerta el 22 de marzo de 2019, Depósito al Banco de la Nación por la suma de S/ 15,142.28 y lo Hoja de Cálculo por concepto de vacaciones no gozadas ascendente al monto S/ 15,142.28, sin embargo, no adjuntó documento que acredite que el mencionado ex trabajador tomó conocimiento y cobró el importe depositado en el Banco de la Nación; asimismo, de la revisión de la Carta Notarial se advierte que esta fue notificada bajo puerta a la dirección, sito en Calle Centenario N° 380, Ira Etapa, la cual no concuerda con la dirección consignada en el Documento de Identidad – DNI del ex trabajador citado, que corresponde al Agustino Coop. Huancayo Mz. G Lt. 1.
 - iv. La inspeccionada no presentó documentación que sustente lo manifestado sobre la regularización de las boletas de pago, por lo tanto, sus argumentos no desvirtúan los hechos imputados.

² Notificada a la impugnante el 23 de agosto de 2021, véase folio 67 del expediente sancionador.

- v. Los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan las infracciones en que ha incurrido la inspeccionada las cuales han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera instancia.

1.6 Con fecha 09 de setiembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1359-2021-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° 002010-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 18 de noviembre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del**

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

⁵ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

⁶ "Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 320-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.

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 Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14

- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE IDEAS TEXTILES S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que IDEAS TEXTILES S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1359-2021-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 29,316.00 por la comisión, entre otra, de tres (03) infracciones MUY GRAVES, tipificadas en los numerales 25.19 y 25.6 del artículo 25 del RLGIT y numeral 46.7 del artículo 46 del citado cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 24 de agosto de 2021.
- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por IDEAS TEXTILES S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 09 de setiembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1359-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- Sostienen que en la etapa inspectiva se les obligó a una serie comparecencias, comprobación de datos y visitas de inspección y en todas se entregó la documentación solicitada, pudiéndose constatar que no hubo un solo incumplimiento referido a lo denunciado por los solicitantes; por tanto, respecto a la medida inspectiva de requerimiento, señalan que se acudió, pero no se llegó a la hora debido a la congestión vehicular; en ese sentido, su tardanza no generó ningún incumplimiento, no siendo relevante que se impusiera multa por los hechos denunciados.
- En ese sentido, la inasistencia a la citación del 01 de agosto del 2019, fue por causa involuntaria, debiéndose tener en consideración que sus oficinas se encuentran en el distrito de El Agustino.
- La infracción calificada como muy grave que se pretende cobrar por no cumplir con la medida inspectiva notificada, en realidad constituye un pago por un concepto de incumplimiento, que en el fondo de la investigación se ha comprobado que no existe, por ello, se levantaron las imputaciones iniciales.
- En el presente caso se pretende configurar como infracción sancionable con multa la inasistencia a una hora determinada, pero asistencia al fin, a una hora posterior casualmente por presentarse un caso de fuerza mayor como se ha señalado desde un inicio, pues el desplazamiento desde el distrito de El Agustino, lugar de ubicación de nuestra planta, hasta



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 320-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

cercado de Lima, oficina de SUNAFIL, dio lugar a que se produjera un retraso en su llegada, pero es totalmente desproporcional que se multe por ello.

- Teniendo en cuenta lo señalado, debe considerarse el criterio del beneficio de reducción del 90% en caso no se adviertan infracciones v/o se adviertan infracciones v/o se hubieran subsanado las mismas.
- Asimismo, la Resolución de Superintendencia N° 218-2017, del 31 de octubre del 2017, señala que el plazo de prescripción de cuatro años para determinar la existencia de infracciones en materia sociolaboral es aplicable para todos los hechos constitutivos, incluso si ocurrieron antes del 16 de marzo del 2017.
- Incidencia directa de las infracciones normativas y apartamiento de los precedentes vinculantes en el sentido y alcances de la decisión impugnada.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

Sobre el goce de descanso vacacional y el abono de la remuneración vacacional

- 6.2** Previamente, cabe precisar que, conforme lo establece el artículo 1 de la LGIT, “La Inspección del Trabajo es el servicio público que se encarga permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan.” Por lo que, para efectos de determinar la conducta infractora, debe ser constatada mediante la actuación inspectiva de investigación, la cual está a cargo y es función del Inspector del Trabajo, quien, al establecer la comisión de infracciones, le corresponde emitir la respectiva Acta de Infracción, como ha sucedido en el caso de autos.

- 6.3** En ese entendido, de las actuaciones inspectivas se evidencia que la inspectora comisionada propuso la sanción por incumplimiento en el pago de la remuneración vacacional respecto los trabajadores denunciante. Sin embargo, como se aprecia del numeral 4.16 de la resolución de subintendencia, se deja constancia que la impugnante ha cumplido con acreditar el pago de la remuneración e indemnización vacacional del periodo 2014/2015, a favor del trabajador Anthony Guerra Vergara, mediante carta de notificada

el 22 de marzo de 2019⁹; por lo que, al haberse efectuado previa a la notificación de cargos, constituye causal eximente de responsabilidad, excluyéndose a dicho trabajador del cómputo de “afectados” por el referido comportamiento constitutivo de infracción.

- 6.4** Sin embargo, como la referida infracción fue imputada respecto de dos trabajadores, respecto al señor Wilson Sarango Rivera ella es subsistente. Esto, en atención a que la impugnante no ha acreditado que la carta notarial notificada el 22 de marzo de 2019¹⁰, haya sido efectivamente recibida ni puesta en conocimiento del referido trabajador, así como el hecho de haber sido notificada a un domicilio diferente al que figura en el Documento Nacional de Identidad (DNI) del referido denunciante. Sobre el particular debemos señalar que, con la carta referida, la impugnante busca acreditar el cumplimiento del pago de la remuneración vacacional. Es pertinente delimitar que lo que resulta objeto de cuestionamiento no es la liquidación ni la consignación efectuada a nombre del denunciante en el Banco de la Nación, sino el procedimiento de puesta a conocimiento de dicha consignación. Al respecto, de la revisión de los actuados se corrobora que, mediante trámite notarial, la impugnante puso a conocimiento del señor Rivera de la consignación efectuada, mereciendo el carácter de fe pública la notificación efectuada. Asimismo, respecto al domicilio en el que se efectuó la notificación, si bien el mismo difiere del domicilio consignado en el DNI y en la denuncia presentada por el referido, de la verificación de la información consignada en el contrato de trabajo¹¹ suscrito por el señor Rivera y la impugnante, se verifica que el domicilio declarado y consignado en el mismo es el mismo domicilio en el que se efectuó la diligencia de notificación de la carta notarial. En consecuencia, no se puede atribuir a la impugnante falta de deber de diligencia, al haber utilizado la información que obra en su poder, proporcionada por el propio trabajador, para los fines de dichas comunicaciones.
- 6.5** Asimismo, se evidencia que la referida carta notarial establece el listado detallado de los montos y periodos liquidados, adjuntándose al mismo el Telegiro efectuado a favor del señor Rivera, consignado en el Banco de La Nación. Por tanto, verificadas las actuaciones efectuadas por la impugnante, con la finalidad de acreditar el cumplimiento de dicha obligación, así como que el Telegiro efectuado ya se encuentra consignado a favor del trabajador afectado, no se puede asumir que dicho incumplimiento atribuido no se encuentra correctamente subsanado. Por lo que, teniendo en cuenta que la referida subsanación se efectuó de manera previa a la notificación de la imputación de cargos, resulta oportuno eximir a la impugnante de la infracción imputada. En tal sentido, corresponde dejar sin efecto la infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

Sobre el registro de control de asistencia

- 6.6** Es de señalar que las disposiciones sobre el Registro de Control de Asistencia y de Salida en el régimen laboral de la actividad privada, aprobadas por el Decreto Supremo N° 004-2006-TR, en su artículo 1, referente al ámbito, se precisa lo siguiente: “Todo empleador sujeto al régimen laboral de la actividad privada debe tener un registro permanente de control de asistencia, en el que los trabajadores consignarán de manera personal el tiempo de labores. La obligación de registro incluye a las personas bajo modalidades formativas laborales y al personal que es destacado o desplazado a los centros de trabajo o de operaciones por parte

⁹ Folio 77 vuelta del expediente inspectivo.

¹⁰ Folio 78 vuelta del expediente inspectivo.

¹¹ Folio 30 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 320-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de las empresas y entidades de intermediación laboral, o de las empresas contratistas o Subcontratistas”.

- 6.7** Sobre el particular, la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, hace referencia a la obligación de llevar registros al tiempo de trabajo, reconocido en el literal c) del artículo 8 del Convenio N° 01 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pues responde a la necesidad de garantizar el cumplimiento efectivo de la jornada máxima de trabajo a través del registro de las horas laborales, “uniformizando el control de tiempo de trabajo, darle seguridad jurídica a los trabajadores, y garantizar el cumplimiento de la jornada máxima de trabajo”, así como el “establecer presunciones para una mejor fiscalización del trabajo en sobre tiempo y un cumplimiento más efectivo de los derechos y obligaciones que se generan con ocasión de su prestación”, entre otras. Asimismo, en el artículo 3 del mencionado decreto, se establece que “el control de asistencia puede ser llevado en soporte físico o digital, adoptándose medidas de seguridad que no permitan su adulteración, deterioro o pérdida. En el lugar del centro de trabajo donde se establezca el control de asistencia debe exhibirse a todos los trabajadores, de manera permanente, el horario de trabajo vigente, la duración del tiempo de refrigerio, y los tiempos de tolerancia, de ser el caso”.
- 6.8** La finalidad del Registro de Control de Asistencia es tener un control permanente de las horas laboradas por los trabajadores que se consignarán de manera personal. Además, sirve para llevar la contabilidad de las labores en horas extras a la jornada de trabajo, las cuales deben ser remuneradas por los empleadores conforme a ley. Debiendo, para dicho efecto, contener la siguiente información mínima “Nombre, denominación o razón social del empleador; Número de Registro Único de Contribuyentes del empleador; Nombre y número del documento obligatorio de identidad del trabajador; fecha, hora y minutos del ingreso y salida de la jornada de trabajo; Las horas y minutos de permanencia fuera de la jornada de trabajo”.
- 6.9** En el caso en particular, se atribuye a la impugnante el hecho no acreditar el Registro de Control de Asistencia de los señores Rivera y Guerra, durante el periodo comprendido entre el 21 de octubre de 2017 a agosto de 2018; conducta infractora que vulnera el artículo 1 de las disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada, aprobadas por el Decreto Supremo N° 004-2006-TR, modificado por el artículo 2 del Decreto Supremo N° 010-2008-TR. Sobre el particular, tal y como ha dejado constancia el inspector comisionado, la impugnante refiere que debido a la falla de su Sistema Digital de registro de asistencia, implementó un registro manual; sin embargo, los trabajadores no consignaban correctamente su asistencia, por lo que, se adoptó como medida que el ingreso y salida de los trabajadores sea informado por los jefes inmediatos, motivo por el cual los horas de ingreso y salida de los denunciados son fijas, siendo estas las 7:00 y 19:00 horas respectivamente.

6.10 Al respecto, como se ha señalado previamente, el registro de control de asistencia debe ser realizado de manera personal por cada trabajador en el momento en que se produjo, siendo que la impugnada pudo adoptar otros mecanismos idóneos orientados a que sea el propio trabajador quien efectúe un correcto marcado de su asistencia, bajo responsabilidad. Por tanto, al no verificarse el registro de asistencia de los denunciantes, ni en el soporte físico ni digital durante el periodo referido, se evidencia la configuración de la infracción imputada a la impugnante, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

Sobre la medida inspectiva de requerimiento

6.11 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.

6.12 El artículo 14 de la LGIT establece lo siguiente, respecto de las medidas de requerimiento:

“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” (énfasis añadido)

6.13 Por ello, la LGIT señala que la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo¹², con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización¹³ en aquellos supuestos en los que la autoridad

¹² LGIT, “Artículo 5.- Facultades inspectivas

En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para:

(...)

5.3 Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento.”

¹³ RLGIT, “Artículo 17.- Finalización de las actuaciones inspectivas

(...)

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, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente puede ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento.

Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones sin que éste las haya subsanado, se extiende el acta de infracción correspondiente, dando fin a la etapa de fiscalización.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 320-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro de un plazo razonable, calificándose como una infracción a la labor inspectiva el incumplimiento del mandato dictado por el inspector¹⁴.

6.14 Es decir, 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 procedimiento sancionador¹⁵. En aquellos casos en los que el inspector tiene conocimiento de la imposibilidad del sujeto inspeccionado de cumplirla, su emisión –a consideración de esta Sala– atenta contra el Principio de Razonabilidad¹⁶.

6.15 En tal sentido, corresponde analizar si en uso de dicha facultad, el inspector comisionado extendió la medida inspectiva de requerimiento en consideración a las normas antes citadas. De lo contrario, se estaría incurriendo en una violación del principio de legalidad¹⁷.

6.16 En el caso materia de autos se observa que la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de marzo de 2019¹⁸ contenía los siguientes mandatos: “i) Respecto al señor Sarango Rivera Wilson, deberá acreditar: El pago de la indemnización equivalente a una remuneración por no haber disfrutado del descanso vacacional en los periodos indicados y la entrega de boleta de pago con las formalidades de ley; ii) Respecto al señor Anthony

El acta de infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54.

¹⁴ LGIT, “Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.

(...)”

¹⁵ Tal y como se señaló en el considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4

¹⁶ TUO de la LPAG, “Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.”

¹⁷ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias”

(....)

¹⁸ Folio 437 del expediente inspectivo.

Guerra Vergara, acreditar el pago de la remuneración por el descanso vacacional y la entrega de las boletas de pago”. Otorgando para dicho efecto, un plazo de tres (03) días hábiles para la adopción de las medidas requeridas, bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento.

6.17 Cabe señalar que, el TUO de LPAG establece: “la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la **colaboración** y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental” ¹⁹ (énfasis añadido).

6.18 Del mismo modo, el artículo 15 numeral 15.1 de la RLGIT, establece “que durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley”. Concordante con el artículo 36²⁰ de la misma norma que establece que las acciones u omisiones de los sujetos obligados, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados, constituyen infracción a la labor inspectiva.

6.19 En ese entendido, sin perjuicio de que se ha evidenciado que la impugnante cumplió las obligaciones respecto al pago de la remuneración vacacional, como se ha dejado constatado en el numeral 07 del Acta de Infracción, la impugnante no ha cumplido con acreditar la entrega de las boletas de pago de los periodos enero 2015, enero y febrero de 2016 y febrero, abril, mayo y diciembre de 2018, respecto del señor Guerra; y, mayo 2015, abril 2016, abril 2017 y marzo 2018, respecto del señor Sarango.

6.20 En tal sentido, en aplicación del principio de razonabilidad, y luego de la valoración de los hechos y medios probatorios aportados, se evidencia el incumplimiento del deber de colaboración por parte de la impugnante, así como de lo solicitado en la medida inspectiva de requerimiento, respecto de la entrega de boletas de pago. Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso de revisión, confirmando la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

¹⁹TUO de la LPAG, artículo IV. Numeral 1.8.)

²⁰LGIT: Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva:

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Supervisores Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento. Tales infracciones pueden consistir en:

1. La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del Inspector del Trabajo de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.

2. El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia.

3. La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 320-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.21 Cabe señalar que, la impugnante alega no haber incurrido en infracción por tardanza, fundamentando sobre dicho extremo; sin embargo, de la verificación de las sanciones imputadas no se evidencia la infracción imputada, motivo por el cual no corresponde emitir pronunciamiento sobre dichos fundamentos.

Sobre la inaplicación del artículo 252 del TUO de la LPAG

6.22 La impugnante considera que el presente procedimiento ha prescrito, limitándose a invocar la norma sin mayor fundamentación. Sin perjuicio de ello, debemos tener en cuenta que el numeral 252.1 del artículo 252 del TUO de la LPAG, establece que: "La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años."

6.23 Asimismo, mediante Resolución de Superintendencia N° 218-2017-SUNAFIL, de fecha 31 de octubre de 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 de 2017.

6.24 Cabe tener en cuenta además que mediante Resolución de Superintendencia N° 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 consume 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, asimismo, se consume en el mismo acto, pero 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. (...)"

6.25 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.

6.26 De la evaluación del expediente se aprecia que el procedimiento se inicia a razón de una denuncia, para posteriormente la Administración formula la Orden de Inspección N° 263-2019-SUNAFIL/ILM emitida el 15 de enero de 2019. Mediante ella se ordena la inspección en la materia relacionada a las normas de Jornada y horario de trabajo (sub materia: Vacaciones), constatando la inspectora comisionada responsabilidad del inspeccionado, conforme se evidencia del Acta de Infracción, e iniciándose procedimiento administrativo sancionador en fecha 22 de noviembre de 2019.

6.27 Por tanto, de lo determinado en la presente resolución, no corresponde efectuar el análisis de la prescripción de las faltas por incumplimiento en el pago de la remuneración vacacional, toda vez que dicha infracción fue dejada sin efecto. Asimismo, respecto al incumplimiento en el registro de control de asistencia, se verifica que el periodo incumplido es entre octubre de 2017 a agosto de 2018, por lo que atendiendo que la Resolución de Sub Intendencia N° 262-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1 fue notificada el 22 de octubre de 2020, se evidencia que no ha transcurrido el plazo establecido en la norma materia de análisis. Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

Finalmente es pertinente indicar a modo de información que las multas subsistentes en el presente procedimiento administrativo sancionador serían las siguientes:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación	Multa impuesta
1	Relaciones Laborales	El sujeto inspeccionado no cumplir con acreditar la entrega de las boletas de pago a favor de los trabajadores Anthony Humberto Guerra Vergara y Wilson Sarango Rivera.	Numeral 24.3 del artículo 24 del RLGIT GRAVE	S/ 966.00



*Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala*

Resolución N° 320-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

2	Relaciones Laborales	El sujeto inspeccionado no acreditó contar con el Registro de Control de Asistencia de los trabajadores: Anthony Humberto Guerra Vergara (del 21/10/2017 al 20/08/2018) y Wilson Sarango Rivera (del 21/10/2017 al 19/09/2018).	Numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE	S/ 9,450.00
3	Labor Inspectiva	El sujeto inspeccionado no cumplió con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 11 de marzo de 2019.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE	S/ 9,450.00

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 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 IDEAS TEXTILES S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1359-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 2242-2019-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 1359-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción muy grave, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, dejándose sin efecto la multa impuesta por dicha sanción. **CONFIRMAR** la citada Resolución en los extremos referentes a las infracciones muy graves, tipificadas en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT y numeral 46.7 del artículo 46 del citado cuerpo normativo.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a IDEAS TEXTILES S.A.C., 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

Firmado digitalmente por:

DESIREÉ BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal titular

VOTO SINGULAR DEL VOCAL LUIS MENDOZA LEGOAS

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, si bien esto de acuerdo con el fallo discrepo en parte de la posición mayoritaria, pues considero que el Tribunal de Fiscalización Laboral no tiene competencia para analizar el incumplimiento imputado referente a no cumplir con la entrega de las boletas de pago, sobre las que versa el expediente administrativo elevado a esta instancia de revisión. En este caso, se ha activado la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral por una infracción calificada como “muy grave a la labor inspectiva”, por no haber cumplido el empleador con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 11 de marzo de 2019.

Sintetizo el sustento de mi posición en las siguientes consideraciones:

1. La Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, Ley N° 29981 ha establecido la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral con carácter excepcional, conforme fluye de una lectura atenta del tercer párrafo del artículo 41. A su vez, el literal b) del artículo 49 de la norma citada delega en las normas reglamentarias la determinación de las “causales establecidas” para la interposición del recurso de revisión. Es decir, la ley establece un ámbito restringido, pero la configuración de dicho ámbito es delegada a las normas sectoriales.
2. En el literal c) del artículo 55 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, reitera la excepcionalidad del ámbito objetivo en el que la instancia de revisión ejecuta sus competencias. De esa forma, refiere al Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR como norma que determina los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de revisión.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 320-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

3. El artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, a su vez, reitera el carácter excepcional de la competencia de la instancia de revisión. En concreto, en el artículo 14, el Reglamento mencionado refiere que el recurso de revisión se interpone contra resoluciones que sancionan infracciones “muy graves”.
4. En el bloque de legalidad que se repasa, se observa que: 1) el Tribunal de Fiscalización Laboral tiene una competencia excepcional, lo que estrictamente se refiere a la competencia material establecida por la norma reglamentaria, por delegación legal; y 2) dicha competencia, excepcionalmente activada, permite que el órgano de revisión ejerza sus funciones, conforme al segundo párrafo del artículo 15 de la Ley N° 29981: emitir decisiones que constituyan precedentes de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.
5. Conforme con la doctrina administrativista, “la competencia en razón de la materia se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano, es decir, al objeto de los actos y a las situaciones de hecho ante las que puede dictarlos”.²¹
6. Los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son, sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren casos en los que las imputaciones contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” más algún o algunos más de distinto grado. Habitualmente, en este tipo de casos, el Tribunal de Fiscalización Laboral distingue lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.
7. Una excepción a lo distinguido en el numeral anterior es el caso de las infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.²² Existen casos en donde la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral es dudosa, pues los recursos de revisión se tramitan por sanciones impuestas por inejecución de medidas de requerimiento que, en sustancia, versan sobre un comportamiento subsumible en tipos sancionadores calificados por la normativa como infracciones “graves” o hasta “leves”. En tales casos, el análisis de la razón jurídica de las medidas de requerimiento debe limitarse a un análisis

²¹ GORDILLO, A (2011). Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. 10ma edición. Tomo 3. El acto administrativo. Buenos Aires: F.D.A., p. VIII-38.

²² “Artículo 46.- Infracciones muy graves a la labor inspectiva
Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos:
(...)

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

estrictamente referido a la proporcionalidad y razonabilidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son, en efecto, las infracciones calificadas como graves y leves.

8. Del análisis del escrito de revisión no se identifica que la impugnante fundamente su recurso 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, respecto de la infracción “muy grave” (único objeto de análisis pasible de pronunciamiento por parte del Tribunal). Por el contrario, se observa que los argumentos de defensa de la recurrente implican que esta Sala tome posición sobre la calificación efectuada de la falta administrativa respecto de una materia distinta a *infracciones muy graves*, cuestión que, como se ha expuesto, excede la competencia que la ley ha otorgado a este Tribunal.
9. En efecto, si bien la recurrente ha impugnado la aplicación de una medida de requerimiento (infracción *muy grave*), se observa que las alegaciones planteadas recaen sobre aspectos en los cuales la Intendencia competente, como instancia de apelación, se ha pronunciado ya, al tratarse de materia calificada por la norma como *infracción grave*.
10. Entonces, respecto de dicha materia, se ha agotado ya la vía administrativa en la instancia de apelación, y al no presentarse argumentos sólidos que cuestionen los fundamentos expuestos por las instancias inferiores sobre la infracción objeto del recurso de revisión (infracción muy grave – labor inspectiva), se determina que el recurso de revisión no desvirtúa la sanción aplicada respecto de la infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 11 de marzo de 2019. Por tanto, corresponde declarar infundado en recurso de revisión en dicho extremo.
11. Finalmente, el Tribunal de Fiscalización Laboral podría, sobradamente, ejercer la tutela administrativa a través del efecto unificador que tienen los precedentes de observancia obligatoria incluso sobre casos como este, donde las materias cuyo análisis es indispensable recaen en una materia distinta a la que activa la competencia de la instancia de revisión.
12. Respecto a los demás extremos del recurso de revisión, concuerdo con lo desarrollado por la posición mayoritaria, entendiéndose para efectos de la fundamentación, lo desarrollado en la presente resolución, por medio de la cual se deja sin efecto la infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT y se confirma la sanción con la comisión de la infracción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.

Por estos fundamentos, mi voto es porque el recurso de revisión sea declarado FUNDADO EN PARTE, REVOCÁNDOSE EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 1359-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, dejándose sin efecto dicha infracción, y declarar INFUNDADO en los extremos referentes a las infracciones tipificadas en los numerales 25.19 del artículo 25 y 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

Firmado digitalmente por:
LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Presidente