



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 322-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**EXPEDIENTE SANCIONADOR** : 105-2021-SUNAFIL/IRE-APU

**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA REGIONAL DE APURIMAC

**IMPUGNANTE** : UNIVERSIDAD ALAS PERUANAS S.A.

**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 029-2021-SUNAFIL/IRE-APU

**MATERIA** : LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la UNIVERSIDAD ALAS PERUANAS S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 029-2021-SUNAFIL/IRE-APU, de fecha 05 de noviembre de 2021.

Lima, 28 de marzo de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por la UNIVERSIDAD ALAS PERUANAS S.A., (en adelante, la **impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 029-2021-SUNAFIL/IRE-APU, de fecha 05 de noviembre 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° 218-2021-SUNAFIL/IRE-APU, 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° 98-2021-SUNAFIL/IRE-APU (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva.

**1.2** Mediante Imputación de cargos N° 105-2021-SUNAFIL/IRE-APU-SIAI, de fecha 23 de abril de 2021, notificado el 30 de abril de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

---

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Compensación por tiempo de servicios (sub materia: depósito de CTS), Remuneraciones (sub materia: pago de la remuneración y gratificaciones).

**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° 177-2021-SUNAFIL/IRE-APU-SIAI-IF, de fecha 08 de junio de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Apurímac, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 151-2021-SUNAFIL/IRE-APU/SIRE, de fecha 09 de julio de 2021, notificada el 10 de septiembre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 23,144.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por la negativa del sujeto inspeccionado de facilitar la información y documentación solicitada en fecha 06 de abril de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/11,572.00.
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por la negativa del sujeto inspeccionado de facilitar la información y documentación solicitada en fecha 12 de abril de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/11,572.00.

**1.4** Con fecha 16 de septiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 151-2021-SUNAFIL/IRE-APU/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Es de público conocimiento que existen serias limitaciones para poder exhibir la información solicitada por la Autoridad inspectiva, debido a que el Ministerio Público en fecha 15.01.2020 intervino en Lima, la sede central de la Dirección de Gestión de Talento, todo el acervo documentario incluso digital, de tal forma que hizo imposible cumplir con el requerimiento de información, pues la misma se encuentra centralizada en su sede principal, conforme el numeral 1.7 del artículo IV de la Ley N° 27444, se la debe relevar de la infracción que se le atribuye.
- ii. Se está inobservando lo prescrito en el artículo 246 de la Ley N° 27444, relativo al principio de razonabilidad, pues no se ha ponderado que la supuesta comisión de la conducta que se imputa y por la que se propone sancionar (supuesta inobservancia de cumplimiento de consignación de causalidad objetiva en contratos modales), no podría ser ventajosa desde ningún punto de vista con la norma o tener que asumir una sanción como las que nos propone.
- iii. El inciso 9) del artículo 246 de la Ley N° 27444, garantiza el principio de licitud, establece que la autoridad administrativa debe respetar la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario, ello se deriva del principio constitucional de presunción de inocencia, que establece que la presunción de inocencia se conserva hasta que sea declarado judicialmente la responsabilidad.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 029-2021-SUNAFIL/IRE-APU, de fecha 05 de noviembre de 2021, la Intendencia Regional de Apurímac declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 322-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- i. La modalidad de actuación inspectiva de "requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica" regulada en el artículo 11 de la LGIT, concordante con la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/ INII, "Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva", aprobado mediante Resolución de Superintendencia N°031-2020-SUNAFIL, así las conductas infractoras a la labor inspectiva se sustentan en no haber cumplido con remitir la información solicitada al correo electrónico institucional de la inspectora actuante, quedando las respectivas constancias de notificación vía casilla electrónica.
  - ii. Los descargos presentados por la impugnante en el procedimiento inspectivo, no desvirtúan las conductas infractoras a la labor inspectiva, ya que en el procedimiento no ha demostrado con medio probatorio fehaciente que sustente la imposibilidad o impedimento de poder cumplir en su oportunidad con la información solicitada por el inspector comisionado (mes de abril de 2021), más aún, si la prohibición de las actividades universitarias apuntan a una educación virtual y no presencial por la declaratoria de emergencia sanitaria y nacional; no dispone la paralización de actividades administrativas, al contrario el gobierno central a través de las disposiciones legales ha permitido el trabajo remoto, mixto o presencial, según nivel de riesgo de exposición a COVID -19, con la debida observancia de lo establecido en la Resolución Ministerial N° 972-2020-MINSA.
  - iii. Lo señalado resulta contradictorio con lo manifestado en los descargos presentados en el procedimiento investigatorio, ya que inicialmente indicó que la imposibilidad de cumplir con la información requerida por el inspector actuante, era por las circunstancias del estado de emergencia sanitaria y nacional por el Covid-19 y que el acervo documentario físico se encuentra almacenado en las oficinas administrativas, contrario a dicho argumento, en el procedimiento administrativo sancionador se señala el allanamiento del Ministerio Público en fecha 15 de enero de 2020 al local del sujeto inspeccionado - Sede Central - Lima, indicando que todo el acervo documentario incluso digital se incautó, situación que no causa convicción respecto de la imposibilidad de cumplir con los requerimientos solicitados por la inspectora comisionada, más aún, si en el procedimiento investigatorio y sancionador no se ha acreditado con la documentación pertinente que sustente tal imposibilidad; por lo que, las circunstancias alegadas por el impugnante no justificarían sus incumplimientos.
- 1.6** Con fecha 11 de noviembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Apurímac el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N°029-2021-SUNAFIL/IRE-APU.

1.7 La Intendencia Regional de Apurímac admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000340-2021-SUNAFIL/IRE-APU, 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° 29981<sup>2</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>3</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>4</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>5</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>6</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

---

<sup>2</sup> "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

<sup>4</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

<sup>5</sup>"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."

<sup>6</sup>"Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 322-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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 modificatorias<sup>7</sup>.”
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda

---

<sup>7</sup> Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14

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 LA UNIVERSIDAD ALAS PERUANAS S.A.**

**4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que la UNIVERSIDAD ALAS PERUANAS S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 029-2021-SUNAFIL/IRE-APU, que confirmó la sanción impuesta de S/23,144.00 por la comisión de dos (2) infracciones MUY GRAVES a labor inspectiva, tipificadas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 11 de noviembre de 2021, día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución.

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

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

Con fecha 11 de noviembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 029-2021-SUNAFIL/IRE-APU, señalando los siguientes alegatos:

##### **Vulneración de la debida motivación en las resoluciones administrativas**

- i.** La Resolución de Intendencia y la Resolución de Sub intendencia deben ser anuladas por inobservar el debido procedimiento, pues ambas resoluciones adolecen de una debida motivación, así como al principio de presunción de veracidad contemplado en la Ley del Procedimiento Administrativo General, respecto a los documentos y declaraciones formulados por los administrados, de forma tal que, en el presente caso la Autoridad Administrativa de Trabajo; ya que sólo se limita a reseñar las supuestas infracciones no garantizando la valoración idónea de lo actuado.
- ii.** De igual forma, es de conocimiento público las limitaciones que existían para poder exhibir la información solicitada por la autoridad inspectiva, dado que el Ministerio Público en fecha 15.01.2020 intervino a la sede central de la Dirección de Gestión de Talento todo el acervo documentario incluso digital, de tal forma que esta incautación hace imposible que se pueda cumplir con el requerimiento formulado lo cual ha sido debidamente acreditado conforme la noticia emitida por la agencia de noticias Andina cuyo reporte se mostró a la autoridad sancionadora; sin embargo, ello no ha sido tomado en cuenta por las autoridades administrativas, demostrando una manifiesta incongruencia entre el medio probatorio presentado y los pronunciamientos contenidos en las resoluciones de primera y segunda instancia.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 322-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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

- iii. No se ha tomado en cuenta el artículo 246 del TUO de la LPAG, relativo al principio de razonabilidad que debe observar la potestad sancionadora de los entes estatales, pues no se ha ponderado la supuesta comisión de la conducta que se le atribuye; sin embargo, se pretende sancionar, sin tener en cuenta que en el ámbito del Derecho Administrativo se presentan dos planos claramente diferenciados, uno relativo al plano normativo y otro al plano aplicativo, lo que hace se requiera distintos grados o intensidades en la utilización de criterios que componen la proporcionalidad, a efectos de controlar el margen de discrecionalidad de una autoridad al formular su propuesta de sanción; lo cual no ha sido valorado al momento de emitir la resolución de primera instancia, al observar que se limita en hacer suya el acta de infracción.
- iv. Asimismo, no se ha observado el principio de proporcionalidad, pues no se ha tomado en cuenta los criterios expresados en el inciso 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG, referidos a los criterios para graduar la sanción, lo cual incumplió la autoridad sancionadora limitándose a hacer suya el Acta de infracción siendo un criterio subjetivo e insuficiente.

#### **Sobre la vulneración al principio de licitud**

- v. El inciso 9) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, garantiza el principio de licitud, normativa administrativa que establece que las entidades públicas deben respetar la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario; que se deriva del principio constitucional a la presunción de inocencia previsto en el literal e) del inciso 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que toda persona es considerada inocente mientras que no se haya declarado judicialmente su responsabilidad, por lo que la propuesta de sanción vulnera dicho principio.

#### **Sobre el principio del *non bis in idem***

- vi. La infracción relacionada al incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento vulnera el principio del *non bis in idem*, pues no se puede imponer una doble sanción por un solo hecho, cómo lo están haciendo en el presente caso, lo cual es arbitrario y se viola nuevamente el principio de presunción de inocencia. Además, no se encuentra sustentado sólo en el artículo 9 de la LGIT sino también al artículo 15 del RLGIT, lo que constituye una vulneración al debido procedimiento, quitándole su derecho de ejercer su defensa de manera adecuada, pues debió hacer explícita las normas legales

reglamentarias sobre qué tipo de quebrantamiento al deber de colaboración es que se le está sancionando, por lo que se debe dejar sin efecto la multa.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre la vulneración de la debida motivación alegada

- 6.1 Del análisis del recurso de revisión presentado, se observa que la impugnante refiere que no se ha valorado debidamente el documento que presentó para acreditar la imposibilidad de cumplir con el requerimiento efectuado por el personal inspectivo; sobre el particular, de la revisión de los escritos y recursos presentados en el trámite del procedimiento administrativo sancionador, se advierte que la impugnante adjuntó un reporte periodístico, en donde se menciona que “El Ministerio Público lleva a cabo esta mañana **una diligencia de allanamiento e incautación de información** en el local de la Universidad Alas Peruanas, en el distrito de Jesús María (...)” (énfasis añadido).
- 6.2 Cabe mencionar que, la autoridad sancionadora determinó que dicho documento no constituye un medio probatorio que determine fehacientemente que el Ministerio Público incautó los documentos solicitados por la Inspectora actuante, siendo una referencia genérica, por lo que no adjunta documentación que acredite tal imposibilidad; en igual sentido la Intendencia Regional de Apurímac, realizó tal razonamiento, señalando además que la documentación presentada de manera reiterada por la impugnante no satisface la presunción de licitud y veracidad, debido a que dicho acontecimiento en vez de eludir su accionar, evidencia que pudo colaborar con la inspección de trabajo ante los requerimientos de información solicitados.
- 6.3 Al respecto, conviene indicar que, conforme al artículo 17 del Reglamento de la Cadena de Custodia de Elementos, Materiales, Evidencias y Administración de Bienes Incautados, aprobado mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N°729-2006 MP-FN, del 15 de junio del 2006, “Para garantizar la eficacia de las diligencias antes citadas, **los bienes deberán ser individualizados, registrados, asegurados e inventariados en acta**, la que será suscrita por los participantes y testigos de ser el caso. **El Fiscal o el responsable, consignará la hora de culminación y la identificación de quienes hubieran intervenido, del custodio provisional, entregando copia del acta a los afectados**” (énfasis añadido).
- 6.4 No obstante, a criterio de esta Sala, no bastaba sólo presentar un reporte periodístico para acreditar la imposibilidad de presentar la información específica que fue objeto del requerimiento, sino que la impugnante debió haber presentado el listado de los supuestos bienes incautados —conforme al registro obrante en el acta emitida por la autoridad competente al momento de la incautación—, máxime si es derecho de la impugnante que se le entregue una copia de los mismos, a fin de determinarse si se encontraban relacionados a la acreditación del cumplimiento de las normas sociolaborales. Por lo que, conforme se puede observar, dicho reporte periodístico presentado como único medio de prueba, fue debidamente valorado por la autoridad sancionadora e Intendencia Regional, respetándose el debido procedimiento y emitiéndose una decisión válidamente motivada, en consecuencia, se estima no acoger este extremo del recurso de revisión.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 322-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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

- 6.5** Con relación a lo alegado por la impugnante, es preciso traer a colación al artículo 38 de la LGIT, que establece los tipos de sanciones y criterios de la graduación de las sanciones, “las infracciones son sancionadas administrativamente con multas administrativas y el cierre temporal, de conformidad con lo previsto en el artículo 39-A de la presente ley. Las sanciones a imponer por la comisión de infracciones de normas legales en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social a que se refiere la presente Ley, se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales: **a) Gravedad de la falta cometida. b) Número de trabajadores afectados. c) Tipo de empresa. El Reglamento establece la tabla de infracciones y sanciones, y otros criterios especiales para la graduación**” (énfasis añadido).
- 6.6** En ese sentido, en el artículo 47 del RLGIT, se dispuso además de los criterios de graduación señalados en la LGIT, que la determinación de la sanción debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad según lo dispuesto por el artículo 246<sup>8</sup> numeral 3) del TUO de la LPAG. Considerando ello, en la resolución de primera instancia, al momento de realizar la imposición de la sanción de multa, se realiza ello, sobre la base de lo sustentado y de acuerdo a la normativa vigente, cabe indicar que los montos de las multas contenidas en la tabla del RLGIT son fijas y predeterminadas, sin que la autoridad sancionadora ni Intendencia puedan imponer o ajustar el monto de la multa a valor distinto.
- 6.7** Aunado a ello, de acuerdo al numeral 6.2 del artículo 6 del TUO de la LPAG<sup>9</sup>, la autoridad de primera instancia ha motivado su resolución, con base al contenido del Acta de Infracción, que recoge los medios de investigación utilizados en el presente caso y en los antecedentes generados en la Orden de Inspección, lo cual no está proscrita de hacer; por lo que, corresponde no acoger este extremo del recurso de revisión.

#### **Sobre la aplicación al principio de licitud**

- 6.8** Es pertinente traer a colación el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que dispone respecto al principio de presunción de licitud “Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras que no cuenten con evidencia en contrario”.

---

<sup>8</sup> Ahora artículo 248 del TUO de la LPAG.

<sup>9</sup> Artículo 6: Motivación del Acto Administrativo del TUO de la LPAG

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

**6.9** Si bien la impugnante, no señala en su escrito recursivo de qué manera se vulneraría al principio de licitud, de la revisión del trámite del procedimiento administrativo sancionador e inspectivo, se advierte que ello se vincularía a la exhibición de una noticia. Sobre el particular, cabe mencionar que no se cuestiona que efectivamente se haya producido un allanamiento fiscal en su sede de Lima, sino que esta Sala valora que el comportamiento de la impugnante no perfecciona una colaboración efectiva con la fiscalización, al no explicar, con medios de prueba que razonablemente deben estar en su alcance, por qué resulta imposible cumplir con presentar específicamente determinada documentación, conforme lo ordenado en la fiscalización laboral, documentación que no obra ningún medio probatorio que haya sido incautada por el Ministerio Público. De esta forma, se establece que no ha existido ningún comportamiento contrario al principio de licitud, considerando que, la sanción impuesta responde a que la impugnante no brindó la información requerida por el personal inspectivo, hecho que se encuentra comprobado, sin que se cuente con evidencia suficiente en contrario, por lo que se desestima este extremo del recurso de revisión.

#### **Sobre la aplicación del principio del *non bis in ídem***

**6.10** Sobre el particular, el Tribunal Constitucional Peruano ha establecido en distintas resoluciones<sup>10</sup> el contenido del principio, señalando en la resolución recaída en el expediente N° 02704-2012-PHC/TC, fundamento 3.3 que: “El *non bis in ídem* es un principio que informa la potestad sancionadora del Estado, el cual impide –en su formulación material- que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento”.

**6.11** Por otro lado, es preciso indicar que, de acuerdo con lo regulado en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el principio del *non bis in ídem*, como principio de la potestad sancionadora administrativa, señala que “No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7”.

**6.12** Con relación al principio de *non bis in ídem*, Morón Urbina ha señalado, sobre la concurrencia de la triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos para la exclusión de una segunda sanción, lo siguiente:

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

---

<sup>10</sup> Ver Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, así como la Sentencia del Tribunal Constitucional del 24 de mayo de 2013, recaída en el Expediente N° 02704-2012- PHC/TC



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 322-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- La identidad subjetiva o de persona (eadem personae) consistente en que **ambas pretensiones punitivas sean ejercidas contra el mismo administrado**, independientemente de cómo cada una de ellas valore su grado de participación o forma de culpabilidad imputable. No se refiere a la identidad del agraviado o sujeto pasivo (...)
- La identidad de hecho u objetiva (eadem rea) consiste en que **el hecho o conducta incurridas por el administrado deba ser la misma en ambas pretensiones punitivas, sin importar la calificación jurídica que las normas les asignen o el presupuesto de hecho que las normas contengan**. No es relevante el nomen juris o como el legislador haya denominado a la infracción o título de imputación que se les denomine, sino la perspectiva fáctica de los hechos u omisiones realizados.
- Finalmente, la identidad causal o de fundamento (eadem causa petendi) consiste en la identidad en ambas incriminaciones, esto es, **que exista superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras**, de suerte tal que si los bienes jurídicos que se persiguen resultan ser heterogéneos existirá diversidad de fundamento, mientras que, si son iguales, no procederá la doble punición (...)”<sup>11</sup> (énfasis añadido).

**6.13** Entonces, respecto a la vulneración alegada en el caso concreto, se debe concluir lo siguiente:

- a) Identidad de Sujetos: Universidad Alas Peruanas S.A.
- b) Identidad de Hechos: Los hechos que se le atribuyen a la inspeccionada se tratan de dos (2) conductas contra la labor inspectiva, sancionables en forma independiente, por cuanto las infracciones a la labor inspectiva son de comisión inmediata y son insubsanables<sup>12</sup>, lo que implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta. En ese sentido, el primer incumplimiento es por la negativa a proporcionar el día 09 de abril de 2021 a la Inspectora comisionada, la información solicitada

---

<sup>11</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2015, p. 790.

<sup>12</sup> Numeral 3 de la Relación de Criterios Aplicables en la inspección de Trabajo, aprobado mediante Resolución Directoral N° 029-2009-MTPE/2/11.4.

mediante requerimiento de información notificado en casilla electrónica el 06 de abril de 2021; mientras que la segunda infracción se configura por la negativa a proporcionar el día 15 de abril de 2021 a la Inspectora comisionada, la información solicitada mediante requerimiento de información notificado en casilla electrónica el 12 de abril de 2021, siendo que, tales incumplimientos no han permitido a la Inspectora comisionada verificar el cumplimiento respecto a las materias contenidas en la Orden de Inspección N° 218-2021-SUNAFIL/IRE-APU. En esa línea argumentativa, cada requerimiento de información constituye una de las modalidades de actuación de investigación a las que se encuentran facultado a la Inspectora comisionada, por lo que el incumplimiento de cada uno constituye un acto independiente, como ocurre en el presente caso.

- c) Identidad de Fundamentos: La obligación cuyo incumplimiento se sanciona tiene los mismos fundamentos: la obstrucción a la labor inspectiva, por la falta del deber de colaboración en la inspección.

**6.14** Como se aprecia no existe identidad de hechos a entre el presente procedimiento sancionador, ya que los hechos son distintos, en ese sentido, no se ha producido la vulneración al principio del *non bis in idem*, respecto a las infracciones mencionadas, toda vez que no se verificó de manera conjunta la triple identidad, de sujeto, hecho y fundamento.

**6.15** Asimismo, debe invocarse lo dispuesto en la Directiva N° 01-2016<sup>13</sup> y 01-2020-SUNAFIL, en la que dispone que cada incumplimiento de requerimiento de información acarrea la imposición de una multa independiente, o, dicho de otro modo, cada incumplimiento constituye una multa. En ese sentido, debe recordarse que el primer precedente de observancia obligatoria sentado por este Tribunal (a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL) reconoce la naturaleza independiente de las infracciones contra la labor inspectiva “los actos o hechos que impiden o dificultan la labor inspectiva y que se consignan en el acta de infracción, constituyen infracciones que no tienen una naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente respecto de posibles infracciones ocurridas y detectadas en la visita inspectiva, referentes a aspectos sustantivos objeto de control por la inspección del trabajo”.

**6.16** De lo expuesto, cabe señalar que, no se ha impuesto sanción de multa por los mismos hechos, por tanto, no se ha vulnerado el principio de *non bis in idem*.

**6.17** En este punto, es preciso mencionar que, de ninguna manera se ha restado el derecho de defensa de la impugnante, pues pudo ejercerla a través de la presentación de los descargos correspondientes, tanto en la etapa sancionadora contra la imputación de cargos e informe final de instrucción como en la etapa recursiva, contra la resolución sancionadora y la resolución de Intendencia; no teniendo asidero lo manifestado. Asimismo, la infracción determinada en la resolución sancionadora contiene la expresión de la normativa vulnerada, así como la adecuada calificación y tipificación conforme lo señala la LGIT y el RLGIT, de esta manera, corresponde no acoger lo alegado por la impugnante en este extremo.

---

<sup>13</sup> Directiva 01-2016 SUNAFIL/INII aprobada por resolución de Superintendencia N° 039-2016 SUNAFIL en su artículo 7.2.18 dispone “Tratándose de hechos que configuren infracción a la labor inspectiva, por cada hecho verificado se propondrá una multa teniendo en cuenta que al ser conductas independientes deben sancionarse por separado”.



*Tribunal de Fiscalización Laboral  
Primera Sala*

**Resolución N° 322-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**VII. INFORMACIÓN ADICIONAL**

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

<b>N°</b>	<b>Materia</b>	<b>Conducta infractora</b>	<b>Tipificación legal y calificación</b>	<b>Multa impuesta</b>
1	Labor inspectiva	La negativa del sujeto inspeccionado de facilitar la información y documentación solicitada en fecha 06 de abril de 2021.	Numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR  <b>MUY GRAVE</b>	S/ 11,572.00
2	Labor inspectiva	La negativa del sujeto inspeccionado de facilitar la información y documentación solicitada en fecha 12 de abril de 2021.	Numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR  <b>MUY GRAVE</b>	S/ 11,572.00

**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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la UNIVERSIDAD ALAS PERUANAS S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 029-2021-SUNAFIL/IRE-APU, de fecha 05 de noviembre de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Apurímac dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 105-2021-SUNAFIL/IRE-APU, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 029-2021-SUNAFIL/IRE-APU, en todos sus extremos.

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

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a la UNIVERSIDAD ALAS PERUANAS S.A., y a la Intendencia Regional de Apurímac, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.-** Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Apurímac.

**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

Firmado digitalmente por:

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**

Presidente

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**

Vocal titular

**LUZ IMELDA PACHECO ZERGA**

Vocal titular

**Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI**