



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 546-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	1717-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	CSALUD S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1452-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	RELACIONES LABORALES LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara la **CADUCIDAD** del procedimiento administrativo sancionador seguido contra CSALUD S.A., recaído en el expediente sancionador N° 1717-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de la Intendencia de Lima Metropolitana.

Lima, 06 de junio 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CSALUD S.A. (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 1452-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de setiembre 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° 7924-2018-SUNAFIL/ILM, se iniciaron las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2606-2018 (en adelante, el Acta de Infracción).

1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 296-2020-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 17 de febrero de 2020, notificada el 05 de marzo de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva,

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones (Sub materia: pago íntegro y oportuno de la remuneración convencional -sueldo y salarios-), Planillas o registros que la sustituyan (Sub materia: registro trabajadores y otros en planilla, entrega de boletas de pago al trabajador y sus formalidades).

remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

- 1.3 Mediante Proveído S/N, de fecha 1 de diciembre de 2020², notificado el 11 de diciembre de 2020, se dispuso ampliar, excepcionalmente, por 03 meses el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador.
- 1.4 Posteriormente la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 456-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 10 de junio de 2021³, multó a la impugnante por la suma de S/ 132,592.00 por haber incurrido en una (01) infracción **LEVE** en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 23.2 del artículo 23 del RLGIT, una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT, y una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- 1.5 Con fecha 05 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 456-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3.
- 1.6 Mediante Resolución de Intendencia N° 1452-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de septiembre de 2021⁴, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 456-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3.
- 1.7 Con fecha 21 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° 1452-2021-SUNAFIL/ILM.
- 1.8 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-002293-2021-SUNAFIL/ILM recibido el 21 de diciembre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 2.1 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

² Véase folio 464 del expediente sancionador.

³ Notificada a la impugnante el 14 de junio de 2021.

⁴ Notificada a la impugnante el 15 de setiembre de 2021, conforme obra a foja 512 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 546-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.

- 2.2** 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 modificatorias⁵.
- 2.3** 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 éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 2.4** 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.

III. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE CSALUD S.A.

- 3.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que CSALUD S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1452-2021- SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 132,592.00, por la comisión, entre otras, de una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT , dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución; el 16 de setiembre de 2021.

⁵ Artículo 14 del Decreto Supremo N° 016-2017-TR.

- 3.2** 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 CSALUD S.A.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 21 de setiembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1452-2021- SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- Sobre el particular, teniendo en consideración que la sanción administrativa supone una afectación de derechos, la motivación constituye una obligación legal impuesta a la Administración, así como un derecho de los administrados; ello en razón de que la motivación permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes.
- Es por ello, que lo resuelto en la Resolución de Sub Intendencia N° 456-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3 y confirmado por la resolución impugnada incurre en vicio de nulidad por falta de motivación al resolver, habiéndose emitido un pronunciamiento ambiguo e impreciso, ya que no se fundamenta de manera motivada la razón por la que los medios de prueba presentados no acreditan el cumplimiento de la entrega de boletas de pago, realizando solo una apreciación subjetiva, pese a que en el Informe N° 0062020-DWS-GS se detalla la información presentada y se acredita el cumplimiento de la entrega de boletas de pago. En ese sentido, señalan que debe declararse la nulidad del procedimiento.
- Debe tenerse en consideración que las cuantiosas multas impuestas contra CSALUD, por no acreditar remuneraciones ni entrega de boletas de pago vulneran el principio de razonabilidad, el cual como se ha mencionado, sirve como directriz del procedimiento administrativo sancionador al imponer sanciones; y es que, los incumplimientos al pago de beneficios laborales en su oportunidad se deben a la grave crisis financiera que atravesaba la empresa desde el año 2015 y que hasta la fecha viene acarreado, manteniendo una deuda coactiva por S/ 633,288.
- Habiendo quedado acreditada la situación financiera de la empresa con anterioridad al inicio de las actuaciones inspectivas y del presente procedimiento sancionador, solicitan se aplique el eximente de responsabilidad de acuerdo al Art. 257 del TUO de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

V. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De la caducidad del procedimiento administrativo sancionador

5.1. El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública se encuentra sujeta – entre otras condiciones – a su tramitación dentro de un plazo preestablecido, sancionándose la superación de este con la figura de la caducidad.

5.2. Así, el artículo 259 del TUO de la LPAG establece lo siguiente:

“Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 546-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

1. **El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos.** Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, **sin que se notifique la resolución respectiva**, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.
3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. **El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no lo haya declarado de oficio (...)**” (énfasis añadido)

- 5.3. Asimismo, Juan Carlos Morón Urbina, señala que la caducidad tiene las siguientes características:

“El plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador es de nueve (9) meses y es computado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, es decir, con el inicio del procedimiento administrativo sancionador. (...) Por el contrario, el día final de ese plazo no es de la fecha de la resolución sancionadora, sino el de su notificación al administrado, dado que elementales razones de garantía impiden que se conceda efecto interruptor a una resolución no comunicada aún. No obstante, la norma admite la ampliación del plazo de caducidad por tres (3) meses, pero requiere de una resolución debidamente sustentada por parte del órgano competente, detallando las justificaciones de hecho y de derecho que conllevan a la necesidad de ampliar el plazo regular”⁶

- 5.4. Así, al identificarse un supuesto de caducidad de oficio, le corresponde a esta instancia excepcional efectuar el análisis correspondiente relacionado con la caducidad del expediente sancionador N° 1717-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de la Intendencia de Lima Metropolitana.

⁶ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, abril de 2019, Tomo 2, pp. 538 – 539.

5.5. Sobre el particular, esta Sala ha sostenido, desde la primera resolución emitida declarando la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador (recaído en el expediente N° 2155-2018-SUNAFIL/ILM), que las autoridades administrativas del Sistema de Inspección del Trabajo en ejercicio (fundamento 3.3.5) deben verificar el cumplimiento de cinco (5) condiciones con relación a la eventual caducidad del procedimiento:

- a) plazo para resolver
- b) ampliación excepcional del mismo debidamente sustentada y justificada
- c) pronunciamiento de la autoridad competente sobre dicha ampliación a través de una resolución
- d) potestad de ser declarada de oficio o a pedido de parte; y
- e) la subsistencia de las actuaciones de fiscalización y de determinados medios probatorios luego de la declaración de caducidad, bajo ciertos supuestos.

5.6. Desarrollándose, en los distintos procedimientos posteriores, la posición de esta Sala respecto de la autoridad competente (órgano de segundo nivel organizacional), la cual, a través de una resolución debidamente sustentada y fundamentada, debía de pronunciarse sobre el pedido de ampliación presentado antes del vencimiento del plazo de nueve (9) meses, por la autoridad solicitante que se encontraba a cargo de las actuaciones que requerían el plazo adicional.

5.7. Con posterioridad a esto, esta Sala tomó conocimiento del contenido de la Opinión Jurídica N° 012-2021-JUS/DGDNCR, de fecha 15 de diciembre de 2021, emitida por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, **DGDNCR**)⁷ respecto de la consulta planteada por la SUNAFIL en torno a la autoridad u órgano competente y otros alcances vinculados con el pronunciamiento sobre la caducidad. Por tanto, corresponde complementar la postura de esta Sala con dicho pronunciamiento en el análisis del presente procedimiento.

Del Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado contra CSALUD S.A.

5.8. El procedimiento administrativo sancionador se desarrolló en el siguiente periodo:

	ACTUACIONES	FECHA DE NOTIFICACIÓN
INICIO	Imputación De Cargos N° 296-2020-SUNAFIL/ILM/A11	05/03/2020
FIN	Resolución de Sub Intendencia N° 456-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3	14/06/2021

5.9. Por consiguiente, de la norma acotada se desprende que la caducidad del procedimiento sancionador no se computa desde la fecha de emisión de la imputación de cargos, sino desde que se notifica la misma con la cual se da inicio al procedimiento sancionador; por ende, una vez transcurrido el plazo para resolver sin que se haya notificado la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento.

⁷ De conformidad con los "Lineamientos para la atención de solicitudes de Dictámenes Jurídicos, Opiniones Jurídicas e Informes Legales", aprobado por Resolución Viceministerial N° 003-2021-JUS-VMJ, la DGDNCR emite opinión jurídica respecto de los alcances de una o más normas jurídicas de efectos generales (7.2.1).



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 546-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 5.10. Sobre el particular, de lo señalado en el numeral 1.2 de la presente resolución se aprecia que el procedimiento inició el 05 de marzo de 2020, por lo que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG la autoridad sancionadora (Sub Intendencia de Resolución), tenía hasta el 12 de marzo de 2021⁸, para emitir y notificar la resolución de sanción. No obstante, si bien la fecha de publicación en el Diario Oficial El Peruano, del Decreto de Urgencia N° 029-2020, entró en vigencia, el 21 de marzo de 2020, su aplicación se hizo efectiva recién a partir del 23 de marzo de 2020⁹, fecha a partir de la cual, se inició la contabilización del cómputo de plazo suspendido.
- 5.11. No obstante, con fecha 01 de diciembre de 2020, se emitió el Proveído S/N, presuntamente ampliando el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador por tres (3) meses.
- 5.12. Sobre la ampliación dispuesta, conforme lo señalado en el TUO de la LPAG el plazo de 09 meses para resolver el procedimiento puede **ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento** (énfasis añadido).

Respecto del órgano competente para conocer de la ampliación del plazo de caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores de la SUNAFIL.

- 5.13. De una revisión literal del TUO de la LPAG y la referencia al término “órgano”, esta Sala identificó inicialmente que conforme al Anexo N° 01 del Glosario de Términos del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado, se entiende por “órgano” únicamente a las unidades de organización de primer y segundo nivel en una estructura; siendo en el caso de SUNAFIL, concluyéndose lo siguiente:

“funcionalmente son los órganos de segundo nivel organizacional aquellos que ostentan las competencias inspectivas en el marco del Sistema, **son tales órganos de segundo nivel organizacional aquellos competentes para decidir la**

⁸ A consecuencia de la pandemia producto del Covid-19 y en el marco de los Decretos de Urgencia N° 029-2020 y Decreto de Urgencia N° 053-2020, la SUNAFIL ha emitido la Resolución de Superintendencia N° 074-2020-SUNAFIL y modificatorias, mediante las cuales dispuso la suspensión de plazos hasta el 26 de junio de 2020, para el caso de la ciudad de Lima.

⁹ De conformidad, con el numeral 144.1 del artículo 144 del TUO de la LPAG, el plazo expresado en días es contado a partir del día hábil siguiente de aquel en que se practique la publicación del acto. En el presente caso, el cómputo del plazo de suspensión, se inició el primer día hábil posterior a la publicación del Decreto de Urgencia N° 029-2020.

ampliación del plazo de tramitación del procedimiento administrativo sancionador previo a su caducidad (fundamento N° 3.4.4.5 de la Resolución N° 137-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala) (énfasis añadido).

- 5.14. En este extremo, el punto 25 de la Opinión Jurídica N° 012-2021-JUS/DGDNCR, establece que las facultades y potestades otorgadas por las entidades a las autoridades administrativas en el marco del TUO de la LPAG pueden estar a cargo de los órganos o funcionarios que determine cada entidad “conforme a su organización interna, sin que ello constituya una sujeción o condición necesaria [...]”, para el ejercicio de tales competencias.
- 5.15. En ese sentido, reevaluándose lo sostenido por esta Sala conforme a lo indicado por la DGDNCR en la Opinión Jurídica N° 012-2021-JUS/DGDNCR, se concluye que la restricción funcional inicialmente identificada por este colegiado a la luz de una interpretación literal del TUO de la LPAG debe ser dejada de lado, acudiéndose al sustento que se encuentra debajo de esta posición inicial: la potencial afectación a la imparcialidad.

Respecto de la imparcialidad del órgano que conoce del pedido de ampliación del plazo de caducidad

- 5.16. Esta Sala ha sostenido desde un inicio, en clara referencia al concepto de imparcialidad objetiva establecido en el fundamento 48 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6149-2006-AA/TC, que en aquellos supuestos en los cuales la tramitación del procedimiento y a su vez la resolución o ampliación del plazo de caducidad recaen en la misma autoridad, se produce una vulneración a la figura de separación de autoridades que se ha venido impulsando a través de las modificatorias a la Ley del Procedimiento Administrativo General, a través del Decreto Legislativo N° 1272, plasmada a través del numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG. Cabe señalar que la propia exposición de motivos del decreto en mención sostiene que la separación de autoridades “deviene en absolutamente indispensable en la realidad, por los múltiples problemas existentes al respecto [...]”¹⁰.
- 5.17. Este criterio también es recogido de la Opinión Jurídica N° 012-2021-JUS/DGDNCR, al señalarse en el punto 39 que “no podría considerarse que quien instruye el procedimiento sancionador solicite y decida sobre su propia petición de plazo”, en clara referencia en la separación de estos dos órganos; y concluyéndose en el punto 50 de la referida opinión jurídica que “la potestad para declarar la ampliación del plazo del procedimiento sancionador, y por ende del plazo de caducidad a que se refiere el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, debe recaer en el órgano resolutor o decisor de cada entidad”, sin contemplarse en esta conclusión a aquellos supuestos en los cuales las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador se encuentran bajo los alcances del propio órgano resolutor.
- 5.18. En ese sentido, se aprecia que si bien el Proveído S/N (que amplía el plazo del procedimiento sancionador), fue emitido de manera previa al vencimiento del plazo para resolver el procedimiento, debe tenerse en cuenta que éste debe ser emitido por un órgano imparcial.

¹⁰ Punto I.11.3.2.1 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 546-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 5.19.** Estando a lo expuesto, si la Sub Intendencia de Resolución pudiese prorrogar el propio plazo que ostenta para evitar la caducidad, tendría todos los incentivos para prorrogar las actuaciones a su cargo por el máximo plazo posible. Esta situación genera un perjuicio evidente a los administrados e interpreta extensivamente la norma del TUO de la LPAG, respecto de la competencia para emitir la Resolución de ampliación del plazo de culminación del procedimiento administrativo sancionador dado que la Sub Intendencia afectaría la imparcialidad al ser quien decide sobre su propio plazo.
- 5.20.** Consecuentemente, se aprecia que el Proveído S/N, que dispuso la ampliación del plazo, no ha sido emitido respetando el principio de imparcialidad, como una manifestación del debido procedimiento conforme a lo expresado en los numerales precedentes, por lo que incurre en la causal de nulidad dispuesta en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG.¹¹
- 5.21.** Por tanto, corresponde declarar su nulidad, no resultando procedente la ampliación de plazo contenida en la misma.

Respecto de la forma y contenido del pronunciamiento que resuelve la ampliación del plazo de caducidad

- 5.22.** Esta Sala ha sostenido uniformemente que la autoridad competente que resuelva el pedido de ampliación de plazo debe emitir una resolución debidamente motivada y fundamentada, no siendo suficiente las fórmulas retóricas referidas a la “excesiva carga” o “la necesidad de un análisis minucioso”.
- 5.23.** La Opinión Jurídica N° 012-2021-JUS/DGDNCR confirma esta postura, al señalarse en el punto 31 que “el órgano competente (debe) emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento”, reiterándose en el punto 49 que “la Administración tiene el deber de sustentar debidamente las razones y motivos para ampliar el plazo del procedimiento, y, por ende, el plazo de caducidad. De lo contrario, dicha decisión podría resultar abusiva, arbitraria y cuestionable por el afectado de la medida”.
- 5.24.** En ese sentido, el Proveído S/N, emitido por la Sub Intendencia de Resolución 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana, tampoco se encontraría conforme con estos

¹¹ “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.”

alcances, al contravenir lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG.

De la nulidad de oficio del Proveído S/N de fecha 01 de diciembre de 2020

- 5.25.** Sobre la nulidad, cabe precisar que el artículo 213 del TUO de la LPAG dispone que en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10 de dicha norma puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales. Además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello.
- 5.26.** En este caso, este extremo sólo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo. En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa.
- 5.27.** La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10 del TUO de la LPAG
- 5.28.** En consecuencia, tomando en cuenta la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo, y evidenciándose que el Proveído S/N, incurre en causal de nulidad y no constituye un acto favorable al administrado, además que no haber transcurrido dos (02) años desde su emisión o fecha que haya quedado consentido, corresponde a esta instancia declarar su nulidad, no resultando procedente la ampliación de plazo contenida en la misma, y como consecuencia, pronunciarse sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello.

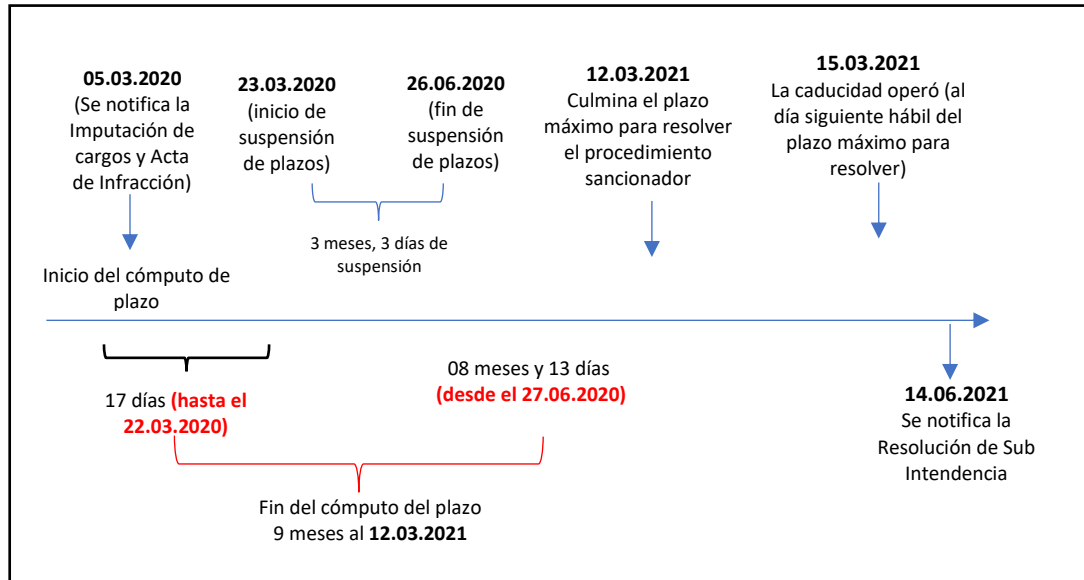
Del análisis de caducidad administrativa del procedimiento sancionador

- 5.29.** En ese sentido, se aprecia que la administración tal como ha sido señalado en el numeral 5.10 de la presente resolución, tuvo como plazo para resolver el procedimiento sancionador hasta el 12 de marzo de 2021, por lo que, de conformidad con el numeral 2 del artículo 269 del TUO de la LPAG, habiendo transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución respectiva se entiende que el procedimiento ha caducado a partir del 15 de marzo de 2021.
- 5.30.** Cabe precisar que la Resolución de Sub Intendencia N° 456-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE3, que impuso sanción a la inspeccionada, fue notificada con fecha 14 de junio de 2021, cuando el procedimiento administrativo sancionador ya había caducado. Para mejor ilustración se adjunta la línea de tiempo siguiente:



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 546-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala



- 5.31.** Por tanto, corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador recaído en el presente expediente sancionador, disponiendo su archivo; careciendo de objeto pronunciarse sobre los demás argumentos esgrimidos por la impugnante en su recurso de revisión.
- 5.32.** Conviene precisar que la declaración de caducidad que efectuará la Sala no supone la nulidad de toda la actuación realizada por las instancias precedentes, sino que, en virtud al texto expreso de los numerales 4 y 5 del artículo 259 del TUO de la LPAG, determinadas actuaciones resultan subsistentes. De esta forma, la declaración de caducidad no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que puedan o no resultar necesarios ser actuados nuevamente.
- 5.33.** Así también las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador. Además, la autoridad competente conforme al Sistema, en caso la infracción no hubiera prescrito, evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador.
- 5.34.** Finalmente, evidenciándose la causal de nulidad en el Proveído S/N, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que, de estimarlo

conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor de conformidad con el TUO de la LPAG.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, 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 **NULO** el Proveído S/N, de fecha 01 de diciembre de 2020, emitida por la Sub Intendencia de Resolución 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

SEGUNDO. - Declarar la **CADUCIDAD** del procedimiento administrativo sancionador seguido contra CSALUD S.A., recaído en el expediente sancionador N° 1717-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de la Intendencia de Lima Metropolitana, por los fundamentos expuestos de la presente Resolución, disponiendo su archivo.

TERCERO. - Devolver los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, con la finalidad de que proceda conforme a lo establecido en el numeral 259.4 del artículo 259 del TUO de la LPAG, de ser el caso y conforme a sus competencias.

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

QUINTO. - 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:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

VOTO EN SINGULAR DE LUIS GABRIEL PAREDES MORALES

Conforme a lo expresado en la sesión, comparto el sentido del fallo, pero discrepo jurídicamente de la posición mayoritaria en el extremo referido al cómputo de plazos de la institución de la caducidad administrativa comprendida en los fundamentos 5.10, 5.29 y 5.30 de la presente resolución.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 546-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Mi posición respecto al cómputo de plazos de la caducidad administrativa se encuentra resumida en los votos en discordia de las Resoluciones N° 331-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y N° 351-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 20 y 28 de septiembre de 2021, respectivamente, en donde se concluye que la caducidad no admite ni suspensión ni interrupción, siendo un plazo de obligatorio cumplimiento para la administración pública, salvo que expresamente sea suspendido por norma con rango de ley, lo cual no ha ocurrido en el presente caso.

En tanto la notificación de la Imputación de Cargos N° 296-2020-SUNAFIL/ILM/A11, se produjo el 05 de enero de 2020, la autoridad de primera instancia debía emitir y notificar la resolución de sanción como máximo el 05 octubre de 2020, fecha en la que se cumplían los nueve (9) meses que establece el artículo 259 del TUO de la LPAG. Asimismo, si bien con fecha 01 de diciembre de 2020 se emitió el Proveído S/N (que amplía el plazo del procedimiento sancionador), este fue emitido de manera posterior al vencimiento del plazo para resolver el procedimiento, por lo que corresponde sea declarado Nulo.

Por ello, el plazo de caducidad del expediente N° 1717-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3 operó al cumplirse los nueve (9) meses desde, esto es, el 06 de octubre de 2020. No obstante ello, dado que el plazo del procedimiento administrativo sancionador se ha excedido de forma extraordinariamente excesiva, el procedimiento resulta caduco incluso con el razonamiento expresado por la mayoría.

Por estas razones, mi voto ha sido por declarar la CADUCIDAD del procedimiento administrativo sancionador y NULO el Proveído S/N, por los fundamentos aquí vertidos.

Firmado digitalmente por:

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES

Vocal alterno