

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXI / N° 1186

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 010-2022-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5
SANCIONADOR : 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2
PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA
IMPUGNANTE : INCHCAPE MOTORS PERU S.A.
ACTOS IMPUGNADOS : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA
N° 1781-2021-SUNAFIL/ILM
RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA
N° 1782-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se dispone la acumulación de los Expedientes N° 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5, y 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, declarándose **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por INCHCAPE MOTORS PERU S.A., en contra de las Resoluciones de Intendencia N° 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 17 de diciembre de 2021. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.31**, **6.32** y **6.33** de la presente resolución, referidos a la existencia de infracciones continuadas.

Lima, 25 de octubre de 2022

VISTO: Los recursos de revisión interpuestos por INCHCAPE MOTORS PERU S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra las Resoluciones de Intendencia N°s 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 17 de diciembre de 2021 (en adelante, **las resoluciones impugnadas**), expedidas en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

EXPEDIENTE N° 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 2198-2017-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° 518-2017-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01)

infracción muy grave en materia de relaciones laborales, y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, como resultado de la denuncia presentada por el trabajador Emiliano Ariel Navas.

1.2 Mediante Proveído s/n, de fecha 04 de septiembre de 2018, notificado el 12 de septiembre de 2018, la Sub Intendencia de Resolución 5 le otorgó un plazo de quince (15) días hábiles computados desde el acto de notificación a la impugnante, para que ésta presente los descargos que considere competentes

1.3 Recibidos los descargos, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 11 de marzo de 2019, notificada el 04 de abril de 2019, la Sub Intendencia de Resolución 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana multó a la impugnante por la suma de S/ 14,175.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar contar con el Registro de Control de Asistencia respecto del señor Navas, correspondiente al período noviembre 2013 hasta el mes de enero 2015; afectando al señor Navas, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 7,087.50.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la verificación de la Medida de Requerimiento de fecha 03 de marzo de 2017 a las 8:30 am en las instalaciones de la SUNAFIL, afectando al señor Navas, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 7,087.50.

1.4 Con fecha 29 de abril de 2019, subsanado el 30 de mayo de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

i. El procedimiento vulnera el principio del *non bis in idem*, pues la materia de inspección ya ha sido objeto de inspección en dos procedimientos anteriores, identificándose que existen los mismos sujetos, hechos y fundamentos.

ii. La resolución vulnera el principio de verdad material, en virtud que la autoridad administrativa ya había emitido un pronunciamiento de la misma materia desestimando la propuesta de sanción a la inspeccionada.

iii. La inspectora comisionada decretó el cierre de la orden de inspección del presente procedimiento, y el archivo definitivo del procedimiento, y aun así la autoridad administrativa emitió la resolución apelada que impone la multa, por lo que la resolución apelada debe ser declarada nula

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de control de asistencia (submateria: Todas)

iv. El Acta de Infracción y la resolución apelada no fueron emitidas en un plazo razonable ni fueron debidamente motivadas, en tanto no se ha analizado los argumentos de defensa expuestos por la impugnante.

v. El trabajador denunciante, el señor Emiliano Ariel Navas, al ser asesor de ventas y tener el control total sobre su tiempo de servicio, y por la naturaleza de sus funciones, fue calificado como personal no sujeto a fiscalización tal y como se desprende de la carta que la impugnante le envió a dicho trabajador.

1.5 El 22 de julio de 2019, la impugnante presenta un escrito solicitando la acumulación del procedimiento de autos con el procedimiento tramitado bajo el expediente sancionador N° 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, en trámite.

1.6 Mediante Resolución de Intendencia N° 1781-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 17 de diciembre de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, revocando la infracción y la multa impuesta por incumplimiento de la labor inspectiva y adecuando la multa total a S/ 7,087.50, por considerar los siguientes puntos:

i. Si bien mediante Resolución de Sub Intendencia N° 259-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE3, recaída en el expediente sancionador N° 118-2016-SUNAFIL/ILM, la autoridad administrativa resolvió archivar el procedimiento sancionador seguido en contra de la impugnante por la infracción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, tal archivo respondió a la omisión de consignar la norma sustantiva vulnerada por parte del inspector comisionado, así como por no haberse realizado una debida investigación.

ii. Por ello, la autoridad administrativa emitió la Orden de Inspección N° 2198-2017-SUNAFIL/ILM, llevándose a cabo las actuaciones inspectivas que, concluyendo en el Acta de Infracción y posterior procedimiento administrativo sancionador, a través del cual se sancionó a la impugnante por no contar con el registro de control de asistencia respecto del trabajador Emiliano Ariel Navas, correspondiente al período laborado de noviembre 2013 hasta el mes de enero 2015.

iii. Sin perjuicio de lo señalado, mediante Orden de Inspección N° 11869-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante con referencia a la materia "registro de control de asistencia", generando el expediente sancionador N° 035-2019-SUNAFIL/ILM, en donde mediante Resolución de Sub Intendencia N° 402-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3, se sancionó por no contar con el registro de control de asistencia del trabajador Emiliano Ariel Navas, correspondiente al período laboral del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 a la fecha de las actuaciones inspectivas, por lo que no se observa vulneración del principio del *non bis in idem* al no tratarse de los mismos períodos sancionados.

iv. Respecto de los plazos transcurridos, se observa que el Acta de Infracción fue emitida dentro del plazo legal establecido, sin embargo, si bien el plazo para su notificación fue excedido, en virtud del numeral 151.3 del artículo 151 del TUO de la LPAG, el vencimiento del plazo solo genera nulidad cuando la norma lo disponga de forma expresa, lo que no ocurre en el presente caso.

v. Respecto de la supuesta falta de motivación o falta de apreciación de los descargos presentados por la impugnante, no se evidencia que tal situación se haya presentado en el caso de autos. Por el contrario, de la resolución apelada se observa que se han detallado los documentos exhibidos por la impugnante, precisando las razones por las cuales tales documentos no desvirtúan las infracciones imputadas, así como las normas vulneradas, por lo que no se observa una motivación indebida.

vi. De la revisión de los contratos y las boletas exhibidas no se consigna que el trabajador Emiliano Ariel Navas tenga el cargo de confianza como lo sostiene la impugnante; siendo el Informe N° 001-2017, del 21 de febrero de 2017 y la Declaración Jurada del 03 de marzo de 2017, documentos que constituyen una declaración de parte que no resulta suficiente con lo manifestado.

vii. Respecto de la acumulación de procedimientos, si bien se trata de los mismos sujetos y la misma infracción,

los períodos sancionados no corresponden a los mismos, siendo que en el presente procedimiento además se sanciona por una infracción a la labor inspectiva, por lo que no corresponde la acumulación de los procedimientos señalados.

viii. Finalmente, respecto de la medida inspectiva de requerimiento, en tanto se requirió que acredite el cumplimiento del registro de control de asistencia desde noviembre 2013 hasta enero de 2015, solicitándose la subsanación de un registro de períodos anteriores a la inspección, colisionando este hecho con el principio de razonabilidad previsto en el artículo IV, numeral 1.4 del TUO de la LPAG, corresponde revocar el presente extremo, dejando sin efecto la multa impuesta.

1.7 El 14 de enero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1781-2021-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-000322-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 14 de febrero de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

EXPEDIENTE N° 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2

1.9 Mediante Orden de Inspección N° 11869-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral³, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2395-2018-SUNAFIL/ILM, mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, como resultado de la denuncia presentada por el trabajador Emiliano Ariel Navas.

1.10 Mediante Imputación de Cargos N° 77-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI, de fecha 07 de enero de 2019, notificada el 01 de febrero 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 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**).

1.11 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° 653-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI, de fecha 15 de marzo de 2019 (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 2 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 402-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de 07 de mayo de 2019, notificada el 28 de mayo de 2019, multó a la impugnante por la suma de S/ 9,337.50 por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar contar con el registro de control de asistencia del trabajador Emiliano Ariel Navas, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.

1.12 Con fecha 19 de junio de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 402-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, argumentando lo siguiente:

i. Se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica, pues la autoridad administrativa ya había desestimado la

² Notificada a la inspeccionada el 20 de diciembre de 2021. Véase a folio 140 del expediente sancionador.

³ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada, Horario de Trabajo y Descansos remunerados (horas extra, Descanso en días feriados no laborales (locales o nacionales)

propuesta de sanción de multa en el procedimiento iniciado con Orden de Inspección N° 1811-2016-SUNAFIL/ILM.

ii. Se ha vulnerado el principio de razonabilidad, pues la autoridad no ha cumplido con realizar las actuaciones inspectivas dentro del plazo legal establecido.

iii. La resolución apelada contiene una motivación aparente, cuando de los correos y el anexo de la constancia de las actuaciones inspectivas se advierte que el trabajador denunciante, en su condición de asesor de ventas, está obligado a cumplir una jornada y un horario de trabajo, cuando él se encontraba en un puesto no sujeto a fiscalización inmediata debido a que es asesor de ventas que tiene el control total sobre su tiempo de servicio.

iv. Se ha vulnerado el principio de *non bis in idem*, considerando que la división de periodos que realiza la autoridad administrativa es incoherente, pues el 13 de marzo de 2013, el señor Navas ingresó a trabajar como asesor de ventas, el 31 de diciembre culminó su contrato, pero se inició un proceso judicial para su reincorporación, la cual se dio el 14 de agosto de 2017 en el mismo puesto y con las mismas condiciones, por lo que del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 la relación laboral estaba interrumpida.

1.13 El 22 de julio de 2019, la impugnante presenta un escrito solicitando la acumulación del procedimiento de autos con el procedimiento tramitado bajo el expediente sancionador N° 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5, en trámite.

1.14 Mediante Resolución de Intendencia N° 1782-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 17 de diciembre de 2021⁴, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Si bien mediante Resolución de Sub Intendencia N° 259-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE3, la autoridad administrativa resolvió archivar el procedimiento sancionador seguido en contra de la impugnante por la infracción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, tal archivo respondió a la omisión de consignar la norma sustantiva vulnerada por parte del inspector comisionado, así como por no haberse realizado una debida investigación.

ii. Por ello, la autoridad administrativa emitió la Orden de Inspección N° 2198-2017-SUNAFIL/ILM, llevándose a cabo las actuaciones inspectivas que, concluyendo en el Acta de Infracción y posterior procedimiento administrativo sancionador, a través del cual se sancionó a la impugnante por no contar con el registro de control de asistencia respecto del trabajador Emiliano Ariel Navas, correspondiente al período laborado de noviembre 2013 hasta el mes de enero 2015.

iii. Por ello, en el presente procedimiento se sancionó por no contar con el registro de control de asistencia del trabajador Emiliano Ariel Navas, correspondiente al período laboral del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 a la fecha de las actuaciones inspectivas, por lo que no se observa vulneración del principio del *non bis in idem* al no tratarse de los mismos periodos sancionados.

iv. Respecto de los plazos transcurridos, se observa que el Acta de Infracción fue emitida dentro del plazo legal establecido, sin embargo, si bien el plazo para su notificación fue excedido, en virtud del numeral 151.3 del artículo 151 del TUO de la LPAG, el vencimiento del plazo solo genera nulidad cuando la norma lo disponga de forma expresa, lo que no ocurre en el presente caso.

v. Respecto de la supuesta falta de motivación o falta de apreciación de los descargos presentados por la impugnante, no se evidencia que tal situación se haya presentado en el caso de autos. Por el contrario, de la resolución apelada se observa que se han detallado los documentos exhibidos por la impugnante, precisando las razones por las cuales tales documentos no desvirtúan las infracciones imputadas, así como las normas vulneradas, por lo que no se observa una motivación indebida.

vi. De la revisión de los correos electrónicos y el Anexo de la constancia de actuaciones inspectivas de fecha 20 de septiembre de 2018 se advierte que el trabajador denunciante está obligado a cumplir una jornada y horario

de trabajo acorde al horario de atención del centro de trabajo; siendo el Informe N° 001-2017, del 21 de febrero de 2017 y la Declaración Jurada del 03 de marzo de 2017, documentos que constituyen una declaración de parte que no resulta suficiente con lo manifestado.

vii. Respecto de la acumulación de procedimientos, si bien se trata de los mismos sujetos y la misma infracción, los periodos sancionados no corresponden a los mismos, siendo que en dicho procedimiento además se sanciona por una infracción a la labor inspectiva, por lo que no corresponde la acumulación de los procedimientos señalados.

viii. Conforme lo señala el considerando 3.13: "De la revisión de los actuados, se advierte como bien se ha detallado en el considerando 3.3 de la presente resolución, que la Resolución de Sub Intendencia N° 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5, del expediente generado por Orden de Inspección N° 2198-2017, solo sanciona a la inspeccionada por no contar con el registro de control de asistencia del trabajador Emiliano Ariel Navas, por el período laborado de noviembre 2013 hasta el mes de enero de 2015, con lo que, se evidencia que los periodos laborados de febrero 2015 a diciembre 2015, no fueron sancionados en citado procedimiento, sin embargo, el inferior en grado hace suyos los argumentos señalados por la autoridad instructora respecto a que en el presente caso, no correspondía sancionar por el periodo del 21 de noviembre de 2013 al 31 de diciembre de 2015, por lo que se deja a salvo el periodo de febrero 2015 a diciembre 2015".

1.15 El 14 de enero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1782-2021-SUNAFIL/ILM.

1.16 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000320-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 14 de febrero de 2022 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° 29981⁵, 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° 29981⁶, en concordancia con el artículo 41 de la Ley

⁴ Notificada a la inspeccionada el 20 de diciembre de 2021. Véase a folio 153 del expediente sancionador.

⁵ "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."

⁶ "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."

General de Inspección del Trabajo⁷ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁸, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁹ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1. El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una 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, modificado 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 RLGIT, 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"¹⁰.

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 INCHCAPE MOTORS PERU S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que el 14 de enero de 2022, INCHCAPE MOTORS PERU S.A., presentó el recurso de revisión en contra de las Resoluciones de Intendencia N° 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM respectivamente, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a

partir del día hábil siguiente de la notificación de las citadas resoluciones; el 21 de diciembre de 2022.

4.2 Así, al haberse identificado que los recursos interpuestos por el solicitante cumplen con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por INCHCAPE MOTORS PERU S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1. El 14 de enero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1781-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. Sostiene que se ha inaplicado el segundo párrafo del artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, en cuya redacción se señala de manera específica que "No existe obligación de llevar un registro de control de asistencia para trabajadores de dirección, los que no se encuentran sujetos a fiscalización inmediata y los que prestan servicios intermitentes durante el día".

ii. De igual modo, el Reglamento del Texto Único de la Ley de jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-TR, precisa en el literal c) del artículo 10 que "...los Trabajadores no sujetos a fiscalización inmediata son "(...) aquellos trabajadores que realizan sus labores o parte de ellas sin supervisión inmediata del empleador, o que lo hacen parcial o totalmente fuera del centro de trabajo, acudiendo a él para dar cuenta de su trabajo y realizar las coordinaciones pertinentes".

iii. Por ello, respecto de los trabajadores no sujetos a fiscalización inmediata, por la misma naturaleza de sus funciones y del puesto de trabajo, no resulta posible que los empleadores fiscalicen su hora de ingreso y de salida, a efectos de que cumplan su jornada o la jornada máxima de trabajo, motivo por el cual, el empleador no está obligado a llevar un registro de control de asistencia de dichos trabajadores.

iv. Sin perjuicio de que la normativa vigente no exige formalidad alguna para que un trabajador no sujeto a fiscalización inmediata ostente dicha calificación, por las propias funciones del denunciante, nuestra empresa lo calificó como personal no sujeto a fiscalización tal y como se desprende del texto de la carta dirigidada al denunciante, al tener el cargo de "Asesor de Ventas", quienes tienen total control sobre su tiempo.

⁷ "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."

⁸ "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

⁹ "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."

¹⁰ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14

v. Sostiene que por el mercado al cual están dirigidos los vehículos que la empresa comercializa, los ejecutivos de ventas no solo realizan sus actividades dentro de un horario normal de oficina o dentro de sus instalaciones de exhibición de vehículos, sino que deben de contactar a los potenciales compradores fuera de sus instalaciones, por lo que gran parte de las labores que sus asesores de ventas realizan se centra en visitar distintos lugares conforme a los requerimientos de sus clientes.

vi. Pese a ello, tanto el inspector comisionado como la Intendencia determinaron que habían incurrido en la infracción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. Consistente en no contar con un registro de asistencia, siendo contradictoria tal situación con lo antes expuesto, pues un trabajador no sujeto a fiscalización no se encuentra obligado a registrar su ingreso y salida.

vii. La Intendencia sostiene que se incumplió el procedimiento establecido en el artículo 59 del Decreto Supremo N° 001-96-TR, para la calificación de los puestos de dirección o de confianza, que en las boletas de pago no se consignó tal calificación o que la Declaración Jurada de la Sub Gerente de Recursos Humanos constituye una declaración de parte, fundamentos que no se conciden con los medios de prueba aportados al procedimiento ni los argumentos que han sido esgrimidos en cada instancia.

viii. Sostiene que el artículo 59 del Decreto Supremo N° 001-96-TR, no resulta aplicable al presente caso, toda vez que dicho dispositivo establece el procedimiento de calificación de personal de dirección y de confianza, siendo el trabajador denunciante uno no sujeto a fiscalización inmediata.

ix. De igual modo, la última parte del artículo 60 del Decreto Supremo N° 001-96-TR, precisamente señala que "La calificación de los puestos de dirección o de confianza, es una formalidad que debe observar el empleador. Su inobservancia no enerva dicha condición, si de la prueba actuada ésta se acredita." Siendo esto así, es incorrecto sostener que el incumplimiento de dicho procedimiento —en caso este fuese aplicable al caso— no enerva en absoluto la naturaleza del puesto de trabajo no sujeto a fiscalización. Es decir, aun cuando se incumpla con dicho procedimiento, se aplicará la regulación correspondiente a la de un puesto de dirección o de confianza si es que esto es así.

x. La Intendencia ha señalado que la empresa no ha consignado en el Contrato de Trabajo o en las Boletas de Pago que el denunciante era personal no sujeto a fiscalización inmediata. Sin embargo, no ha identificado ninguna norma que establezca la obligación, por parte de nuestra empresa, de cumplir con una formalidad de este tipo en los Contratos de Trabajo y en las Boletas de Pago. En consecuencia, se verifica que no se han planteado las razones suficientes —en este caso, jurídicas— por las cuáles nuestra empresa debería haber cumplido con una formalidad como la indicada y cuyo incumplimiento conllevaría a que se entienda que nuestra empresa estaba en la obligación de contar con un Registro de Control de Asistencia.

xi. Se ha vulnerado el derecho a la prueba, al no haberse valorado adecuadamente los medios probatorios actuados. Sostiene que el Informe N° 001-2017, emitido por la Sub Gerencia de Recursos Humanos, así como la Declaración Jurada de la misma sub gerente se dejaba constancia de la naturaleza de las funciones del denunciante, y por tanto, no existía Registro de Control de Asistencia. De igual modo, se presentó la Carta de la empresa dirigida al denunciante, a través de la cual se le informa que el puesto no está calificado como uno sujeto a fiscalización inmediata, documento que no ha sido valorado en forma alguna por la Intendencia.

5.2. A su vez, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1782-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. Sostiene que la empresa calificó el puesto del denunciante como uno no sujeto a fiscalización inmediata debido a que los asesores de ventas tienen el control total del tiempo de servicios, y no la empresa, en razón del segmento al que pertenecen los vehículos que comercializan.

ii. Los correos electrónicos no prueban que el trabajador estaba sujeto a fiscalización inmediata, pues únicamente

acreditan las coordinaciones que mantenían los asesores de venta con la empresa.

iii. El correo enviado el 29 de septiembre de 2019 supuestamente por la trabajadora Marjorie Paz es falso, pues ella cesó en el año 2016, con lo cual es evidente que dicho correo recoge información falsa o adulterada.

iv. Por ello, no deben de confundirse las coordinaciones que existen entre el trabajador y el empleador con el hecho de que exista una fiscalización directa e inmediata de sus labores, o una sujeción a un horario de trabajo determinado.

v. El horario de atención al público del local de ventas no acredita que el denunciante está sujeto al cumplimiento de un horario de trabajo.

vi. Sostiene que se ha inaplicado el segundo párrafo del artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, en cuya redacción se señala de manera específica que "No existe obligación de llevar un registro de control de asistencia para trabajadores de dirección, los que no se encuentran sujetos a fiscalización inmediata y los que prestan servicios intermitentes durante el día".

vii. Se ha inaplicado el inciso 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, referido al principio del *non bis in idem*. El Informe Final de Instrucción reconoció la existencia de identidad de sujetos, hechos y fundamentos con los otros dos procedimientos iniciados respecto del ex trabajador antes mencionado, iniciados mediante Orden de Inspección N° 1811-2016-SUNAFIL/ILM (archivado mediante Resolución de Intendencia N° 259-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE3) y Orden de Inspección N° 518-2017-SUNAFIL/ILM (aún en trámite y en el cual se impuso una sanción mediante la Resolución de Intendencia N° 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5). Sobre el particular, la Intendencia determinó que el presente procedimiento únicamente se entenderá respecto de los periodos del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 en adelante.

viii. La división del récord laboral que realizó la Intendencia para justificar no haber vulnerado el principio de *non bis in idem* resultó ser aún más perjudicial y vulnera en mayor medida este principio. Además, dicha división es inválida, por cuanto se trata de una misma relación laboral, durante la cual las labores se mantuvieron bajo las mismas condiciones, el dividir los periodos no diferencia los motivos de sanción en ninguna medida.

ix. Se ha vulnerado el principio de razonabilidad al excederse el plazo para un acta de infracción, en tanto el procedimiento se inició el 16 de agosto de 2018, motivo por el cual el plazo que tenían los inspectores para emitir el Acta de Infracción vencía el 28 de septiembre de 2018, sin embargo, recién el 4 de febrero fueron notificados con el Acta de Infracción, por lo que si bien dicha Acta consigna como fecha de emisión el 02 de septiembre de 2018, ello resulta poco verosímil debido al tiempo transcurrido entre la fecha de emisión y la fecha de notificación.

x. Se ha vulnerado el derecho a la prueba, al no haberse valorado adecuadamente los medios probatorios actuados. Sostiene que el Informe N° 001-2017, emitido por la Sub Gerencia de Recursos Humanos, así como la Declaración Jurada de la misma sub gerente se dejaba constancia de la naturaleza de las funciones del denunciante, y por tanto, no existía Registro de Control de Asistencia. De igual modo, se presentó la Carta de la empresa dirigida al denunciante, a través de la cual se le informa que el puesto no está calificado como uno sujeto a fiscalización inmediata, documento que no ha sido valorado en forma alguna por la Intendencia.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De la invocación al principio de *non bis in idem* y al principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador

6.1 Conforme se observa de la sección de antecedentes, el expediente sancionador N° 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5, tuvo origen en la Orden de Inspección N° 2198-2017-SUNAFIL/ILM, expedida tras la denuncia presentada por el señor Emiliano Ariel Navas en contra de su empleadora, INCHCAPE MOTORS PERU S.A. En dicha denuncia señalaba el trabajador que —entre otras conductas— la autoridad inspectiva se sirva solicitar a su empleador el registro de asistencia a fin de que pueda verificarse el cumplimiento de la normativa respecto del trabajo en sobretiempo. Las actuaciones inspectivas

culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 518-2017-SUNAFIL/ILM, en la cual se revisó la documentación correspondiente al período comprendido desde noviembre del 2013 hasta enero del año 2015, y se propuso como infracción cometida la conducta tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, conjuntamente con una infracción a la labor inspectiva, la cual posteriormente fue dejada sin efecto durante el trámite del procedimiento sancionador.

6.2 A su vez, el expediente sancionador N° 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, tuvo su origen en la Orden de Inspección N° 11869-2018-SUNAFIL/ILM, emitida tras el ingreso de la denuncia presentada por el mismo trabajador el 06 de febrero de 2018 bajo el mismo tenor, reiterando que a la fecha su empleador, INCHCAPE MOTORS PERU S.A., no mantiene un correcto registro de las horas de trabajo empleadas, laborando "...en jornadas previas y posteriores..." a su horario ordinario, incluso en días feriados. Esta denuncia motivó que se llevaran a cabo las actuaciones inspectivas que culminaron en el Acta de Infracción N° 2395-2018-SUNAFIL/ILM, en la cual se propuso también como infracción cometida la conducta tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. Cabe señalar que esta última Acta solicitó el registro de asistencia de la totalidad del período laborado por el entonces trabajador denunciante.

6.3 Esta similitud de hechos motivó a que la impugnante solicite la aplicación del principio del *non bis in idem*, desarrollado en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG¹¹, la cual exige la presencia de una triple identidad (identidad de sujetos, hechos y fundamentos), toda vez que en el expediente sancionador N° 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5, la Resolución de Sub Intendencia N° 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5, del 11 de marzo de 2019 considera al período de infracción comprendido entre noviembre de 2013 a enero de 2015, y en el expediente sancionador N° 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, la Resolución de Sub Intendencia N° 402-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, del 07 de mayo de 2019 sanciona por la infracción cometida por el período laborado del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 sin fecha de cese (fundamento 3.10 de dicha resolución).

6.4 Sin embargo, en tanto los períodos sancionados son distintos en ambos procedimientos sancionadores, no existe precisamente la identidad de hecho u objetiva (*eadem rea*), consistente en que "...el hecho o conductas 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..."¹², sin que esta conclusión desvirtúe una conducta que no ha sido observada por las instancias previas, referida al tipo de infracción cometida por INCHCAPE MOTORS PERU S.A., referida al principio de razonabilidad,¹³ reconocido como un principio general del procedimiento administrativo, con un claro desarrollo en el procedimiento administrativo sancionador, como se señalará más adelante.

6.5 Es importante precisar que este Tribunal ha identificado la que a la fecha de realización de las actuaciones inspectivas (agosto de 2018) se encontraba vigente la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – "Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva"¹⁴, en cuyo apartado 7.1.1 señalaba que a las actuaciones de la Inspección del Trabajo no le serían de aplicación "...las disposiciones al procedimiento administrativo general contenidas en el Título II de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo por expresa remisión a las mismas".

6.6 Cabe precisar que la precisión acotada parecía sustentarse en el artículo 10 de la LGIT, a saber:

Artículo 10.- Principios generales

Las **actuaciones de la Inspección del Trabajo son diligencias previas al procedimiento sancionador en materia sociolaboral, cuyo inicio y desarrollo** se regirá por lo dispuesto en las normas sobre Inspección del Trabajo, **no siendo de aplicación las disposiciones al procedimiento administrativo general**, contenidas en el Título II de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo por expresa remisión a las mismas (énfasis añadido)

6.7 Respecto de este punto, resulta conveniente realizar dos precisiones. La primera se encuentra

referida a la naturaleza de las normas que establecen excepciones o restringen derechos. Sobre el particular, la Constitución en su artículo 139 inciso 9) establece el principio de inaplicabilidad por analogía de las normas que restrinjan derechos fundamentales, de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De esta forma, el citado artículo de la Constitución no resulta aplicable únicamente a procesos penales sino, además, a todo el ordenamiento jurídico. Conforme a lo referido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 02235-2004-PA/TC:

"El Tribunal Constitucional, en diversas oportunidades, ha sostenido, sobre la base del principio general de libertad, que el ser humano, en principio, es libre para realizar todo aquello que no esté prohibido en virtud de una ley, ni obligado de hacer aquello que la ley no manda. En ese sentido, si bien las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse respetando el principio de legalidad, **la interpretación de una limitación legalmente impuesta, deberá además, realizarse en términos necesariamente restrictivos encontrándose vedada la interpretación analógica, in malam partem, de las normas que restrinjan derechos.**

Ese es el sentido general con el que debe entenderse el artículo 139º, inciso 9) de la Constitución, según el cual constituye uno de los principios que informan el ejercicio de la función jurisdiccional, pero también **un derecho subjetivo constitucional de los justiciables.**

"El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos" (subrayado agregado)

En efecto, los alcances de dicho principio de inaplicabilidad por analogía de las normas que restrinjan derechos no han de entenderse restrictivamente como pertenecientes sólo al ámbito del derecho penal y procesal penal, sino como **aplicables a todo el ordenamiento jurídico, particularmente cuando con una medida limitativa de derechos el Estado intervenga en el seno del contenido constitucionalmente protegido de estos**" (énfasis añadido).

6.8 De acuerdo a lo anterior, es indispensable considerar que cualquier limitación o excepción establecida a la libertad de los ciudadanos deberá ser interpretada de forma restrictiva. Este es el caso, precisamente, de la

¹¹ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

11. Non bis in idem.- 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.

¹² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II (Lima: Gaceta Jurídica Editores, Decimocuarta edición 2019), p 464.

¹³ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS 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 (...)"

¹⁴ Aprobado por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL y vigente desde el 04 de abril de 2016.

restricción que establece el artículo 10 de la LGIT. El citado artículo únicamente se refiere a las diligencias previas al procedimiento de inspección y no al procedimiento administrativo sancionador en sí mismo, el cual se inicia con la imputación de cargos. Por tanto, mal podría haberse interpretado que la restricción a la aplicación de disposiciones del TUO de la LPAG -si fuese válida tal restricción- pudiera efectuarse al procedimiento administrativo sancionador.

6.9 Lo segundo es que, considerando el mismo razonamiento, la restricción a los derechos efectuada por la administración en aplicación de la legislación vigente al momento de ocurrencia de las actuaciones inspectivas deberá ser coherente con la interpretación constitucional anteriormente precisada.

6.10 A este entender, si bien al momento de inicio de vigencia de la Directiva antedicha el marco normativo en materia de procedimiento administrativo no contaba con regulación orgánica específica con relación a las actuaciones previas al inicio de un procedimiento administrativo, lo cierto es que tal situación fue resultante con la expedición del Decreto Legislativo N° 1272. Adicionalmente, el cambio normativo antedicho también reforzó la naturaleza común de la Ley N° 27444, y su carácter supletorio respecto de cualquier procedimiento administrativo especial, lo cual irradia efectos -también- en el ámbito de los procedimientos materia del presente pronunciamiento.

6.11 Conforme a ello, el Decreto Legislativo N° 1272¹⁵ modificó la Ley N° 27444, en numerosos aspectos, uno de los cuales se encuentra referido de los cuales, en palabras del autor Morón Urbina se resume en lo siguiente:

“Una de las reformas más importantes del Decreto Legislativo N° 1272 fue extender el ámbito de aplicación de las normas de la LPAG hacia el interior de los procedimientos especiales seguidos por las entidades públicas. Desde la vigencia de la Ley N° 27444, con el objeto de excluirse de muchas de sus disposiciones, las entidades emplearon una fórmula de evasión a partir de ampararse en la especialidad de sus procedimientos. De ese modo, afirmando su especialidad, se diferenciaban de la norma general y se permitían mantener o introducir normas diferentes aun por vía reglamentaria interna. Así, plazos, recursos, formas de notificación, modalidades de eficacia, exigencias, requisitos, plazos, entre otros, adoptaban reglas distintas a las generales, simplemente afirmando su ‘especialidad’, vaciando de contenido a la LPAG.”¹⁶

6.12 Debe precisarse que, además, el citado Decreto Legislativo introdujo un Capítulo adicional en la Ley del Procedimiento Administrativo General, el vinculado a la denominada “Actividad Administrativa de Fiscalización”, la cual es conceptualizada como:

Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización

239.1 La actividad de fiscalización **constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria**, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos (énfasis añadido).

Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades. Por razones de eficacia y economía, las autoridades pueden coordinar para la realización de acciones de fiscalización conjunta o realizar encargos de gestión entre sí.

239.2 **Independientemente de su denominación, las normas especiales que regulan esta función se interpretan y aplican en el marco de las normas comunes del presente capítulo, aun cuando conforme al marco legal sean ejercidos por personas naturales o jurídicas privadas** (énfasis añadido).

6.13 Según se aprecia, las modificaciones incorporadas por el Decreto Legislativo N° 1272, se encuentran

claramente enfocadas con garantizar la naturaleza común de la Ley N° 27444, resaltando su naturaleza común a todos los procedimientos administrativos, incluyendo los especiales. Tal es su deliberado objeto que el mismo Decreto Legislativo modificó el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444 disponiendo que: “Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales **no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley**” (énfasis añadido).

6.14 Consecuentemente, no existe interpretación de la LGIT o del RLGIT que pueda vaciar de contenido al TUO de la LPAG; es decir, que las garantías y derechos establecidos a favor de los administrados contenida en la norma común no podrán ser menoscabadas por la regulación establecida en las normas especiales.

6.15 Como se aprecia entonces, en el marco de los procedimientos administrativos contenidos en la LGIT o la RLGIT, así como al ejercicio de la actividad administrativa de fiscalización por parte de los servidores de los órganos conformantes del sistema de inspección del trabajo, se aplica necesariamente todas las garantías y derechos a los administrados contenidos en el TUO de la LPAG. Solo en aquellos casos en los cuales la norma especial (LGIT o la RLGIT) establece una regulación más favorable a los administrados es que se aplican tales normas en lugar de la norma común (TUO de la LPAG). Lo antedicho es de especial relevancia para la determinación y ejercicio de la potestad sancionadora y la imposición de tipos de sanciones, conforme se expondrá en fundamentos posteriores.

6.16 Por ello, a criterio de este Tribunal, toda actuación de la administración pública —indistintamente de la calificación que ésta reciba— debe ser acorde con los principios y el contenido del TUO del LPAG, como una manifestación misma de la validez de sus procedimientos, materializada en actos administrativos que no pueden generarse en contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias (según el numeral 4 del artículo 10 del TUO de la LPAG).

6.17 De otro lado, el principio de razonabilidad también se encuentra recogido como un principio de la potestad sancionadora administrativa el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG¹⁷. Este principio busca limitar la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora.

6.18 Conforme con la doctrina, el principio de razonabilidad aporta parámetros cualitativos que coadyuvan a velar para que, toda norma que regule infracciones y sanciones administrativas, atienda en lo posible a criterios objetivos, de forma tal que se reduzca el riesgo del llamado “exceso de punición”, acotándose al máximo la discrecionalidad y eventual actuar arbitrario

¹⁵ “Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo”, publicado el 21 de diciembre de 2016 y vigente desde el día siguiente de su publicación.

¹⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit. Página 54.

¹⁷ Texto Único Ordenado de la Ley N° 2744, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; b) La probabilidad de detección de la infracción; c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; d) El perjuicio económico causado; e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(...)

de la Administración Pública¹⁸. Dichos criterios objetivos deben reflejar (no sólo implícitamente sino de manera clara y demostrada) razonabilidad y proporcionalidad en dos niveles o momentos: tanto en la tipificación legal de las infracciones y sanciones, como en la determinación y aplicación de estas últimas a casos concretos.

6.19 De acuerdo con Juan Carlos Morón¹⁹, el llamado “exceso de punición” resulta uno de los vicios más comunes en los que se incurre en dicho ejercicio, y está vinculado a la elección de la sanción aplicable a los administrados. Al efecto, el autor explica que lo determinante del vicio es “(...) la necesidad de una adecuada proporcionalidad o razonabilidad entre la medida elegida para sancionar y el reproche que objetivamente amerita la conducta incurrida”.

6.20 Cassagne²⁰, en una línea similar, explica que la proporcionalidad se aprecia: “entre la pena (sanción) prevista en la norma y la conducta del agente, sobre la base de la regla de la razonabilidad cuya valoración debe responder a la realización del bien jurídico tutelado y significado social”.

6.21 Por su parte, Comadira²¹ señala que el exceso de punición se produce cuando “en la norma o el acto disciplinario se contienen sanciones aplicables o aplicadas que, en relación con las tesis orientadoras pertinentes, resultan desproporcionadas con las conductas sancionables o sancionadas, respectivamente”.

6.22 De este modo, existe exceso de punición cuando la sanción impuesta a un administrado no guarda proporcionalidad con el objetivo de la norma represiva que sustentó el dictado del precepto como la emisión del acto administrativo sancionador (desvío de poder). Aun cuando el ilícito constituyera un actuar punible, la sanción debe ser razonable, en función de los elementos subjetivos de la comisión y los efectos producidos. En este sentido, el exceso de punición es un típico ejemplo de la falta de proporcionalidad entre el contenido del acto sancionador y su finalidad.

6.23 Afirmandose en este principio, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido que una decisión sancionadora razonable supone, cuando menos:

a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.

b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los “antecedentes del servidor”, como ordena la ley en este caso.

c) Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso²².

6.24 En este punto, es importante señalar que, de acuerdo con lo expresado en el artículo 1 de la LGIT, la finalidad de la Inspección de Trabajo es vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, entre otros.

6.25 Es por ello que, la Inspección de Trabajo no agota su enfoque en una perspectiva punitiva; sino que, de forma complementaria, debe procurar brindar oportunidades para reconducir las conductas de los sujetos inspeccionados, orientado al ejercicio de vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, propio de la función inspectiva.

6.26 Así, la existencia en paralelo de estos procedimientos sancionadores, iniciados por un mismo trabajador en contra de su empleador invocando la misma conducta proscrita por Ley vulnera el principio de razonabilidad antes invocado y obliga a analizar otra figura legal contemplada en la legislación nacional, referida a los tipos de infracción existente, así como el acudir a la figura de la acumulación de procedimientos, contemplada en el artículo 160 del TUO de la LPAG²³.

De las infracciones continuadas y los procedimientos administrativos sancionadores N^{os} 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5 y 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2

6.27 El artículo 252 del TUO de la LPAG, al desarrollar la figura de la Prescripción, identifica distintos tipos de infracciones para el inicio del cómputo del plazo prescriptivo: por un lado, señala que para las infracciones instantáneas, así como las infracciones instantáneas de efectos permanentes, el plazo comenzará a partir del día en que la infracción se cometió. En el caso de las **infracciones continuadas**, sostiene con precisión que el cómputo del plazo de prescripción comenzará desde el día en que se realizó la última acción constitutiva de la infracción; y finalmente en el caso de las infracciones permanentes, el día en el cual cese la acción.

6.28 A manera referencial, sin que vincule de modo alguno a este Tribunal, en su momento el “Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL”, creado mediante Resolución de Superintendencia N° 061-2019-SUNAFIL, emitió el Tema N° 1 “Cómputo del plazo de prescripción relacionado al Sistema de Inspección del Trabajo”, contenido en el Anexo de la Resolución de Superintendencia N° 110-2019-SUNAFIL,

“El Título III del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, no contiene un único tipo de infracciones, sino que se regulan infracciones instantáneas, instantáneas con efectos permanentes, permanentes y continuadas.

De este modo, a efectos de determinar el *dies a quo*, es fundamental efectuar un análisis caso por caso para distinguir las diversas clases de infracción, para lo cual será necesario acudir a la norma que prevé la conducta infractora y examinar la acción o acciones concretas que se tipifican como ilícito administrativo, para precisar en qué momento se consuma la infracción y se inicia el cómputo de la prescripción:

1) La infracción instantánea se consuma con la conducta misma, sin que la situación ilícita sea permanente o duradera en el tiempo. Por lo tanto, el plazo de prescripción empieza a computarse desde la consumación de la infracción, esto es, desde la realización de la conducta infractora.

2) La infracción instantánea con efectos permanentes es aquella que, asimismo, se consuma 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.

3) La infracción continuada es aquella que se configura cuando se realizan distintas conductas (pluralidad de acciones), siendo cada una de ellas una infracción independiente, pero se considera como una única infracción, siempre y cuando conformen un proceso unitario y homogéneo de acción. En este caso, el plazo de prescripción empieza a computarse desde que se lleva a cabo la última acción constitutiva de la infracción.

¹⁸ Ocampo Vásquez, Fernando. (2011) “El Principio de Razonabilidad como límite a la tipificación reglamentaria de los Organismos Reguladores”. En *Ius et veritas* núm. 42, pág. 2

¹⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Ibidem*. Página 408.

²⁰ CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Séptima Edición actualizada. Buenos Aires, 2002. p. 12

²¹ Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Loc. cit*

²² Exp. No. 2192-2004-AA/TC.

²³ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS Artículo 160.- Acumulación de procedimientos

La autoridad responsable de la instrucción, por propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión

4) La infracción permanente es aquella que se caracteriza porque la acción infractora crea una situación antijurídica que se prolonga en el tiempo, es decir, la conducta misma se sigue consumando hasta que el autor decide abandonarla. De igual forma como sucede en las infracciones continuadas, el plazo de prescripción empieza a computarse desde que ha cesado la situación antijurídica, toda vez que es el momento en que se ha consumado la infracción (y no mientras dicha conducta se mantiene)” (énfasis añadido)

6.29 Respecto las infracciones continuadas, conforme lo detalla Baca Oneto²⁴, puede decirse que:

“Se trata de un supuesto importado del Derecho Penal, en donde se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario. Para entender que estamos ante una infracción de este tipo, que implica una unidad jurídica de acción, debe existir homogeneidad de la norma violada (del bien jurídico lesionado) y del sujeto activo, debiendo actuar éste en ejecución de un plan preconcebido (dolo conjunto) o aprovechando idéntica ocasión (dolo continuado). La prescripción se cuenta desde la última actuación constitutiva de infracción, mediante la cual se consumaría esta «unidad de acción». Por ello, ha establecido la jurisprudencia que la norma penal aplicable a la conducta infractora es la que estaba vigente al momento de cometerse la última infracción, pues en este momento se consuma del todo”

6.30 Atendiendo a los criterios doctrinarios y jurisprudenciales, el Tribunal encuentra ilustrativa la explicación que realiza Cortez²⁵:

“Infracciones instantáneas.– En las infracciones de carácter instantáneo, la conducta infractora, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un solo acto o momento determinado (Danos, 2013), en el que la infracción se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera (Baca, 2012); siendo en ese momento en que se inicia el cómputo del plazo de prescripción (Morón, 2019)

Infracciones instantáneas con efectos permanentes (o que causan estado).– Esta clase de infracciones crean un status quo antijurídico duradero pero que se consuma cuando se produce la situación antijurídica (Palma, 2001). Por ello, en este caso, el cómputo del plazo de prescripción comienza en el momento de la consumación material instantánea del ilícito y no cuando se pone fin por voluntad del sujeto, a sus efectos (Gallardo, 2008). Estas infracciones se consuman en un momento determinado (son instantáneas), pero tienen un impacto duradero en la realidad, produciendo efectos externos que son duraderos pudiendo incluso ser permanentes (Caballero, 2010). En ese sentido, se puede diferenciar plenamente la comisión del hecho y sus efectos. (...)

Infracciones continuadas.– **Son aquellas infracciones en las que se realizan varias acciones u omisiones -cada una de las cuales constituye por separado una infracción (Morón, 2019)- que infringen el mismo precepto o preceptos de similar naturaleza (homogeneidad de la norma violada o del bien jurídico lesionado), dentro de un proceso unitario, actuando el autor de forma perdurable y constante (con voluntad duradera), en el marco de un plan preconcebido, debiendo presentar una conexión espacio-temporal. Sin embargo, a fin de determinar la existencia del proceso unitario, no basta con demostrar la existencia de un plan preconcebido y la pluralidad de actos, sino que lo determinante es determinar la unidad de hecho, a través de la repetición de una misma acción típica guiada por un propósito único, la cual debe repetirse en un breve período de tiempo y de forma sucesiva (énfasis añadido).**

En esta clase de infracciones, la prescripción se cuenta desde la última acción u omisión constitutiva de infracción, mediante la cual se consumaría el proceso unitario (Baca, 2012).

Infracciones permanentes.– Son infracciones por omisión de deberes establecidos por el ordenamiento y tipificados como infracción en caso de incumplimiento (Caballero, 2010). Al conceptualizar estas infracciones, la profesora Gallardo (2008) afirma que se produce una única acción que tiene la virtualidad de prorrogar sus efectos en el tiempo, y con ello, de poner de manifiesto la voluntad infractora del sujeto sin solución de continuidad, la cual resulta diversificable en dos fases: una, que se pone en marcha en el momento de realizar los elementos del tipo, y otra, la que se pone de manifiesto al no ponerle fin eliminando los efectos contrarios a Derecho (p. 238). En estos casos, el ilícito se sigue consumando durante un tiempo por voluntad de su autor, y se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica, por lo que mientras no se abandone esa situación no puede darse comienzo a la prescripción (Palma, 2001). Cabe señalar que en esta clase de infracciones no son los efectos de la conducta infractora los que persisten, sino la conducta misma (Baca, 2012), por lo que existe un continuum absolutamente inescindible entre la comisión del hecho y sus efectos (Gallardo, 2008). (...)

6.31 Por ello, en aplicación del criterio señalado en el fundamento 6.15 de la presente Resolución, existirá una infracción continuada en aquellos supuestos en los cuales las autoridades del Sistema Inspectivo de Trabajo identifiquen la ocurrencia de (i) más de una conducta (acciones u omisiones) que constituiría cada una de ellas, por separado, una infracción; (ii) que infrinjan el mismo precepto o preceptos de similar naturaleza (homogeneidad de la norma violada o del bien jurídico lesionado); (iii) dentro de un proceso unitario (en contra de uno o más trabajadores por parte de un mismo empleador y repetición de una misma acción típica guiada por un mismo propósito); (iv) actuando el administrado con voluntad duradera (de forma perdurable y constante); y, (v) con una conexión espacio-temporal.

6.32 En dichos supuestos, atenta contra el principio de razonabilidad (y consecuentemente constituye un supuesto de exceso de punición) la emisión consecutiva de órdenes de inspección seguidas sobre tales hechos. En tales casos la administración deberá acumular los procedimientos administrativos sancionadores que de éstas se generen en un solo procedimiento, cuando dicha competencia corresponda a una sola intendencia regional de la SUNAFIL. En cambio, cuando el fenómeno sea de carácter suprarregional, cada Intendencia Regional debe evaluar su propia competencia conforme con la legislación aplicable y proseguir con los procedimientos administrativos respectivos, de forma independiente. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación uniforme de los criterios establecidos por este Tribunal a cada caso en concreto.

6.33 Conforme lo reconoce la legislación, jurisprudencia y la doctrina nacional, el tipo infractor a aplicarse en este tipo de infracciones (continuadas) debe regirse por lo dispuesto por la normativa vigente al momento de cometerse la última infracción, comprendiéndose bajo este criterio el valor de la unidad impositiva tributaria (UIT), para el cálculo de la multa.

²⁴ BACA ONETO, Víctor Sebastián. (2011). La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas). Revista Derecho & Sociedad, (Nº 37), páginas 263-274. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13178>

²⁵ CORTEZ, Luis (2019) “La diferencia entre infracciones instantáneas y permanentes: A propósito de la infracción tipificada en el numeral 66) del artículo 134 del reglamento de la Ley General de Pesca”. Revista Vox Juris Nº 37(2) páginas 44-45. Fondo editorial de la Universidad de San Martín de Porres. Recuperado a partir de <https://www.aulavirtualusmp.pe/ojs/index.php/VJ/article/view/1606/pdf05>.

6.34 En esta línea argumentativa -de manera referencial- y bajo un enfoque eminentemente práctico, la Dirección de Inteligencia Inspectiva de la SUNAFIL, a través del Memorándum Circular N° 086-2022-SUNAFIL/DINI, remitió a las distintas Intendencias el "Lineamiento para determinar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones previstas en el reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR" (como anexo de dicho memorando), detallando los pasos a seguir para determinar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones previstas en el RLGIT (numeral 8.1), señalando con mucha precisión que para aquellos supuestos en los cuales las infracciones administrativas comprendan más de un periodo incumplido, estos supuestos serán considerados como infracciones continuadas (numeral 8.4).

6.35 Estos alcances permiten identificar que las conductas sancionadas a través de las Resoluciones de Sub Intendencia N°s 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5 y 402-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, que impusieron la sanción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT por no contar con un registro de control de asistencia dentro de los expedientes sancionadores N°s 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5 y 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2 respectivamente, constituyen acciones dentro de una misma conducta infractora, sostenida por INCHCAPE MOTORS PERU S.A., en contra del trabajador Emiliano Ariel Navas.

6.36 Así, por ejemplo, se observa que los contratos obrantes a folios seis y siguientes del expediente inspectivo generado por la Orden de Inspección N° 2198-2017-SUNAFIL/ILM, obrantes también en el expediente inspectivo generado como por la Orden de Inspección N° 11869-2018-SUNAFIL/ILM, señalan como cláusula primera lo siguiente:

Figura N° 01:

Cláusula del contrato

D. CLAUSULAS DEL CONTRATO:

PRIMERO: EL EMPLEADOR requiere cubrir las necesidades de recursos humanos a plazo fijo, sujeto a una jornada ordinaria no mayor de 48 horas semanales determinada en las condiciones de este contrato.

6.37 En similar sentido, a folios 22 expediente inspectivo de la Orden de Inspección N° 2198-2017-SUNAFIL/ILM, obra el correo de fecha 29 de septiembre de 2015 remitido por la Sub Gerente de Recursos Humanos – y cuestionado por la impugnante al ser denominado como apócrifo sin ningún fundamento que respalde tal aseveración – en el cual expresamente se consigna lo siguiente:

Figura N° 02:

Correo de fecha 29 de septiembre de 2015

Estimados colaboradores, para comunicarles que ~~el viernes 9 de Octubre ha sido declarado feriado no laborable.~~

Sin embargo, por necesidades de la empresa y en función al uso de sus facultades, las áreas de negocios sí laborarán pero de manera parcial, por lo que deberán coordinar con sus jefes para clarificar qué posiciones deberán asistir de acuerdo a los horarios establecidos por cada Gerencia:

- Ventas Nuevos, Ventas Usados, Repuestos (Surco, San Isidro): de 10am a 2pm *(Y horas)*
- Plaza Lima Norte y Jockey Plaza: en horario regular
- Servicio – Surco: horario regular
- Servicio – San Isidro: no atenderá
- Huachipa: no atenderá

El Sábado 10 de Octubre, se atenderá de manera regular. Asimismo, recordar a todas las personas que tomen el feriado, que deberán recuperar sus 8 horas en los próximos 10 días.

6.38 Evidenciándose que existe un control de horas interno por parte de la empresa, por medio del cual se exige la recuperación de las ocho horas correspondientes al 09 de octubre de 2015, en clara incongruencia con lo sostenido por la impugnante a través de sus alegatos presentados durante los procedimientos sancionadores, así como al contenido del Informe y la Declaración Jurada de la Sub Gerente de Recursos Humanos que reiteran que el trabajador denunciante no se encontraba sujeto a fiscalización del tiempo.

6.39 Por ello, sostener que ha existido una falta de valoración de los medios probatorios y de los alegatos presentados por parte de la impugnante, entendida como una causal de nulidad, es ajena a la realidad dado que se han valorado los medios probatorios presentados por la impugnante. Por el contrario, en aplicación del principio de primacía de la realidad establecido como precedente de observancia obligatoria por esta misma Sala mediante Resolución de Sala Plena N° 006-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 18 de septiembre de 2022 en el diario oficial

El Peruano, "...en caso de discordancia entre los hechos constatados en la fiscalización y los documentos o acuerdos formales establecidos por el sujeto inspeccionado, debe darse preferencia a los primeros..." (fundamento 6.23), debiéndose declarar infundados los alegatos de los recursos de revisión.

6.40 La ocurrencia de estos hechos permite confirmar la existencia de una infracción continuada durante los períodos sancionados por las resoluciones de Sub Intendencia antes mencionadas, y confirmados por las Resoluciones de Intendencia N^{os} 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, las cuales son objeto de revisión.

6.41 Por tanto, ha quedado acreditado en el marco de la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador la existencia de más de una conducta (omisiones) de no contar con el registro control de asistencia que constituirían cada una de ellas, por separado, una infracción que infringen el mismo precepto (infracción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT); dentro de un proceso unitario dado que se realiza en contra del mismo trabajador y por la misma empresa con el propósito de eludir la regulación laboral aplicable al trabajador y menoscabar sus derechos conforme a su relación laboral vigente a dicha fecha; actuando con voluntad duradera, la cual se evidencia con la conexión espacio temporal entre ambas conductas atípicas (noviembre 2013 hasta el mes de enero 2015, del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 a la fecha de las actuaciones inspectivas).

6.42 Por ello, en concordancia con el artículo 160 del TUO de la LPAG, corresponde acumular el presente procedimiento y adecuar la infracción impuesta a la impugnante por el período comprendido de noviembre de 2013 hasta enero de 2015, del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 sin fecha de cese bajo el supuesto infractor previsto en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, por no acreditar contar con el registro de control de asistencia del trabajador Emiliano Ariel Navas, con una multa de S/ 9,337.50, correspondiente con el valor de la unidad impositiva tributaria (UIT) vigente al momento de la comisión de los últimos actos que configuran la infracción como una de tipo continuada.

Respecto del exceso de plazo invocado para la emisión del Acta de Infracción N° 2395-2018-SUNAFIL/ILM

6.43 Respecto de la presunta vulneración al principio de razonabilidad, por el plazo de emisión del Acta de Infracción antes referida, este Tribunal hace suyos los alegatos señalados en el fundamento 3.5 de la Resolución de Intendencia N° 1782-2021-SUNAFIL/ILM, al precisarse que las actuaciones inspectivas que concluyeron en dicha Acta se iniciaron el 16 de agosto de 2018, venciendo los treinta (30) días hábiles establecidos por ley el 01 de octubre de 2018; por lo que el Acta de Infracción N° 2395-2018-SUNAFIL/ILM, al ser emitida el 20 de septiembre de 2018, fue generada dentro del plazo legal establecido.

6.44 Situación distinta se presenta respecto de su notificación, conforme se observa del numeral 1.10 de la presente resolución, pues el Acta fue notificada conjuntamente con la Imputación de Cargos el 01 de febrero de 2019, lo cual si bien contraviene lo establecido en el artículo 24 del TUO de la LPAG²⁶, no invalida el procedimiento, conforme lo señala el numeral 151.3 del artículo 151 del mismo cuerpo normativo invocado²⁷.

6.45 En ese sentido, este Tribunal es consciente de la sobrecarga de expedientes de conocimiento de las instancias instructivas y sancionadoras; sin embargo, hace un especial llamado al cumplimiento de los plazos – dentro de sus capacidades – a fin de evitar la generación de situaciones que impliquen una demora innecesaria en la tramitación de los distintos procedimientos a su cargo.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1 Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a la siguiente infracción:

Nº	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y calificación
1	Relaciones Laborales	No acreditar contar con el Registro de Control de Asistencia respecto del señor Navas, correspondiente a los períodos fiscalizados.	Numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR MUY GRAVE

7.2. Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

8.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

8.2 En tal sentido, atendiendo a la existencia de las infracciones continuadas, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.31**, **6.32** y **6.33** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

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° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

²⁶ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 24.- Plazo y contenido para efectuar la notificación

24.1 Toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días, a partir de la expedición del acto que se notifique, y deberá contener:

24.1.1 El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación.

24.1.2 La identificación del procedimiento dentro del cual haya sido dictado.

24.1.3 La autoridad e institución de la cual procede el acto y su dirección.

24.1.4 La fecha de vigencia del acto notificado, y con la mención de si agotare la vía administrativa

(...)"

²⁷ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 151.- Efectos del vencimiento del plazo

(...)

151.3 El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Disponer la **ACUMULACIÓN** de los Expedientes N^{os} 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5 y 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, correspondientes a los recursos de revisión interpuestos por INCHCAPE MOTORS PERU S.A., en contra de las Resoluciones de Intendencia N^{os} 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, emitidas por la Intendencia de Lima Metropolitana

SEGUNDO.- Declarar **INFUNDADO** los recursos de revisión interpuestos por INCHCAPE MOTORS PERU S.A., en contra de las Resoluciones de Intendencia N^{os} 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

TERCERO.- CONFIRMAR las Resoluciones de Intendencia N^{os} 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, adecuando la infracción impuesta de conformidad con el fundamento 6.42 de la presente resolución.

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

QUINTO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.31**, **6.32** y **6.33** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

SEXTO.- PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados debe ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

SÉPTIMO.- Notificar la presente resolución a INCHCAPE MOTORS PERU S.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese, comuníquese y comuníquese

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

J-2125985-1

**TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL
SALA PLENA**

**RESOLUCIÓN DE SALA PLENA
N° 011-2022-SUNAFIL/TFL**

EXPEDIENTE : 517-2019-SUNAFIL/IRE-LIB
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD

IMPUGNANTE : ALERCOGE S.A.C.

ACTO : RESOLUCIÓN DE DE
IMPUGNADO INTENDENCIA N°
021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB

MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara, **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por ALERCOGE S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 21 de enero de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.5.14, 6.5.15 y 6.5.16 de la presente resolución, referente a la supervisión en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Lima, 25 de octubre de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por ALERCOGE S.A.C., (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 21 de enero de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Orden de Inspección N° 2723-2019-SUNAFIL/IRE-LIB, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo¹, que culminaron con

la emisión del Acta de Infracción N° 473-2019-SUNAFIL/IRE-LIB (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otras, de una (01) infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, a raíz del accidente de trabajo ocurrido el 07 de noviembre de 2019.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 275-2020-SUNAFIL/IRE-LIB/SAI-IC, de fecha 28 de octubre de 2020, notificada el 05 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, 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. De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final N° 138-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SAI-IF, de fecha 05 de marzo de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), el cual determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por ello, procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de La Libertad, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 423-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 02 de agosto de 2021, notificada el 04 de agosto de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 17,955.00, por haber incurrido, en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por el incumplimiento de seguro complementario de trabajo de riesgo-salud; tipificada en el numeral 27.15 del artículo 27 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 1,890.00.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (sub materia: registro de accidente de trabajo e incidentes); seguro complementario de trabajo de riesgo (sub materia: cobertura en salud e invalidez- sepelio); accidente de trabajo/ incidentes (sub materia: incumplimiento (s) en materia de SST que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial; formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo; identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER); equipos de protección personal.