



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 561-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**EXPEDIENTE SANCIONADOR** : 1074-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE2

**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

**IMPUGNANTE** : CSALUD S.A.

**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1184-2021-SUNAFIL/ILM

**MATERIA** : - RELACIONES LABORALES  
- LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por CSALUD S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 1184-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de julio de 2021.

Lima, 22 de noviembre de 2021

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por CSALUD S.A. (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 1184-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de julio 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° 5107-2017-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 1753-2017-SUNAFIL/ILM (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 relaciones laborales, y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

**1.2.** Mediante Imputación de cargos N° 200-2018-SUNAFIL/ILM/SIAI de fecha 20 de abril de 2018, notificada el 08 de mayo de 2018, 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

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Certificado de trabajo (submateria: incluye todas); Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (submateria: vacaciones); Compensación por tiempo de servicios (submateria: depósito de CTS); y Remuneraciones (submaterias: pago íntegro y oportuno de la remuneración convencional, gratificaciones y pago de bonificaciones).

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

**1.3.** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 236-2018-SUNAFIL/ILM/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 484-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE2 de fecha 21 de agosto de 2018, multó a la impugnante por la suma de S/ 31,185.00 por haber incurrido, entre otras, en:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de las vacaciones no gozadas de: i) Cantaro Bancos Sylvia Milagros: 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013 y truncas del 01.04.2016 al 16.11.2016; ii) Espinoza Cueva Johana: vacaciones no gozadas del 01.10.2015 al 30.09.2016; iii) Canchari Romero Susy Marcosa: vacaciones truncas del 04.07.2016 al 31.12.2016; iv) Rondón Soria Lourdes Joana: vacaciones truncas del 01.07.2016 al 31.12.2016; v) Castillo Polo Elsa Soledad: vacaciones truncas del 01.01.2017 al 22.03.2017; vi) Correa Herrera Miguel Angel: vacaciones truncas del 03.10.2014 al 12.08.2015; vii) Chávez Flores Flavio Arturo Martin: íntegro truncas del 24.12.1015 al 24.11.2016; y, viii) Oncoy Montes Liz Margot: vacaciones no gozadas y truncas del 24.10.2014 al 08.12.2015, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, con sanción ascendente a S/ 7,087.50.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 13 de julio de 2017, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, con sanción ascendente a S/ 7,087.50.

**1.4.** Con fecha 17 de setiembre de 2018, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 484-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE2, argumentando lo siguiente:

- La Sub Intendencia determinó que no cumplió con subsanarse el pago de las obligaciones laborales; sin embargo, mediante los anexos 1-D, 1-E, 1-F, 1-G, se acreditó el pago de las remuneraciones de la extrabajadora Susy Marcosa Canchari Romero, mediante los documentos denominados "Egreso de caja" con los comprobantes de pago N° 5600455 del 16/01/2016, por la suma de S/ 932.00; Comprobante de pago N° 5600276 del 18/03/2017 por la suma de S/ 1,017.00; Comprobante N° 5600546 del 6/05/2017 por la suma de S/1,174.00 y Comprobante N° 5600536 del 7/07/2017 por la suma de S/ 1,097.00.
- Respecto a la extrabajadora Lourdes Joana Rondón Soria, mediante la liquidación de beneficios sociales, así como la constancia de "Egreso de caja" del 09 de agosto de 2017, (anexo 1-H) por la suma de S/ 1,770.65; se acreditó el pago de la CTS así como el pago de sus vacaciones truncas.
- Respecto de la extrabajadora Elsa Soledad Castillo Polo, se acreditó el pago de la compensación por tiempo de servicios, vacaciones truncas 2017-2018, y gratificaciones



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 561-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

truncas, mediante liquidación de beneficios sociales suscrita por la extrabajadora, acreditados mediante los anexos 1-I, 1-K, 1-L y 1-M; así como se ha cumplido con el pago de sus remuneraciones.

- La autoridad inspectiva afirma de forma arbitraria que no se acredita el pago de los beneficios laborales de las extrabajadoras señaladas anteriormente, pues sí se ha demostrado el cumplimiento mediante las boletas de pago y fechas de pago con los documentos denominados "pagos de planilla", conforme al principio de presunción de veracidad, más aún cuando está acreditado el cumplimiento de las infracciones detectadas por los Inspectores del Trabajo.
- La resolución apelada cuenta con un vicio de nulidad contenido en el artículo 10 inciso 1 y 2 de la Ley N° 27444, al imponer una cuantiosa multa que vulnera la garantía del debido proceso, generando la nulidad del acto administrativo por contravenir una norma legal de carácter imperativa.

**1.5.** Mediante Resolución de Intendencia N° 1184-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de julio de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, revocando en parte la Resolución de Sub Intendencia N° 484-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE2, sin afectar el monto de la multa impuesta, por considerar que:

- De la revisión de la documentación presentada por la inspeccionada consistente en boletas de pagos, constancias de egreso de caja, constancias de depósitos en las cuentas de los extrabajadores, hojas liquidación de beneficios sociales, analizados, se advierte que la inspeccionada cumplió parcialmente con el pago de sus obligaciones laborales, correspondientes a una parte de las extrabajadoras afectadas, siguientes: SUSY MARGOSA CANCHARI ROMERO, ELSA SOLEDAD CASTILLO POLO y LOURDES JOANA RONDÓN SORIA.
- Sobre la eximente de responsabilidad, al verificarse que la inspeccionada si bien acreditó el pago de algunos conceptos laborales en favor de las extrabajadoras Susy Margosa Canchari Romero, Elsa Soledad Castillo Polo y Lourdes Joana Rondón Soria, no cumplió con el pago total de las demás obligaciones laborales de las mencionadas extrabajadoras, salvo respecto de la extrabajadora Lourdes Joana Rondón Soria; además, se advierte que la inspeccionada tampoco ha acreditado el cumplimiento de pago de los conceptos relacionados al pago de gratificaciones legales, bonificación extraordinaria, remuneración vacacional y CTS a favor de los

<sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 19 de julio de 2021.

extrabajadores Sylvia Milagros Cántaro Bances, Johanna Espinoza Cueva, Miguel Ángel Correa Herrera, Flavio Arturo Martín Chávez Flores y Liz Margot Oncoy Montes, considerados también como afectados en la resolución apelada; cabe precisar que el cumplimiento de algunos conceptos laborales en el presente caso no genera que la sanción impuesta deba ser modificada por la Intendencia, en tanto tras haber considerado eximentes de responsabilidad los periodos pagados antes de la notificación de la Imputación de Cargos, ello no afecta el monto de la multa impuesta.

**1.6.** Con fecha 03 de agosto de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1184-2021-SUNAFIL/ILM.

**1.7.** La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 1503-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 17 de setiembre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

## II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

**2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>3</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

**2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

<sup>5</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

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

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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



# *Tribunal de Fiscalización Laboral*

## *Primera Sala*

### **Resolución N° 561-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

### **III. DEL RECURSO DE REVISIÓN**

- 3.1.** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2.** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del 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.** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función

---

<sup>7</sup>Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral  
Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**3.4.** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RLGIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE CSALUD S.A.**

**4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que CSALUD S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1184-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 31,185.00, por la comisión, entre otras, de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT; y en el numeral 46.7 del citado cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución<sup>8</sup>.

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

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

Con fecha 03 de agosto de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1184-2021-SUNAFIL/ILM, de acuerdo a los siguientes argumentos:

- Se incurre en vulneración de los principios reconocidos en los incisos 1.1, 1.2, 1.4, 1.11 del artículo IV, así como del numeral 1, 2, 3, 4 y 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG; pues la resolución impugnada, contiene una indebida motivación.
- La impugnante sí cumplió con acreditar la subsanación de las conductas calificadas como infractoras, conforme se puede apreciar del escrito de apelación y los escritos de descargos que obran en autos, y de los medios probatorios que se acompañaron al mismo, como las boletas de pago y los comprobantes de transferencias bancarias de las cuentas de CSALUD S.A. con destino a las cuentas de los trabajadores involucrados para mayor certeza del cumplimiento de los hechos imputados.
- De acuerdo a lo resuelto por la Primera Sala en la Resolución N° 067-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, y en aplicación del principio de razonabilidad se considera que no era razonable emitir una medida inspectiva de requerimiento de pago, si el inspector ya tenía conocimiento de los incumplimientos generados por la impugnante ante la falta de pago de las obligaciones laborales; lo que evidencia la

<sup>8</sup> Iniciándose el plazo el 20 de julio de 2021.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 561-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

vulneración al principio de razonabilidad, puesto que la medida de requerimiento fue impuesta habiéndose acreditado la crisis económica por la que atraviesa la impugnante desde el 2016, por ello, resulta irracional y desproporcionada. Por tanto, se debe desestimar la multa impuesta en este extremo y ordenar la nulidad del acto administrativo por contravenir una norma de carácter legal, conforme al numeral 1 del artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444.

#### **VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

- 6.1** Respecto de lo señalado por la impugnante, referente a la inexistencia de infracciones graves, que en materia sociolaboral (compensación por tiempo de servicios, gratificación, bonificación extraordinaria y remuneración) fue objeto de pronunciamiento en la resolución de segunda instancia: Resolución de Intendencia N° 1184-2021-SUNAFIL/ILM, debe dejarse establecido que el recurso de revisión, conforme al artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, es aquel que 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 RLGIT.
- 6.2** Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar el pago de los beneficios sociales (compensación por tiempo de servicios, gratificación, bonificación extraordinaria y remuneración), cuyo incumplimiento dio paso a la imposición de sanciones graves, son argumentos respecto de los cuales este Tribunal no tiene competencia para pronunciarse. En ese sentido, en la presente Resolución no se tomarán en cuenta dichos argumentos y sólo considerará en su pronunciamiento a aquellas alegaciones que se refieren a las infracciones muy graves que, en el presente caso, se encuentran constituidas en el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento y la infracción en materia de relaciones laborales, relativa a no acreditar el pago de la remuneración vacacional.
- 6.3** En vista de esta última cuestión, se entra a analizar la normativa sustantiva invocada por la impugnante, conforme a la competencia que tiene asignada esta instancia de revisión.

#### **Sobre la vulneración a los principios del procedimiento administrativo sancionador**

- 6.4** El principio del debido procedimiento administrativo se encuentra regulado en el artículo IV numeral 1.2. del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>9</sup>. Por su parte, el artículo 44 de la

---

<sup>9</sup> "Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y producir

LGIT, precisa que este principio garantiza a las partes todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho.

- 6.5** Sobre el debido proceso, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 01412-2007-PA/TC<sup>10</sup>, da razones suficientes para extender este derecho a los procedimientos administrativos, por lo que es de obligatoria aplicación.
- 6.6** En igual sentido, Reynaldo Bustamante Alarcón precisa: “El derecho a probar es una manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva -lo que asegura su aplicación en todos los órganos jurisdiccionales y del derecho al debido proceso- aplicable tanto a los procesos judiciales como a los procedimientos administrativos, particulares, arbitrales y militares, pues no tendría sentido que un sujeto de derechos pueda llevar a los órganos competentes un conflicto de intereses o una incertidumbre jurídica si no se le permite aportar los medios probatorios pertinentes para acreditar los hechos que configuran su pretensión o su defensa. Siendo el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso derechos fundamentales inherentes a todo sujeto de derechos por el sólo hecho de serlo, resulta indudable que el derecho a probar comparte el mismo carácter al ser una

---

pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.”

<sup>10</sup> STC recaída en el Expediente N° 01412-2007-PA/TC, que señala:

“Como ya lo ha expresado el Tribunal Constitucional en abundante sostenida jurisprudencia el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, en cuyo seno se alberga los actos administrativos, a fin de que las personas estén en la posibilidad de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado o de los particulares que pueda afectarlos. Queda claro, entonces, que la cláusula fundamental contenida en el artículo 139.3 de la Constitución Política del Perú, no es “patrimonio” exclusivo de los procesos jurisdiccionales, sino que el respeto del contenido del debido proceso se hace extensivo a los procesos administrativos públicos (como es el caso de autos) o privados”. (Fundamento 8). –

“Dentro de la misma línea de razonamiento este Colegiado ha precisado que dentro de aquel conjunto de garantías mínimas que subyacen al debido proceso se encuentra el derecho a la motivación de las resoluciones, que adquiere vital preponderancia en el caso que nos ocupa, pues es este el derecho que el demandante reclama como vulnerado y por el cual acude a esta instancia en pos de tutela. Por su parte, la doctrina considera que la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la administración” (Fundamento 10). –

“En consecuencia debemos afirmar que el derecho a la motivación de las decisiones administrativas si bien no tiene un sustento constitucional directo, no es menos cierto que forma parte de aquella parcela de los derechos fundamentales innominados que integra la construcción constitucional del Estado que permite apartarse de toda aquella visión absoluta o autoritaria” (Fundamento 11). –

“Hablar de un Estado Constitucional significa hablar de un modelo estatal en el que sus acciones están regidas por el Derecho, lo que trae como correlato que la actuación de la administración deberá dar cuenta de esta sujeción para alejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la administración deberán contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso”. (Fundamento 12). –

“Cuando en el considerando precedente se ha hecho referencia al término adecuada motivación, esta debe ser entendida como aquella que genera consecuencias positivas en un Estado de Derecho en el que la protección de los derechos fundamentales se rige como uno de sus principales pilares. Así, por un lado, tenemos que una resolución debidamente motivada brinda seguridad jurídica a los administrados, y por otro, sirve como elemento de certeza a la autoridad administrativa que decide el procedimiento”. (Fundamento 13).





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 561-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

manifestación de ambos. No obstante, este carácter fundamental del derecho a probar tiene reconocimiento constitucional, jurisprudencial y doctrinal en el derecho comparado”.<sup>11</sup>

- 6.7** Acorde con lo dispuesto en el artículo 173 del TUO de la LPAG, la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio y **corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos** e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas o aducir alegaciones.
- 6.8** Asimismo, el principio de legalidad se encuentra regulado en el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual señala que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 6.9** El principio de razonabilidad se encuentra regulado en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual señala que 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.
- 6.10** El principio de verdad material se encuentra regulado en el numeral 1.11. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual señala que, en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
- 6.11** El principio de presunción de licitud se encuentra regulado en el numeral 9 del artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa del TUO de la LPAG, el cual señala que, las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
- 6.12** En ese sentido, de la revisión de la Resolución de Sub Intendencia, se verifica de los actuados que se ha efectuado la evaluación y valoración de todos los medios probatorios presentados por la impugnante, en lo concerniente a la infracción muy grave, relacionada al pago de la remuneración vacacional, competencia del presente Tribunal, conforme se señala en el numeral 3.3 al 3.11 de la Resolución de Intendencia, subsistiendo dicha

<sup>11</sup> <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15713/16149>

infracción; toda vez que, de la revisión de la liquidación de beneficios sociales, se ha verificado que por ejemplo de las ex trabajadoras Susy Marcosa Canchari Romero y Elsa Soledad Castillo Polo, no han presentado medio probatorio alguno que acredite el goce y pago de la remuneración vacacional; concluyendo que la inspeccionada ha incurrido en la infracción muy grave por no pago de la remuneración vacacional y vacaciones truncas. Entonces, no se ha vulnerado el principio al debido procedimiento, derecho de defensa, legalidad, razonabilidad, verdad material, presunción de licitud, y tampoco se ha incurrido en abuso de autoridad por parte de la autoridad administrativa de trabajo.

- 6.13** Asimismo, es de precisar que, la multa impuesta contenida en la resolución impugnada ha sido realizada en función al número de trabajadores afectados, la gravedad de la falta cometida y el tipo de empresa, conforme se establece en el artículo 38 de la LGIT. Por lo que no corresponde acoger el recurso de revisión en este extremo.

### **Sobre la Medida Inspectiva de Requerimiento**

- 6.14** Sobre el particular, en el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a la misma, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

- 6.15** Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece lo siguiente:

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse” (énfasis añadido).

- 6.16** Es decir, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador<sup>12</sup>. En aquellos casos en los que el inspector tiene conocimiento de la insubsanabilidad de la conducta o de la imposibilidad del sujeto inspeccionado de cumplirla, su emisión -a consideración de esta Sala- atenta contra el Principio de Razonabilidad<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Tal y como se señaló en el considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4

<sup>13</sup> TUO de la LPAG, “Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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.”



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 561-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.17** En el caso materia de autos, a la fecha de emisión de la medida de requerimiento (13 de julio de 2017), había quedado demostrado el estado financiero de la impugnante y la poca capacidad de pago de ésta, que se reflejaba en el incumplimiento de las distintas obligaciones frente a sus trabajadores, las cuales motivaron actuaciones inspectivas por parte de la autoridad administrativa de trabajo (como es el caso de autos).
- 6.18** Así, de los descargos presentados por la impugnante, se aprecia que alegan gestiones realizadas a través de la carta de fecha 19 de setiembre de 2016, que remite comunicación al Presidente de la República, comunicando la situación económica y sociolaboral que venían afrontando. Asimismo, con carta de fecha 12 de enero de 2017, se hace de conocimiento a la misma autoridad de la existencia de embargos trabados por SUNAT en contra de la impugnante<sup>14</sup>.
- 6.19** En consideración a lo señalado, esta Sala considera que, en el caso en concreto, no era razonable emitir una medida inspectiva de requerimiento de pago si el inspector ya tenía conocimiento de los incumplimientos generados por la impugnante, ya que la falta de pago de las obligaciones laborales frente a sus trabajadores era a causa de un contexto económico debidamente acreditado, que generaba retraso en el pago de los mismos.
- 6.20** Por lo tanto, a la luz de los hechos expuestos y en aplicación del principio de razonabilidad<sup>15</sup>, el incumplimiento de la medida de requerimiento no obedece a una conducta atribuible a la impugnante a título de dolo o culpa, pues el impedimento al cumplimiento a la medida de requerimiento (por la que es sancionada), obedeció a las circunstancias excepcionales que rodean el presente caso, referida al estado financiero de la impugnante y la poca capacidad de pago de ésta.

<sup>14</sup> Cartas evidenciadas y verificadas en la Resolución N° 195-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala recaída en el expediente sancionador 2834-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4.

<sup>15</sup> TUO de la LPAG, "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.

**6.21** En ese sentido, en el caso materia de autos correspondía únicamente determinar las conductas infractoras y proponer las sanciones por tales conductas. A consideración de esta Sala, el emitir una medida de requerimiento teniendo conocimiento de la imposibilidad de su cumplimiento por parte del investigado desnaturaliza la finalidad de la misma y vulnera el principio de culpabilidad<sup>16</sup> y razonabilidad.

**6.22** Por estas consideraciones, se deja sin efecto la infracción muy grave en materia de labor inspectiva, referida a no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 13 de julio de 2017, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

#### **POR TANTO**

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

#### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por CSALUD S.A., contra la Resolución de Intendencia N° 1184-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de julio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 1074-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE2, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.-** REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 1184-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la sanción impuesta por el incumplimiento a la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción.

**TERCERO.-** CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 1184-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la sanción impuesta por la infracción en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

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

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

**SEXTO.-** Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

---

<sup>16</sup> TUO de la LPAG, "Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)

10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.



*Tribunal de Fiscalización Laboral*  
*Primera Sala*

**Resolución N° 561-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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

Regístrese y comuníquese

Documento Firmado Digitalmente  
Luis Erwin Mendoza Legoas  
**Presidente**  
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente  
Desirée Bianca Orsini Wisotzki  
**Vocal**  
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente  
Luz Imelda Pacheco Zerga  
**Vocal**  
Tribunal de Fiscalización Laboral