

Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala



Resolución N° 042-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	209-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE LAMBAYEQUE
IMPUGNANTE	:	EMPRESA AGROINDUSTRIAL CAYALTI S.A.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 177-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE
MATERIA	:	LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA AGROINDUSTRIAL CAYALTI S.A.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 177-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 17 de setiembre de 2021.

Lima, 17 de enero de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA AGROINDUSTRIAL CAYALTI S.A.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 177-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 17 de setiembre de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 2618-2020-SUNAFIL/IRE-LAM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 145-2021-SUNAFIL/IRE-LAM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otra, de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 212-2021/SUNAFIL/IRE-LAM/SIAI del 16 de abril de 2021, notificado el 19 de abril de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del inciso 2 del artículo 53 del

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Compensación por tiempo de servicios (sub materia: Depósito de CTS), Relaciones colectivas (sub materia: Libertad sindical (licencia sindical, cuota sindical, entre otros)), Remuneraciones (sub materia: Pago de remuneraciones (sueldos y salarios)), Seguridad Social (sub materia: Declaración y pago de la Seguridad Social).

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° 246-2021/SUNAFIL/IRE-LAM/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° 408-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 28 de mayo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 126,896.00 por haber incurrido, entre otra, en:

- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndose una sanción ascendente a S/ 80,916.00.

1.4 Mediante escrito de fecha 23 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 408-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Teniendo en cuenta que la inspeccionada tiene la modalidad empresarial de sociedad anónima, conforme lo señala el Decreto Legislativo N° 802, se encuentra facultada para retener los importes de compensación por tiempo de servicios de sus trabajadores en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la referida norma; por tanto, no se encuentra obligada a realizar los depósitos semestrales por dicho concepto.
- ii. Ante la existencia de procesos judiciales, la autoridad administrativa no debió exigir la presentación de la información respecto al pago de los depósitos de CTS de los periodos correspondientes a noviembre 2016, abril 2017, mayo 2017 a octubre 2017, noviembre 2017 a abril 2018 y mayo 2018 a octubre 2018; por tanto, se estaría avocando a una causa abordada en el Poder Judicial.
- iii. Existe ausencia de una debida motivación, vulnerándose así la garantía del debido procedimiento administrativo, razonabilidad y proporcionalidad.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 177-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 17 de setiembre de 2021², la Intendencia Regional de Lambayeque declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 408-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, por considerar que:

- i. No existe identidad de sujetos, hechos y fundamentos. Si bien es cierto que los sujetos que intervienen en el proceso judicial son el trabajador demandante y el empleador demandado, en el procedimiento administrativo sancionador las partes que concurren están formadas por la autoridad administrativa, quien sanciona los incumplimientos corroborados por el inspector de trabajo, y el inspeccionado (o, administrado, durante el procedimiento sancionador). Además, respecto al análisis de los fundamentos jurídicos en ambas vías, los mismos son diferentes. En el proceso judicial se analiza si al demandante le compete o no un derecho reclamado y la extensión del mismo, mientras que en los procedimientos de la inspección del trabajo se determina la responsabilidad administrativa sancionable por incumplimiento de la norma de trabajo, esto en ejercicio

² Notificada a la inspeccionada el 20 de setiembre de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 042-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de la potestad sancionadora. De esta manera, aun cuando pueda existir similitud de hechos, no sucede con los sujetos y fundamentos, máxime si ambas vías pueden abordar el caso desde sus respectivas competencias.

- ii. De los documentos que se actuaron en el procedimiento inspectivo y sancionador, no obra instrumental alguno que permita establecer que se haya emitido un mandato judicial expreso que ordene a la autoridad administrativa que no siga desplegando su competencia, lo que implica que ésta no puede dejar de pronunciarse sobre los asuntos respecto a los cuales se encuentra facultada para ello.
- iii. Se ha cumplido con el sustento jurídico por el cual se ha determinado la sanción pecuniaria impuesta, siendo que, además, se ha detallado la conducta infractora, la norma vulnerada y la tipificación legal, así como se han expresado claramente los hechos por los cuales se ha configurado la infracción descrita en dicha resolución, mencionándose los motivos por los cuales la inspeccionada debe ser sancionada.

1.6 Mediante escrito de fecha 11 de octubre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lambayeque el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 177-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE.

1.7 La Intendencia Regional de Lambayeque admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 925-2021-SUNAFIL/IRE-LAM, recibido el 15 de octubre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

³ “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

⁴Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶Decreto 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."

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 042-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁸.

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.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE EMPRESA AGROINDUSTRIAL CAYALTI S.A.A

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que EMPRESA AGROINDUSTRIAL CAYALTI S.A.A presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 177-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 126,896.00 por la comisión, entre otra, de una (01) infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁹.

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

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14

⁹ Iniciándose el plazo el 21 de setiembre de 2021.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Mediante escrito de fecha 11 de octubre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 177-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, en consideración a los siguientes argumentos:

- La jerarquía es un criterio para resolver antinomias, pero también es verdad que existe el criterio de especialidad, según el cual debe prevalecer la normativa que aborde, de forma específica o directa, la problemática de que se trate. Así, el Decreto Legislativo 802, en tanto es un cuerpo legal regulador de las obligaciones de empresas azucareras, debe ser el cuerpo legal legítimo para atender el conflicto suscitado.
- Se reitera que con expedientes Judiciales N° 2638-2020 y N° 2639-2020, ventilados en el Quinto y Noveno Juzgado de Trabajo de Chiclayo, respectivamente, se vienen tramitando dos procesos contencioso administrativos (actualmente en sede recursiva ante la Sala Laboral) de impugnación de resolución administrativa entre la EAI Cayalti SAA y la SUNAFIL, en los cuales los depósitos de CTS por los periodos correspondientes a noviembre 2016, abril 2017, mayo 2017 a octubre 2017, noviembre 2017 a abril 2018, y mayo 2018 a octubre 2018, han sido objeto de cuestionamiento a nivel judicial.
- Al exigir el envío de parte de la información materia del requerimiento previo y materia del proceso contencioso-administrativo actualmente vigente, se ve la persistencia en la intervención ilegítima a una causa en trámite. Ahora, existe una causa objetiva para que se suspenda temporalmente la presentación de la documentación requerida hasta que el proceso judicial se mantenga vigente.
- Mediante la resolución apelada, la Autoridad ha desconocido, por un lado, el principio de legalidad, ya que existe un cuerpo legal (Decreto Legislativo 1272, que modificó el TUO de la Ley 27444) que exige de responsabilidad incumplimientos derivados de razones objetivas; y, por otro lado, ha desconocido los principios de razonabilidad y proporcionalidad, aplicables en todo su rigor por el contexto en que se gestó el incumplimiento.
- No ha existido la voluntad cierta de parte de la empresa de infringir la norma, además, es posible defender que en el incumplimiento acusado no es posible identificar una conducta dolosa ni culposa.
- La Autoridad ha propuesto una sanción de manera desproporcionada a los hechos que dieron origen a la falta.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

6.1 De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, las autoridades administrativas “deben actuar con respecto a la Constitución, a 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”.

6.2 Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente¹⁰, la LPAG faculta a los

¹⁰ “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 217. Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

(...)”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 042-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

administrados a interponer los recursos administrativos previstos en su artículo 218¹¹, pudiendo incluso “solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley”¹².

- 6.3** Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

"Artículo 49.- Recursos administrativos

Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.

El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos."

- 6.4** En esa línea argumentativa, el artículo 55 del RLGIT establece que el recurso de revisión es un recurso **de carácter excepcional**, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en el punto 3.4 de la presente resolución.

- 6.5** Respecto de la finalidad del recurso de revisión, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:

“La adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la

¹¹ “Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso de que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”

¹² Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

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” (énfasis añadido).

6.6 Por ello, esta Sala se encuentra en la estricta obligación de buscar la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral y, en general, 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, de todas aquellas materias sujetas a su conocimiento dentro de los límites de su competencia.

6.7 Asimismo, respecto al recurso de revisión interpuesto, es oportuno señalar que esta Sala es competente para evaluar las infracciones sancionadas como MUY GRAVES; por lo que, estando a los actuados, se evidencia que la resolución impugnada comprende una infracción GRAVE, así como una infracción MUY GRAVE, siendo materia de análisis sólo esta última. Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar la imposición de la sanción grave, son argumentos respecto de los cuales esta Sala no tiene competencia para pronunciarse.

Sobre el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento

6.8 En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

6.9 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).

6.10 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

“Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, **requerimiento**, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización” (énfasis añadido).



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 042-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.11** Como se evidencia de las normas acotadas, 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.
- 6.12** En tal sentido, corresponde precisar que a través de la medida inspectiva de requerimiento¹³, de fecha 01 de marzo de 2021, los inspectores de trabajo requirieron a la impugnante que, en un plazo máximo de tres (03) días hábiles, cumpla con acreditar el depósito de la compensación por tiempo de servicios de los periodos del 01.05.2017 al 31.10.2017, del 01.11.2017 al 30.04.2018, del 01.11.2018 al 30.04.2019, del 01.05.2019 al 31.10.2019, del 01.11.2019 al 30.04.2020 y del 01.05.2020 al 31.10.2020, adjuntando la hoja de liquidación respectiva de los trabajadores afiliados al Sindicato Único de trabajadores de la Empresa Agroindustrial Cayalti S.A.A.
- 6.13** Sin embargo, conforme al segundo párrafo del numeral 4.5 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, la impugnante no cumplió con lo requerido por los inspectores de trabajo, pese a encontrarse acreditado que debía cumplir con su obligación legal del depósito de CTS. Por tanto, incurre en una infracción a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- 6.14** Respecto al extremo alegado por la impugnante referente a la aplicación del Decreto Legislativo N° 802, debemos señalar que, si bien dicho fundamento está orientado a cuestionar la obligación del depósito de CTS, atendiendo a que la medida inspectiva de requerimiento buscaba se acredite dicha obligación, resulta pertinente señalar lo siguiente:
- El artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-97-TR, establece que la compensación por tiempo de servicios tiene la calidad de beneficio social de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo y de promoción del trabajador y su familia. Además, según lo dispuesto en el artículo 2 del referido cuerpo normativo, la compensación por tiempo de servicios se deposita semestralmente en la institución elegida por el trabajador, quedando cumplida y pagada la obligación cuando se efectuó el depósito. En consecuencia, se colige que el empleador está obligado a pagar a favor de sus trabajadores la CTS.
 - Es importante precisar que, si bien el Decreto Legislativo N° 802, Ley de Saneamiento Económico – Financiero de las empresas agrarias azucareras, establece en su artículo 22 que, si las empresas agrarias azucareras no pudieran cumplir con su obligación de depositar los importes que por concepto de CTS les corresponde a sus trabajadores,

¹³ Folio 55 del expediente inspectivo.

estas asumirán la calidad de retenedores de las mismas con el pago de los intereses en moneda nacional que correspondería percibir. Ahora, cabe indicar que la citada norma no regula el impago de dicho beneficio social, sino que, por el contrario, establece que, ante la imposibilidad de pago del mismo, es la empresa la que debe asumir el pago de los intereses correspondientes. Por lo tanto, lo regulado en dicha norma no exime a las empresas agroindustriales del pago del beneficio social de CTS, obligación que en el presente caso la impugnante no ha cumplido con efectuar.

- En consecuencia, se encuentra acreditado que la impugnante no cumplió con efectuar el pago de CTS de manera íntegra y oportuna por los periodos requeridos. Por lo tanto, la impugnante se encontraba en la obligación legal de cumplir con la medida inspectiva de requerimiento del 1 de marzo de 2021, con la finalidad de subsanar su conducta infractora. Por tanto, al no haber subsanado la misma, ha incurrido en la infracción imputada, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

6.15 Respecto al extremo alegado sobre la existencia de dos procesos judiciales en los que se está ventilando el reclamo del pago de CTS, debemos señalar lo siguiente:

- Referente al proceso judicial recaído en el expediente judicial N° 02638-2020-0-1706-JR-LA-01, verificando la consulta de expedientes judiciales¹⁴ se puede corroborar que el mismo versa sobre un proceso contencioso administrativo, por el que se busca la nulidad de la Resolución de Intendencia N° 055-2020-SUANFIL/IRE-LAMBAYEQUE, de fecha 30 de junio de 2020. Asimismo, se verifica que mediante Resolución N° 4, de fecha 30 de junio de 2021, se ha resuelto en primera instancia dicho caso, declarando infundada la demanda.

De la lectura de la referida sentencia, se corrobora que el órgano judicial ha consignado “(...) el inspector comisionado le requiere a la demandante acreditar el pago de las remuneraciones por los meses de octubre de 2018 y noviembre de 2018, así como el pago de la gratificación correspondiente al mes de julio del 2018, y el pago y descanso vacacional al periodo de 2017-2018, y el pago de CTS correspondiente a los periodos de noviembre 2016 – abril 2017, mayo 2017 – octubre 2017, noviembre 2017-abril 2018 y mayo 2018 – octubre 2018, todo ello a favor del trabajador Walter Pejerrey Chafloque”.

Como se puede verificar de lo señalado en dicho documento, si bien en las actuaciones inspectivas se solicitó el pago de CTS desde el año 2016 a 2018, los mismos son sobre un trabajador en específico, el señor Walter Pejerrey Chafloque, el mismo que no se encuentra incluido en la lista de trabajadores considerados por los comisionados¹⁵ en el presente procedimiento administrativo.

- Referente al proceso judicial recaído en el expediente judicial N° 02639-2020-0-1706-JR-LA-01, se verifica que se trata de un proceso contencioso administrativo a fin de que se declare la nulidad de la Resolución de Intendencia N° 064-2020-SUANFIL/IRE LAMBAYEQUE. Asimismo, se verifica que mediante Resolución N° 5, de fecha 12 de mayo de 2021, se ha resuelto en primera instancia dicho caso, declarando infundada la demanda.

De la lectura de la referida sentencia, se corrobora que el órgano judicial ha consignado “(...) ha incurrido en cuatro infracciones; entre graves y muy graves, relacionadas a las

¹⁴ www.cej.pj.gob.pe

¹⁵ Véase folio 60 sobre anexo de acta de requerimiento – hechos comprobados.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 042-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

relaciones laborales y a la labor inspectiva, al no haber depositado íntegra y oportunamente la CTS, las remuneraciones de febrero, marzo y abril del 2019, la gratificación de 2018 y al haber incumplido con las medidas inspectivas de requerimiento, afectando con ello a más de 700 trabajadores de la Empresa. (...) nombrando como inspector a Velasco Reto Gian Pierre quien inicio las actuaciones inspectivas de investigación y comprobación desde el 02 de mayo del 2019 comprobando hechos que vulneran normas sociolaborales por: 1) no haber cumplido con el depósito íntegro y oportuno de la Compensación por Tiempo de Servicios CTS, del periodo semestral mayo a octubre del 2018”.

Como se verifica de lo señalado, el requerimiento se efectuó referente al periodo mayo a octubre de 2018, periodo que, como se verifica de la medida inspectiva de requerimiento emitida en el presente procedimiento, no ha sido materia de requerimiento.

- Por tanto, incluso si se mantuviese la tesis de la posible existencia de la necesidad de examinar la aplicación del principio *Non Bis in Ídem*, al no existir la triple identidad alegada, no corresponde amparar lo alegado por la impugnante referente a la identidad parcial y el avocamiento a una causa en trámite.

Sobre la negativa a la entrega de información

- 6.16** Respecto al extremo alegado sobre la negativa temporal a la entrega de información requerida, es oportuno señalar que no se ha imputado dicha infracción a la impugnante, motivo por el cual no corresponde emitir pronunciamiento ante dicho extremo.

Sobre el principio de culpabilidad

- 6.17** Sobre el extremo del recurso referente a la aplicación del principio de culpabilidad, debemos señalar que el principio de culpabilidad se encuentra regulado en el numeral 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el que establece lo siguiente: “la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.” A decir de Morón Urbina, respecto de la culpabilidad de la persona jurídica: “Para esta problemática, la doctrina presenta la solución de particularizar la culpabilidad de las personas jurídicas a partir de la capacidad con las que cuentan estos entes para poder incurrir en infracciones y, por ende, responder por las sanciones. Así, las personas jurídicas responderán por su capacidad de cometer infracciones partiendo de la culpabilidad por defectos de organización. Aquí, la falta de cuidado se evidencia **por no haber tomado las medidas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades de conformidad con la normativa**, las que hubiesen evitado la producción de infracciones. Al no adoptarlas, nos encontramos en el supuesto de déficit organizacional

que acarrea la comisión de la infracción y, por ende, la imposición de una sanción. Es así que se puede hablar de culpabilidad de las personas jurídicas.”¹⁶ (énfasis añadido)

6.18 En ese sentido, se demuestra la culpabilidad de la persona jurídica, en este caso, la impugnante, toda vez que, conforme a lo señalado precedentemente, la responsabilidad subjetiva de la persona jurídica implica no haber tomado las medidas necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones que, en el presente caso, es no haber efectuado el pago íntegro y oportuno de la CTS a sus trabajadores, por lo que incurrió en las infracciones administrativa imputadas. Así, se observa que a lo largo de las actuaciones inspectivas y el procedimiento administrativo sancionador se ha cumplido con determinar la responsabilidad de la impugnante. Entonces, por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger dicho extremo del recurso de revisión.

Sobre el principio de razonabilidad

6.19 Sobre la inaplicación del principio de razonabilidad, es preciso indicar que no se ha producido la vulneración al principio de razonabilidad¹⁷, toda vez que, si bien el principio de razonabilidad establecido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG establece una serie de criterios que deben ser seguidos para la imposición de la sanción, en el presente procedimiento, la Autoridad Instructora y Sancionadora no tiene discrecionalidad para imponer un monto diferente al establecido en la tabla de multas recogido por el legislador, según lo regulado en el artículo 48 del numeral 48.1 del RLGIT. Por lo tanto, la propuesta de multa contenida en la resolución impugnada no afecta dicho principio, en tanto la graduación de dicha multa 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 las consideraciones antedichas, no corresponde acoger dicho extremo del recurso de revisión.

Sobre la motivación de las decisiones administrativas

6.20 Sobre la motivación de las decisiones administrativas, es preciso indicar que, de acuerdo con lo regulado en el numeral 1.2 del artículo IV Principios del procedimiento administrativo del TUO de la LPAG, respecto al principio del debido procedimiento se señala lo siguiente: “1.2. Principio del debido procedimiento. - 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

¹⁶ MORON URBINA, Juan Carlos (2019). “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.” Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 Edición. Tomo II. Página 458

¹⁷ Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

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.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 042-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir 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.”

6.21 Al respecto, de la revisión del recurso de revisión y de la resolución impugnada, se verifica que la Intendencia Regional de Lambayeque evaluó y se pronunció sobre todos los argumentos presentados por la impugnante, emitiéndose la resolución mencionada con los fundamentos de hecho y derecho que la motivan. Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA AGROINDUSTRIAL CAYALTI S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 177-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 17 de setiembre de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 209-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 177-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE en el extremo referente a la infracción muy grave, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a EMPRESA AGROINDUSTRIAL CAYALTI S.A.A. y a la Intendencia Regional de Lambayeque, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Lambayeque.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

VOTO SINGULAR DEL VOCAL LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, si bien estoy de acuerdo con el fallo, discrepo de la fundamentación, pues considero que el Tribunal de Fiscalización Laboral no tiene competencia para analizar el pago íntegro y oportuno de la CTS a favor de los 247 trabajadores, sobre el que versa el expediente administrativo elevado a esta instancia de revisión. En este caso, se ha activado la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral por una infracción calificada como “muy grave a la labor inspectiva”, por no haber cumplido el empleador con la medida inspectiva de requerimiento, del 01 de marzo de 2021.

Sintetizo el sustento de mi posición en las siguientes consideraciones:

1. La Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, Ley N° 29981, ha establecido la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral con carácter excepcional, conforme fluye de una lectura atenta del tercer párrafo del artículo 41. A su vez, literal b) del artículo 49 de la norma citada delega en las normas reglamentarias la determinación de las “causales establecidas” para la interposición del recurso de revisión. Es decir, la ley establece un ámbito restringido, pero la configuración de dicho ámbito es delegada a las normas sectoriales.
2. En el literal c) del artículo 55 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, reitera la excepcionalidad del ámbito objetivo en el que la instancia de revisión ejecuta sus competencias. De esa forma, refiere al Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR como norma que determina los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de revisión.
3. El artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, a su vez, reitera el carácter excepcional de la competencia de la instancia de revisión. En concreto, en el artículo 14, el Reglamento mencionado refiere que el recurso de revisión se interpone contra resoluciones que sancionan infracciones “muy graves”.
4. En el bloque de legalidad que se repasa, se observa que: 1) el Tribunal de Fiscalización Laboral tiene una competencia excepcional, lo que estrictamente se refiere a la competencia material establecida por la norma reglamentaria, por delegación legal; y 2) dicha competencia, excepcionalmente activada, permite que el órgano de revisión ejerza sus funciones, conforme al segundo párrafo del artículo 15 de la Ley N° 29981: emitir decisiones que constituyan precedentes de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 042-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

5. Conforme con la doctrina administrativista, “la competencia en razón de la materia se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano, es decir, al objeto de los actos y a las situaciones de hecho ante las que puede dictarlos”¹⁸.
6. Los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son; sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren casos en los que las imputaciones contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” más algún o algunos más de distinto grado. Habitualmente, en este tipo de casos, el Tribunal de Fiscalización Laboral distingue lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.
7. Una excepción a lo distinguido en el numeral anterior es el caso de las infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Existen casos en donde la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral es dudosa, pues los recursos de revisión se tramitan por sanciones impuestas por inexecución de medidas de requerimiento que, en sustancia, versan sobre un comportamiento subsumible en tipos sancionadores calificados por la normativa como infracciones “graves” o hasta “leves”. En tales casos, el análisis de la razón jurídica de las medidas de requerimiento debe limitarse a un análisis estrictamente referido a la proporcionalidad y razonabilidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son, en efecto, las infracciones calificadas como graves y leves.
8. Del análisis del escrito de revisión no se identifica que la impugnante fundamente su recurso en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal, respecto de la infracción “muy grave” (único objeto de análisis pasible de pronunciamiento por parte del Tribunal). Por el contrario, se observa que los argumentos de defensa de la recurrente implican que esta Sala tome posición sobre la calificación efectuada de la falta administrativa respecto de una materia distinta a infracciones muy graves, cuestión que, como se ha expuesto, excede la competencia que la ley ha otorgado a este Tribunal.
9. En efecto, si bien la recurrente ha impugnado la aplicación de una medida de requerimiento (infracción muy grave), se observa que las alegaciones planteadas recaen sobre aspectos en los cuales la Intendencia competente, como instancia de apelación, se ha pronunciado ya, al tratarse de materia calificada por la norma como infracción grave.
10. Entonces, respecto de dicha materia, se ha agotado ya la vía administrativa en la instancia de apelación, y al no presentarse argumentos que cuestionen los fundamentos expuestos por las

¹⁸ Gordillo, A. (2007). Tratado de derecho administrativo: el acto administrativo (Vol. 3). Agustín Gordillo. https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo8.pdf

instancias inferiores sobre la infracción objeto del recurso de revisión (infracción muy grave), se determina que el recurso de revisión no desvirtúa la sanción aplicada respecto de la infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento, de fecha 01 de marzo de 2021, resultando infundado el recurso de revisión que se ha interpuesto.

11. Finalmente, el Tribunal de Fiscalización Laboral podría, sobradamente, ejercer la tutela administrativa a través del efecto unificador que tienen los precedentes de observancia obligatoria incluso sobre casos como este, donde las materias cuyo análisis es indispensable recaen en una materia distinta a la que activa la competencia de la instancia de revisión.

Por estos fundamentos, mi voto es porque el recurso de revisión sea declarado INFUNDADO, en los términos expuestos.

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, EMPRESA AGROINDUSTRIAL CAYALTI S.A.A identificado con RUC: 20164042686 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000042-2022 en fecha 25/01/2022 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.