

**Tribunal de Fiscalización Laboral**

**Primera Sala**

**Resolución N.º 646-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala**

**Expediente Sancionador:** 189-2021-Sunafil/IRE-LIB  
**Procedencia:** Intendencia Regional de La Libertad  
**Impugnante:** Constructora Malaga Hnos S.A.  
**Acto Impugnado:** Resolución de Intendencia N.º 120-2021-Sunafil/IRE-LIB  
**Materia:** Labor inspectiva

**Sumilla:** Se declara **infundado** el recurso de revisión interpuesto por Constructora Malaga S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N.º 120-2021-Sunafil/IRE-LIB, de fecha 03 de agosto del 2021, emitido por la Intendencia Regional de La Libertad.

Lima, 13 de diciembre del 2021

**Visto:** El recurso de revisión interpuesto por Constructora Malaga S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N.º 120-2021-Sunafil/IRE-LIB, de fecha 03 de agosto del 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

**Considerando:**

**I. Antecedentes**

1.1 Mediante Orden de Inspección N.º 635-2021-Sunafil/IRE-LIB, 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.º 187-2021-Sunafil/IRE-LIB, de fecha 12 de marzo del 2021 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N.º 334-2021-Sunafil/IRE-LIB/SIAI-IC, de fecha 14 de mayo del 2021, y notificado el 19 de mayo del 2021<sup>2</sup>, 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 inciso 2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo N.º 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.º 345-2021-Sunafil/IRE-LIB/SIAI-IF, de fecha 28 de mayo del 2021, 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.º 317-2021-Sunafil/IR-LL/SIRE, de fecha 25 de junio del 2021<sup>3</sup>, multó a la impugnante por la suma de S/ 23,144.00 (Veintitrés mil ciento cuarenta y cuatro con 00/100 soles), por haber incurrido, en:

- Una infracción **muy grave** a la labor inspectiva, por la negativa a facilitar el requerimiento de información notificada el 02 de marzo del 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 11,572.00.

- Una infracción **muy grave** a la labor inspectiva, por la negativa a facilitar el requerimiento de información notificada el 08 de marzo del 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, con una multa ascendente a S/ 11,572.00.

1.4 Con fecha 21 de julio del 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N.° 317-2021-Sunafil/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. Mi representada ha verificado la casilla electrónica evidenciando que efectivamente la información fue enviada en su momento, aparentemente existió un error del sistema puesto que no se permitía descargarlo, siendo que, de haber conocido los problemas con anticipación se hubieran agotado los canales para la entrega de la información por otro medio.

ii. La impugnada omite consignar que documentos requirió la autoridad en fecha 2 y 8 de marzo del 2021, limitándose únicamente a señalar que efectuado los requerimientos se verificó el ingreso de dichos documentos y lo toma como un incumplimiento de parte de la representada.

iii. Si bien la aplicación de sanciones a la labor inspectiva es insubsanable, se debe tener en cuenta los antecedentes de la empresa, así como no se ha producido ningún tipo de afectación al trabajador, existiendo un total respeto al cumplimiento de las normas sociolaborales; por lo tanto, se solicita que la autoridad resuelva la aplicación de esta sea tomado en consideración el porcentaje mínimo de aplicación de la UIT.

iv. Se advierte que en la resolución recurrida no se ha efectuado una valoración conjunta y razonada de los medios de prueba admitidos y aportados al procedimiento, razón por la cual la fundamentación y motivación de la decisión adoptada respecto a la naturaleza de la relación procesal entre las partes, afecta el principio y derecho constitucional del debido procedimiento.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N.° 120-2021-Sunafil/IRE-LIB, de fecha 03 de setiembre del 2021<sup>4</sup>, la Intendencia Regional de La Libertad declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N.° 317-2021-Sunafil/IR-LL/SIRE, por considerar que:

i. De acuerdo al Decreto Supremo N.° 003-2020-TR, se establece la validez de la notificación por casilla electrónica en los procedimientos ante la Sunafil, con el depósito del documento en la casilla electrónica asignada al usuario; en ese sentido, la inspeccionada se encontraba válidamente notificada y podría conocer los requerimientos de fechas 02 y 08 de marzo del 2021 allí detallados, para ello debía revisar periódicamente su casilla electrónica; en ese sentido, de la revisión del expediente de actuaciones inspectivas se observa que la inspeccionada, no hizo presente al personal comisionado, mediante algún tipo de comunicación, respecto de la presunta falla al momento de descargar los documentos.

ii. Si bien la inspeccionada presentó en su escrito de fecha 14 de junio del 2021, documentos que acreditarían que habría cumplido con la información y documentación requerida por el personal inspectivo comisionado en la tramitación de las actuaciones inspectivas; no obstante, conforme al numeral 3) de la Relación de Criterios Aplicables en la Inspección de Trabajo, aprobada por Resolución N.° 029-2009- MTPE/2.11.4, señala que las infracciones a la labor inspectiva son insubsanables, siendo que, la información requerida debe ser presentada en el plazo otorgado por el personal inspectivo, durante la tramitación de las actuaciones inspectivas; por lo que, la documentación remitida por la inspeccionada, posterior al cierre de las actuaciones inspectivas, durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, no significa una subsanación de las infracciones incurridas.

iii. Siendo así, al no contar con la información requerida y pertinente el personal comisionado no logró el objeto de la inspección, el cual es, determinar el cumplimiento o no de las normas sociolaborales y motivo por el cual tuvo que emitir un acta de infracción.

1.6 Con fecha 29 de setiembre del 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N.° 120-2021-Sunafil/IRE-LIB.

1.7 La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N.° 607-2021-Sunafil/IRE-LIB, recibido el 04 de octubre del 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>5</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>6</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>7</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>8</sup>, y el artículo 2° del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2017-TR<sup>9</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 RGLIT, modificado por Decreto Supremo N.° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias<sup>10</sup>.

3.4 En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N.º 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 la Constructora Malaga Hnos S.A.**

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la Constructora Malaga Hnos S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 120-2021-Sunafil/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 23,144.00 por la comisión de dos (02) infracciones tipificadas como muy graves, previstas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución<sup>11</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 la Constructora Malaga Hnos S.A.

#### **V. Fundamentos del recurso de revisión**

Con fecha 29 de setiembre 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 120-2021-Sunafil/IRE-LIB, señalando que:

- No se ha podido acreditar los pagos solicitados en el requerimiento de información debido a que no se efectuó dichos pagos; asimismo, no se realizó la entrega de información requeridos en fechas 03 y 08 de marzo del 2021, debido a que el encargado del área de Personal de mi representada se contagió con el Covid-19-lo que constituye un caso fortuito o de fuerza mayor debidamente comprobada, esto motivó que todo el personal suspenda intempestivamente sus actividades laborales, guarden cuarentena obligatoria por 14 días, se realicen pruebas de descarte a todos los trabajadores, apoyo a los trabajadores afectados y a sus familias, primando en ese momento la vida y salud de los trabajadores; en ese sentido, de conformidad con el inciso a) artículo 257 del TUO de la LPAG, sobre eximentes y atenuantes de responsabilidad se deje sin efecto la multa propuesta a la labor inspectiva ya que el factor pandemia es un hecho debidamente acreditado.

- Se está inaplicando el artículo 248.6 del TUO de la LPAG, vulnerando el principio de concurso de infracciones, estableciéndose que las dos infracciones se sustentan en una sola conducta.

- Asimismo, se inaplica el artículo 248.11 del TUO de la LPAG, vulnerando el principio de non bis in ídem, pues el presente caso se trata de un mismo incumplimiento; sin embargo, la resolución impugnada en su considerando 6.11 dice: "...Por lo que, atendiendo a los hechos producidos en el presente caso, se evidencia que el comportamiento de la impugnante no constituye una negativa, pero sí ha configurado un comportamiento sancionable...", entonces, si la conducta no constituye una negativa,

¿Cómo así constituye un comportamiento sancionable?, denotando una contradicción.

- La resolución impugnada incurre en contradicción, dado que en el numeral 6.12 señala que: "...corresponde revocar la resolución impugnada, modificando el monto de sanción impuesta, por la comisión de infracción..."; sin embargo, en su parte resolutive resuelve declarar infundada.

- En la Resolución N.º 051-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala, emitida por el Tribunal, se ha pronunciado por la infracción a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.3 del RLGIT, pese de haber requerido hasta en dos oportunidades los requerimientos de información de fecha 06 y

12 de enero del 2021, considerando como un solo hecho, un solo incumplimiento, una sola sanción, en ese sentido, la multa impuesta debe dejarse sin efecto ya que ocasionará un daño como organización.

## **VI. Análisis del recurso de revisión**

### **Sobre las infracciones a la labor inspectiva**

6.1 Sobre el particular, “las actuaciones inspectivas, son las diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio, con carácter previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan, para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales”. Asimismo, “la función inspectiva, es entendida como la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo”<sup>12</sup>.

6.2 Asimismo, en el numeral 3.1 del artículo 5° de la LGIT se establece lo siguiente: “en el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para **requerir información**, solo o ante testigos, al sujeto inspeccionado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado.” En similar sentido, el artículo 11 del mismo dispositivo legal establece que: “**Las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante requerimiento de información** por medio de sistemas de comunicación electrónica, visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el Sector Público” (énfasis añadido).

6.3 Por su parte, el numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT, establece:

“En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades:

(...)

d) Requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica: la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, regula mediante resolución de superintendencia los mecanismos de implementación correspondientes”.

6.4 Así pues, como parte de las actuaciones inspectivas, el inspector comisionado se encuentra en la facultad de requerir información a la inspeccionada, la misma que en el marco de su deber de colaboración<sup>13</sup>, se obliga a cumplir con la presentación de la misma, bajo apercibimiento de incurrir en infracción a la labor inspectiva.

6.5 En el caso en particular, del expediente inspectivo se verifica lo siguiente:

a) Con fecha 02 de marzo del 2021 se depositó en la casilla electrónica del sujeto inspeccionado el “Requerimiento de Información”<sup>14</sup>, con la finalidad de que en el plazo de tres (3) días hábiles este cumpla con presentar la siguiente documentación: 1) Vigencia de poder, 2) Constancia de alta y baja del trabajador recurrente, 3) Acreditar el pago de la remuneración del mes de enero 2021, para lo cual deberá anexar boleta de pago y depósito en cuenta, 4) acreditar la declaración y pago de la seguridad social en salud y pensiones de los meses de octubre, noviembre y diciembre del recurrente para lo cual deberá exhibir el pago correspondiente en ESSALUD y

AFP. Asimismo, dicho requerimiento se emitió bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva por la negativa de brindar al inspector comisionado la información solicitada.

b) Con fecha 08 de marzo del 2021 se depositó en la casilla electrónica del sujeto inspeccionado el "Requerimiento de Información"<sup>15</sup>, de fecha válida de notificación el 01 de febrero del 2021, con la finalidad de que en el plazo de tres (3) días hábiles el sujeto inspeccionado cumpla con presentar la siguiente documentación: 1) Vigencia de poder,

2) Constancia de alta y baja del trabajador recurrente, 3) Acreditar el pago de la remuneración del mes de enero 2021, para lo cual deberá anexar boleta de pago y depósito en cuenta, 4) acreditar la declaración y pago de la seguridad social en salud y pensiones de los meses de octubre, noviembre y diciembre del recurrente para lo cual deberá exhibir el pago correspondiente en ESSALUD y AFP. Asimismo, dicho requerimiento se emitió bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva por la negativa de brindar al inspector comisionado la información solicitada.

6.6 En atención a lo anterior, la Inspectora comisionada dejó constancia en el numeral 4.3 de los hechos constatados del Acta de Infracción que, pese que se ha requerido en dos oportunidades a la inspeccionada mediante el uso de la casilla electrónica, la misma no ha dado respuesta alguna, razón por la cual no se puede verificar el cumplimiento de las materias señaladas en la orden de inspección.

6.7 Dicho ello, repárese que, de conformidad a lo establecido en los artículos 16<sup>16</sup> y 47<sup>17</sup> de la LGIT, los hechos constatados por los Inspectores de Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción, observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos y merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

6.8 Siendo ello así, y habiendo verificado las actuaciones inspectivas realizadas en el caso de autos, ha quedado evidenciada la negativa de la impugnante de entregar la información requerida al inspector comisionado ante dos requerimientos de información de distinta fecha, lo que se traduce en dos incumplimientos al deber de colaboración que frustra la realización de la labor inspectiva en forma idónea, por la ausencia de información que debió ser presentada ante el inspector comisionado.

**Respecto a la supuesta fuerza mayor que ocasionó el incumplimiento de remitir la información solicitada por el inspector comisionado**

6.9 El inciso 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG<sup>18</sup> reconoce como una condición eximente de la responsabilidad el caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.

6.10 En similar sentido, el punto 7.1.5 de la versión 02 de la Directiva N.º 001-2017-Sunafil/INII - "Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo", aprobada mediante Resolución de Superintendencia N.º 190-2021-Sunafil señala respecto del caso fortuito o fuerza mayor lo siguiente:

#### 7.1.5. Procedencia de Eximentes y Atenuantes

7.1.5.1. Constituyen eximentes de responsabilidad y/o sanción por la comisión de infracciones las situaciones previstas en los literales a), b), d), e) y f) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG.

7.1.5.2. De conformidad con lo previsto en el artículo 47-A del RLGIT, las siguientes situaciones constituyen eximentes de sanción siempre que, cumplan con las condiciones que a continuación se detallan:

- Respecto al literal a), *caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada*; deben estar referidas a hechos producidos antes de la primera actuación inspectiva en la cual participe el administrado, debiendo ser acreditados con documentos públicos de fecha cierta, salvo que sean hechos de conocimiento público.

6.11 En esa línea, el concepto de “fuerza mayor” es definido por parte de Morón Urbina de la siguiente manera:

“ésta se circunscribe a un acontecimiento ajeno a la persona y a la voluntad de quien la invoca, de manera tal que esa relevante circunstancia constituye una traba insalvable para el cumplimiento de una obligación. En ese sentido, se está ante un escenario en el que el sujeto no ha desarrollado una acción propia que haya sido determinante en la configuración de la infracción. Comúnmente, se señala que la fuerza mayor está vinculada a hechos de la naturaleza, ajenos a la esfera de control del sujeto involucrado”.<sup>19</sup>

6.12 En el presente caso, la impugnante señala que no ha podido realizar la entrega de información requeridos en fechas 03 y 08 de marzo del 2021, debido a que el encargado del área de Personal de la impugnante se contagió con el Covid-19, el cual motivó que todo su personal suspenda intempestivamente sus actividades laborales, guardando cuarentena obligatoria por 14 días; sin embargo, si bien se trata de un asunto sensible, como es el estado de enfermedad devenido del contagio por COVID-19 de su trabajador, la impugnante no ha explicado si es que ésta persona es la única que podría haber satisfecho el requerimiento de información planteado por la inspección del trabajo, no obstante, dicha situación no ha sido evidenciado con las pruebas correspondientes que demuestren de manera fehaciente la imposibilidad de la entrega de documentación correspondiente durante las actuaciones inspectivas, ni con la presentación del presente recurso de revisión; sin perjuicio de ello, cabe añadir que, debido a la naturaleza de la materia a sancionar, sobre la carga de la prueba Morón Urbina señala que “por el contrario, algunas veces interesa a los propios administrados demostrar que los argumentos sustentadores de alguna decisión administrativa no existen, no son como los interpreta el funcionario instructor (...)”<sup>20</sup>, asimismo, señala, “Lo cierto es que antes de sancionar un acto administrativo, se reúnen muchos antecedentes que los particulares necesitarán contradecir, y para eso asumen la carga de la prueba (...)”<sup>21</sup>. Por tanto, en el caso particular, la impugnante debió presentar documentación que respalde su alegato, a fin de desvirtuar la imputación de las conductas infractoras por el inferior en grado, ni tampoco probó su apego a la normativa vigente, por lo que le corresponde asumir la responsabilidad administrativa.

6.13 Aunado a ello, es necesario tener en cuenta el criterio normativo fijado por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema en la sentencia recaída en el recurso de Casación N.º 1693-2014-Lima, en cuyo fundamento octavo ha definido que: “se debe entender como “caso fortuito” cuando es posible evitar el daño producido mediante actos de previsibilidad, esto es, se puede evitar mediante una diligencia normal, en cambio será “fuerza mayor” cuando aun habiéndose previsto, era imposible impedir que se produzca el daño, como

se daría el caso en los casos de desastres naturales”. Considerando lo antes expuesto, se evidencia que, la situación de fuerza mayor no ha ocurrido en el caso que nos ocupa, pues la impugnante tenía la posibilidad de adoptar las gestiones necesarias con la finalidad de dar cumplimiento a lo solicitado por el inspector de trabajo durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas. Sin embargo, es recién en la etapa del desarrollo del procedimiento administrativo sancionador que la impugnante, el 26 de mayo del 2021 a través de su escrito de descargos a la Imputación de Cargos, presentó la información solicitada, configurándose así la falta al deber de colaboración de todos los sujetos inspeccionados con los inspectores de trabajo.

6.14 Por otro lado, como lo ha establecido este Tribunal, mediante la Resolución de Sala Plena N.º 001-2021-Sunafil/TFL, en la cual se establecieron precedentes administrativos de observancia obligatoria “además de las infracciones detectadas por incumplimientos a la normativa sociolaboral y de la seguridad y salud en el trabajo, las infracciones a la labor inspectiva se configuran, entre otros supuestos, cuando existe una obstrucción de parte de los inspeccionados al deber de colaboración en las actuaciones inspectivas”.

6.15 Por consiguiente, de conformidad con el fundamento 9 de la Resolución de Sala Plena antes señalada, establecido como precedente de observancia obligatoria, “en tanto que el ordenamiento jurídico no disponga cosa distinta, los actos o hechos que impiden o dificulten la labor inspectiva y que se consignan en el acta de infracción, constituyen infracciones que no tienen una naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente, respecto de posibles infracciones ocurridas y detectadas en la visita inspectiva referentes a aspectos sustantivos objeto de control por la inspección del trabajo”.

6.16 En tal sentido, de acuerdo a dicho precedente vinculante, el hecho que, la impugnante haya presentado la documentación requerida por los inspectores de trabajo con el escrito de descargos a la Imputación de Cargos, no desvirtúa en lo absoluto la responsabilidad administrativa de la impugnante por su falta de deber de colaboración en las actuaciones inspectivas, por el incumplimiento de remitir la información solicitada, en el plazo establecido por los inspectores de trabajo; ni acreditar que personal encargado del área de personal sea la única persona competente o autorizada en remitir los instrumentos documentales que la inspección solicitó en su requerimiento de información.

6.17 En consecuencia, se determina que la impugnante no se encuentra bajo los alcances de los eximentes y atenuantes de responsabilidad, puesto que está acreditado que la impugnante ha incurrido en las infracciones muy graves a la labor inspectiva, tipificadas en el artículo 46 numeral 46.3 del RLGIT.

#### **De la afectación al principio de concurso de infracciones**

6.18 El TUO de la LPAG contempla en el inciso 6 del artículo 248 el Principio de Concurso de Infracciones, según el cual, cuando una misma conducta califique como más de una infracción, se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio de que se puedan exigir las demás responsabilidades que establezcan las leyes. Además, el artículo 48-A del RLGIT, referido al concurso de infracciones, establece que cuando una misma acción u omisión del empleador constituya más de una infracción prevista por dicho reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad.

6.19 En esa línea, mediante Resolución de Superintendencia N.º 233-2017-Sunafil, de fecha 13 de noviembre de 2017, se aprueban los criterios normativos adoptados por el “Grupo de Trabajo de Análisis de Criterios en materia legal aplicables al Sistema Inspectivo”, entre los cuales se encuentra el criterio sobre concurso de infracciones:

Tema	Acuerdo
------	---------



Tema N.º 1: El concurso de infracciones normativas.	El concurso de infracciones será aplicable en caso que una misma acción u omisión configure más de una infracción, en cuyo caso se aplica la sanción prevista de mayor gravedad. Si las infracciones son de la misma gravedad se aplicará la sanción de mayor cuantía. En caso de tener la misma cuantía, se multará solo por una.
---	--

6.20 Morón Urbina sobre el principio de concurso de infracciones señala que “A diferencia del principio de non bis in ídem que aborda el tema de la concurrencia del régimen sancionador para un mismo hecho, esta norma regula el supuesto que dentro de un mismo régimen y procedimiento sancionador la conducta ilícita pueda calificar en más de un supuesto la relación de hechos típicos”<sup>22</sup>.

6.21 En base a lo expuesto, no corresponde que se aplique el principio de concurso de infracciones al caso materia de análisis, toda vez que estamos ante dos incumplimientos por omisión a la labor inspectiva, que son distintos por cuanto se consumaron en diferentes momentos, al ser de comisión inmediata. En ese orden de ideas, tenemos dos conductas infractoras a la labor inspectiva, distintas y pasibles de sanción en forma independiente. Siendo ello así, debe ser desestimado el argumento del recurso de revisión en el extremo que invoca el principio de concurso de infracciones.

#### **De la afectación al Principio de Non bis in ídem**

6.22 En cuanto a la vulneración del principio de *Non Bis In Ídem*, es importante mencionar que el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, señala que la potestad sancionadora de todas las entidades está regida por el siguiente principio: “*Non bis in ídem*. - 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.”

6.23 En relación al principio de *Non Bis In Ídem*, Morón Urbina ha señalado, sobre la concurrencia de la triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos para la exclusión de una segunda sanción, lo siguiente:

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

- La identidad subjetiva o de persona (*eadem personae*) consistente en que **ambas pretensiones punitivas sean ejercidas contra el mismo administrado**, independientemente de cómo cada una de ellas valore su grado de participación o forma de culpabilidad imputable. No se refiere a la identidad del agraviado o sujeto pasivo (...)

- La identidad de hecho u objetiva (*eadem rea*) consiste en que **el hecho o conducta incurridas por el administrado deba ser la misma en ambas pretensiones punitivas, sin importar la calificación jurídica que las normas les asignen o el presupuesto de hecho que las normas contengan**. No es relevante el nomen juris o como el legislador haya denominado a la infracción o título de imputación que se les denomine, sino la perspectiva fáctica de los hechos u omisiones realizados.

- Finalmente, la identidad causal o de fundamento (eadem causa petendi) consiste en la identidad en ambas imputaciones, esto es, **que exista superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras**, de suerte tal que si los bienes jurídicos que se persiguen resultan ser heterogéneos existirá diversidad de fundamento, mientras que, si son iguales, no procederá la doble punición (...)”<sup>23</sup> (énfasis añadido).

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

a) Identidad de Sujetos: En las infracciones imputadas en el procedimiento sancionador signado con el Expediente Sancionador N.º 189-2021-Sunafil/IRE-LIB, la pretensión punitiva se ejerce contra el mismo sujeto “**Constructora Malaga Hnos S.A.**”.

b) Identidad de Hechos: En el expediente antes mencionado, los hechos que se le atribuyen a la inspeccionada, se tratan de dos (2) conductas contra la labor inspectiva, sancionables en forma independiente, por cuanto las infracciones a la labor inspectiva son de comisión inmediata y son insubsanables<sup>24</sup>, lo que implica que se configuran y consuman en el momento en el que se realizaron, no siendo factible retrotraer en el tiempo y enmendar dicha conducta. En ese sentido, el primer incumplimiento se configura **por no proporcionar en el plazo otorgado de tres (3) días hábiles al inspector comisionado la información solicitada mediante requerimiento de información notificado en casilla electrónica el 02 de marzo del 2021**; mientras que la segunda infracción se configura **por no proporcionar en el plazo otorgado de tres (3) días hábiles al inspector comisionado la información solicitada mediante requerimiento de información notificado en casilla electrónica el 08 de marzo del 2021**, siendo que cada requerimiento de información constituye una de las modalidades de actuación de investigación a las que se encuentra facultado el inspector comisionado, cabe concluir que el incumplimiento de cada uno constituye un acto independiente, como ocurre en el presente caso.

c) Identidad de Fundamentos: La obligación cuyo incumplimiento se sanciona tiene el mismo fundamento: la obstrucción a la labor inspectiva por la falta del deber de colaboración en la inspección.

6.25 En ese sentido, de las precisiones realizadas en líneas precedentes, se observa que no ha existido transgresión al principio *Non Bis In Idem*, toda vez que los hechos constitutivos en infracción atribuidos a la inspeccionada en el presente procedimiento sancionador son distintos.

### **Sobre la supuesta contradicción en la resolución impugnada**

6.26 De la lectura realizada a la resolución impugnada se observa que en el considerando 19, el inferior en grado ha considerado como parte de su fundamento los alcances de la Resolución N.º 227-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala, cuyo numeral 6.12 que refiere la impugnante es parte de la mencionada resolución, si bien ha traído a colocación en la resolución impugnada, es precisamente para sustentar la correcta tipificación de las infracciones verificadas; en ese sentido, la impugnante incurre en error al señalar que en la resolución impugnada existe contradicción.

### **De los alcances de la Resolución N.º 051-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala**

6.27 De la revisión de la Resolución N.º 051-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala, ésta deviene del Expediente Sancionador N.º 018-2021-Sunafil/IRE-CAJ, seguido a la empresa Constructora Malaga Hnos S.A., pues de la lectura del Acta de Infracción N.º 008-2021-Sunafil/IRE-CAJ, que forma parte del inicio del procedimiento sancionador, el Inspector actuante dejó constancia lo siguiente:

4.3 Mediante comprobación de datos realizada el 23/12/2020, se remite correo electrónico dirigido a: imorote@c-malaga.com, constructoramalaga@c-malaga.com, requiriendo al sujeto inspeccionado la documentación que acredite el cumplimiento de las materias objeto de inspección, otorgándose un plazo de tres (03) días hábiles para la remisión de la documentación vía correo electrónica, contados a partir de la confirmación de recepción del correo remitido por el suscrito.

4.4 Mediante comprobación de datos el 06/01/2021, se constata que el sujeto inspeccionado no confirma la recepción del correo electrónico remitido por el suscrito con fecha 23/12/2020. En tal sentido, se procede a notificar requerimiento de información por medio de sistemas electrónicos.

4.5 Mediante comprobación de datos realizada el 12/01/2021, se procede a notificar requerimiento de información por medio de sistemas electrónicos.

4.6 Mediante comprobación de datos realizada el 18/01/2021, se verifica que el sujeto inspeccionado no adjunta la información solicitada, pese a haberse solicitado mediante requerimientos de información por casilla electrónica en dos (02) oportunidades, calificando su conducta como obstrucción a la labor inspectiva por falta de colaboración.

6.28 Estando a lo anterior, si bien el inspector ha considerado que notificó en dos oportunidades; sin embargo, como bien ha señalado en el numeral 4.4. de los hechos constatados del Acta de Infracción, mediante comprobación de datos el 06 de enero del 2021, se constata que el sujeto inspeccionado no confirma la recepción del correo electrónico, es así que, se procedió a notificar el requerimiento de fecha 12 de enero del 2021, por medio de sistemas electrónicos, sobre el cual mediante comprobación de datos realizada el 18 de enero del 2021, se verifica que el sujeto inspeccionado no adjunta la información solicitada en éste último requerimiento, configurándose así en la infracción tipificada en el artículo 46.3 del RLGIT.

6.29 A diferencia del presente caso, como bien se ha desarrollado en el numeral 6.5 de la presente resolución se ha acreditado que los requerimientos de fechas 02 y 08 de marzo del 2021, ambos fueron notificados respectivamente, sobre los cuales la impugnante no ha brindado información, cuyo comportamiento impidió que el inspector comisionado cumpliera con el objeto de la inspección, razón por la cual, se ha propuesto sanción de manera separada e independiente, ante dos requerimientos de información notificados válidamente en distinta fecha.

6.30 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 Constructora Malaga Hnos S.A., contra de la Resolución de Intendencia N.° 120-2021-Sunafil/IRE-LIB, de fecha 03 de setiembre del 2021, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N.° 189-2021-Sunafil/IRE-LIB, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.** - **Confirmar** la Resolución de Intendencia N.° 120-2021-Sunafil/IRE-LIB, en todos sus extremos.

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

**Cuarto.** - Notificar la presente resolución a Constructora Malaga Hnos S.A. y a la Intendencia Regional de La Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.

**Quinto.** - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de La Libertad.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

**Luis Erwin Mendoza Legoas**

Presidente

**Desirée Bianca Orsini Wisotzki**

Vocal Titular

**Luz Imelda Pacheco Zerga**

Vocal Titular

---

1 Se verificó el incumplimiento sobre las siguientes materias: Relaciones laborales: Remuneraciones (Pago de la remuneración, sueldos y salarios) y Seguridad Social (Declaración y pago de la seguridad social)

2 Ver folio 7 del expediente sancionador.

3 Notificada a la inspeccionada el 05 de agosto del 2021 (Ver folio 35 del expediente sancionador)

4 Notificada a la inspeccionada el 08 de setiembre del 2021 (Ver folio 57 y 58 del expediente sancionador)

5 “Ley N.º 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 1º.- 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.º 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.

(...)”

7 “Ley N.º 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.º 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.”

9 “Decreto Supremo N.º 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2º.- 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.º 016-2017-TR, Art. 14

11 Iniciándose el plazo el 09 de setiembre del 2021.

12 LGIT, artículo 1º.

13 LGIT, “Artículo 9º.- Los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores- Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán:

(...)

e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”.

14 Véase folios 12 al 14 del expediente inspectivo.

15 Véase folios 18 y 019 del expediente inspectivo.

16 **Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo**

**“Artículo 16.- Actas de Infracción**

Los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

(...).”

17 **Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo**

**“Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción**

Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses.”

18 Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobada por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.

(...)

19 **Moron Urbina**, Juan Carlos (2019). “*Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.*” Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 Edición. Tomo II. Página 517

20 Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II, Gaceta Jurídica S.A., Lima, 2019, p. 17

21 Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II, Gaceta Jurídica S.A., Lima, 2019, p. 19

22 Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, 2019, Tomo 1, p. 438.

23 Moron Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2015, p. 790.

24 Numeral 3 de la Relación de Criterios Aplicables en la inspección de Trabajo, aprobado mediante Resolución Directoral N.º 029-2009-MTPE/2/11.4.

Documento publicado en la página web de Sunafil.