



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 765-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	2676-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	INVOGA STORE S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1722-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	SEGURIDAD SOCIAL LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por INVOGA STORE S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1722-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de octubre de 2021.

Lima, 15 de agosto de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por INVOGA STORE S.A.C. (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 1722-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de octubre 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° 9823-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2712-2019-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 44-B.2 del artículo 44-B del RLGIT, por no acreditar el pago de los aportes a la Administradora del Fondo de Pensiones, a favor de una trabajadora, y; cuatro (04) infracciones muy graves a la labor inspectiva, tipificadas en los numerales 46.10 y 46.7 del artículo 46 del RLGIT, por no haber asistido a tres diligencias de comparecencia, y, por no haber cumplido la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de julio de 2019.

¹ Se verificó el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales sobre las siguientes materias: Seguridad social (Declaración y pago de la seguridad social), Bonificación, Remuneraciones (gratificaciones), Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (vacaciones), Compensación por tiempo de servicios (depósito de CTS)

- 1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 1321-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 25 de setiembre de 2020, notificado el 09 de diciembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).
- 1.3** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 707-2021-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 26 de marzo de 2021, (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 631-2021-SUNAFIL/ILM/S1RE1, de fecha 23 de julio de 2021², multó a la impugnante por la suma de S/ 3,864.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por no pagar el pago de los aportes a la Administración de Fondo de Pensiones - AFP, descontado en la liquidación de beneficios sociales de una trabajadora, tipificada en el numeral 44-B.2 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 966.00.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no asistir a la diligencia de comparecencia programada para el día 12 de junio de 2019, a las 09:50 horas, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 966.00.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no asistir a la diligencia de comparecencia programada para el día 25 de julio de 2019, a las 09:40 horas, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 966.00.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de julio de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 966.00.
- 1.4** Con fecha 16 de agosto de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 631-2021-SUNAFIL/ILM/S1RE1, argumentando lo siguiente:
- i. La señorita María Luisa Montes Loria en su condición de "Asistente comercial", cuyo cargo es de confianza, realizaba los pagos de planillas y los pagos por aportes a las AFP, por lo que el aporte supuesto que debía ser pagado, es decir la suma de S/ 205.45 soles, que le fue descontado tal y como se detalla en la liquidación presentada, le fue entregado a ella misma para que depositara Individualmente la suma a la AFP Hábitat.
 - ii. Asimismo, no se pudo acreditar dicho pago en la fecha correspondiente, a favor de la trabajadora, debido a la situación de emergencia nacional por la pandemia del Covid 19, hecho que a su vez no fue precisado por el inspector en el Acta de Infracción.

² Notificada a la impugnante, el 26 de julio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 765-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iii. En relación a las inasistencias a los requerimientos de comparecencia, no se ha tomado en consideración la justificación de fecha 12 de junio de 2019, en la cual se excusaba su inasistencia debido a problemas de salud de su gerente general lo cual se demuestra con el certificado médico correspondiente, siendo que la resolución apelada realiza un análisis subjetivo al respecto.
 - iv. No se ha acreditado fehacientemente que las notificaciones cumplieran con su finalidad, al haberse notificado fuera del plazo mínimo para que se considere válida, asimismo no se tiene cargos firmados por su personal que acredite que se recibieron las notificaciones de acuerdo a ley.
 - v. Las infracciones señaladas como muy graves no son de tal magnitud y no son proporcionales, ya que el personal que las recibió fue negligente al no comunicar las citaciones inspectivas a sus superiores.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 1722-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de octubre de 2021³, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. De la evaluación de la documentación presentada durante el procedimiento inspectivo y sancionador, se puede corroborar que la inspeccionada no ha acreditado fehacientemente haber cumplido con su obligación de realizar el pago del aporte correspondiente a la Administración de Fondo de Pensiones en detrimento de la trabajadora afectada, en tanto, lo alegado señalando que por el nivel de confianza se le entregó a la misma extrabajadora para que efectúe el depósito, resulta ser solo una manifestación de partes que a la fecha no fue acreditado, lo cual no logra desvirtuar la infracción atribuida, en tanto, la carga de la prueba sobre el cumplimiento de la obligación sociolaboral materia de autos, recae en la parte empleadora.
 - ii. Este Despacho concuerda con lo manifestado por la inferior en grado, en el sentido que, si bien se advierte del certificado médico, de fecha 11 de junio de 2019, que el señor Rafael Diego Fernández Montez, estuvo con reposo del 11 de junio de 2019 al 13 de junio de 2019, ello no justifica la inasistencia a la comparecencia del 12 de junio de 2019, toda vez que, al ser la inspeccionada una persona jurídica y habiéndosele citado con anticipación, el 05 de Junio de 2019, debió haber adoptado las medidas necesarias que le permitieran concurrir a la citación efectuada a efectos de cumplir con el requerimiento, inclusive a través de otro apoderado legal designado, en virtud del artículo 9 literal c) de la LGIT.

³ Notificada a la impugnante, el 03 de noviembre de 2021.

- iii. La inspeccionada fue debidamente notificada conforme al plazo previsto en el subnumeral 70.1.4 del numeral 70.1 del artículo 70 del TUO de la LPAG, que señala: "El día y hora en que debe comparecer el citado, que no puede ser antes del tercer día de recibida la citación, y, en caso de ser previsible, lo duración máximo que demande su presencia. Convencionalmente, puede fijarse el día y hora de comparecencia"; toda vez que, el requerimiento para comparecer a la diligencia inspectiva fijada para el día 12 de Junio de 2019, a las 09:50 horas, a realizarse en las instalaciones de la SUNAFIL, fue notificada el 05 de junio de 2019 al domicilio ubicado en la Avenida Melgarejo 536, provincia y departamento de Lima, distrito de La Molina, y que fue recibido por Jeniffer Lisette Nicho Drago, en calidad de tesorera de la inspeccionada.
- iv. La determinación del monto de la multa de la sanción impuesta a la inspeccionada obedece a la aplicación en estricto del artículo 38 de la LGIT, que establece los criterios generales de graduación de las sanciones, que son: la gravedad de la falta cometida, el número de trabajadores afectados, y el tipo de empresa; además de, la Tabla de cuantía y aplicación de sanciones estipulada en el numeral 48.1 del artículo 48 del RLGIT, la cual contempla valores fijos, sin que la autoridad inferior en grado tenga discrecionalidad para imponer un monto diferente al establecido por el legislador reglamentario. Dichos valores fueron aplicados conforme a la condición de microempresa de la inspeccionada. Asimismo, en la referida Tabla se han recogido los criterios de graduación de sanciones de acuerdo al principio de proporcionalidad y razonabilidad dispuestos en el TUO de la LPAG.

- 1.6 Con fecha 19 de noviembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1722-2021-SUNAFIL/ILM.
- 1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 000132-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 21 de enero de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1. Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁴, 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° 29981⁵, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁶ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17

⁴ "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."

⁵"Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 765-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁷, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁸ (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 estos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

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.

(...)"

⁶ "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."

⁷"Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

⁸"Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

- 3.2.** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3.** 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 modificatorias⁹.
- 3.4.** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5.** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE INVOGA STORE S.A.C.

- 4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que INVOGA STORE S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1722-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 3,864.00, por la comisión de una (04) infracciones MUY GRAVES, tipificadas en el numeral 44-B.2 del artículo 44-B del RLGIT y en los numerales 46.10 y 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 04 de noviembre de 2021.
- 4.2.** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico corresponde analizar los argumentos planteados por INVOGA STORE S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 19 de noviembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1722-2021-SUNAFIL/ILM, señalando principalmente, los siguientes argumentos:

⁹ Artículo 14 del Decreto Supremo N° 016-2017-TR.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 765-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- i. Se dice que hemos incumplido con la normatividad en materia socio laboral, pero es la misma extrabajadora, en su cargo de asistente comercial, quien hacía los pagos de planillas y aportes a las AFP, mi representada no pudo acreditar el pago en esa fecha, en favor de Ana Cecilia Montes Loria, porque fue durante la emergencia nacional por la pandemia del covid-19. El aporte supuesto que debía ser pagado era de S/. 205.45, suma que fue descontado a la extrabajadora en la liquidación, debido a que se le entrego a ella, siendo persona de confianza, para que lo depositara individualmente a la AFP Hábitat.
- ii. Respecto a las infracciones por la no asistencia a los requerimientos de comparecencia, negamos que deliberadamente nuestro representante legal no asistió. No toman en consideración nuestra justificación de fecha 12 de junio del 2019, en la cual, excusábamos nuestra asistencia por problemas de salud acompañamos un certificado médico de nuestro gerente general quien acreditó problemas médicos a raíz de una infección dental. Ese criterio de que, si se iba enfermar, debió prever, es inconsistente, por lo que, nosotros reafirmamos que se debe tener presente la inasistencia justificada.
- iii. El emitir una medida de requerimiento teniéndose conocimiento de la imposibilidad de su cumplimiento, por parte del investigado, desnaturaliza la finalidad de la misma.
- iv. Así como el Inspector de trabajo, no ha podido probar fehacientemente que las notificaciones cumplían con su finalidad, al notificar fuera del plazo mínimo para que se considere valida, asimismo no tiene cargos firmados por personal que acredite que recibimos las notificaciones conforme a ley.
- v. Sancionar de manera desmedida como muy grave por una inasistencia, genera una enorme pérdida económica a nuestra empresa en momentos que hemos tenido que soportar un cierre de aproximadamente 18 meses sin que ingrese dinero producto de nuestras ventas como empresa comercial.
- vi. No resulta proporcional la multa pretendida por la autoridad de trabajo y el monto supuestamente dejado de pagar de S/. 205.45 soles, no guarda proporcionalidad, supera en 50 veces el acto supuesto de la infracción y la multa aplicada.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la obligación de declarar, retener y pagar aportes previsionales

- 6.1. El artículo 34 del Decreto Supremo N° 054-97-EF, establece la obligación del empleador, de declarar, retener y pagar a la entidad centralizadora de recaudación, los aportes previsionales de los trabajadores. El pago puede ser hecho a través de la institución

financiera o de otra naturaleza que designe la entidad centralizadora mencionada. La declaración, retención y pago deben efectuarse dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones afectas. En caso la SUNAT sea la entidad centralizadora, el calendario de declaración, retención y pago lo establecerá dicha entidad.

- 6.2. El monto de los aportes al SPP no pagados dentro del plazo establecido en las normas pertinentes, generará un interés equivalente a la tasa de interés moratorio previsto para las obligaciones tributarias. Las pretensiones que buscan recuperar los aportes efectivamente descontados a los trabajadores y no abonados o depositados por el empleador en forma oportuna a la AFP son imprescriptibles.
- 6.3. Bajo este marco jurídico, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación dispuestas mediante la Orden de Inspección N° 1722-2021-SUNAFIL/ILM, producto de las cuales, el Inspector actuante dejó constancia en el apartado V. NORMAS VULNERADAS Y A LA LABOR INSPECTIVA INFRINGIDAS Y TRABAJADORES AFECTADOS, del Acta de Infracción, que la impugnante no acreditó el pago de los aportes a la Administradora de Fondos de Pensiones en este caso la AFP HABITAT, que debieron realizarse por las retenciones de AFP entre los meses de setiembre de 2018 hasta marzo de 2019, y el aporte de AFP descontado en la liquidación de beneficios laborales, a favor de Ana Cecilia Montes Loria. Asimismo, señaló que, el no pago de los aportes a la Administradora de Fondos de Pensiones, correspondiente a los meses desde setiembre de 2018 hasta marzo de 2019 y el aporte descontado en la liquidación de beneficios laborales, a favor de Ana Cecilia Montes Loria, se califica como una Infracción Muy Grave, de conformidad con el artículo 44-B, numeral 44-B.2 del RLGIT.
- 6.4. Con relación a este hecho, la impugnante refiere que el monto de aporte que debía ser pagado, le fue entregado a la ex trabajadora afectada, para que lo depositara individualmente a la AFP Hábitat, ya que ella era la encargada de efectuar los pagos de planillas y aportes a las AFP. Cabe precisar, que la impugnante no ha acompañado ningún recibo, boleta o medio probatorio suficiente que pueda dar fe de la recepción del monto de aporte, por parte de la ex trabajadora, máxime, si se verifica en el numeral 4.5 del Acta de Infracción, que en la comparecencia llevada a cabo el 20 de junio de 2019, el representante del sujeto inspeccionado reconoció “que no habían cumplido con el pago de los aportes de la AFP Hábitat de todo el periodo laborado de su extrabajadora Ana Cecilia Montes Loria, y solicitando en esa comparecencia un plazo para cumplir con esa obligación laboral ya que no podía efectuar el pago individual de los aportes de la recurrente, sino debía pagar el total de todos los trabajadores afiliados a esa AFP declarados en los meses de setiembre 2018 a marzo de 2019”. En consecuencia, no se acoge lo argumentado por la impugnante, en este extremo.

Sobre la naturaleza jurídica de las infracciones a la labor inspectiva

- 6.5. 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 los requerimientos de comparecencia y de las medidas inspectivas de requerimiento.
- 6.6. Así lo estipula el numeral 3.1 del artículo 5° de la LGIT: “En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 765-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.”

- 6.7.** 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”.
- 6.8.** Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece: “(...) 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. (...)”.
- 6.9.** En esa misma línea, el artículo 15 numeral 15.1 del RLGIT establece que, “durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9° de la Ley”.
- 6.10.** Y es que, de acuerdo a lo señalado en el artículo 9° de la LGIT: “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”.
- 6.11.** 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”

- 6.12.** Consecuentemente, de acuerdo con el artículo 36 de la citada la LGIT, son infracciones a la labor inspectiva contrarias al deber de colaboración, las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, que perjudiquen la labor de los Supervisores–Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares. Tales infracciones pueden consistir en: 1) La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del inspector actuante de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar las investigaciones del inspector y obstaculizar o impedir la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical. 2) El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia. 3) La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren.
- 6.13.** Sobre el particular, los Vocales integrantes de la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL, reunidos en Sala Plena, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 2 del Reglamento del Tribunal, emitieron el Acuerdo Plenario contenido en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, del 30 de julio de 2021¹⁰, el cual, incorpora un conjunto de criterios resolutivos cuya observancia y aplicación resulta obligatoria a todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.14.** En dicho Acuerdo Plenario, se estableció como criterio vinculante, entre otros, el fundamento jurídico N° 9, relacionado a la naturaleza jurídica de las infracciones a la labor inspectiva:
- “(…) Por consiguiente, 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. (…)” (énfasis añadido).
- 6.15.** Como se evidencia de las normas acotadas, las actuaciones inspectivas están orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, previo al procedimiento administrativo sancionador. Dada la trascendencia de dichas actuaciones, la naturaleza jurídica de las infracciones a la labor inspectiva es inequívocamente, de carácter principal e independiente de otras posibles infracciones referentes a aspectos sustantivos.
- 6.16.** Ahora bien, en el presente caso, el Inspector comisionado, identificó el incumplimiento de obligaciones en materia sociolaboral, respecto a una ex trabajadora de la impugnante. Por tal motivo, le notificó la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de julio de 2019, el cual tenía por objeto que la impugnante acredite en el plazo de nueve (09) días hábiles, el pago de las aportaciones a la Administradora de Fondo de Pensiones, a favor de una trabajadora:

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 08 de agosto de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 765-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Figuras N°s 01 y 02

Medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de julio de 2019

Cuarto.- REQUERIMIENTO QUE DEBE CUMPLIR EL SUJETO INSPECCIONADO

En uso de las facultades atribuidas por el artículo 5° numeral 5.3 de la Ley N.° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y los artículos 18° y 20° del reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, y modificatorias, se **REQUIERE** al sujeto inspeccionado la subsanación de la infracción verificada, por lo que deberá acreditar lo siguiente:

1. El pago de las aportaciones a la Administradora de Fondo de Pensiones que se hace referencia en el tercer considerando de los hechos verificados del presente anexo de la medida de requerimiento; incluyendo los intereses legales que corresponda.

Sin perjuicio de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 51 del Decreto Supremo N.° 019-2006-TR y modificatorias, sobre prescripción de infracciones.

Quinto.- PLAZO Y LUGAR PARA ACREDITAR EL CUMPLIMIENTO DEL REQUERIMIENTO

Se otorga al sujeto inspeccionado **NUEVE (09) DÍAS HÁBILES** para que acredite el cumplimiento del presente requerimiento, por lo que deberá presentarse el día **25 de julio de 2019 a las 09:40 horas**, ante la Intendencia de Lima Metropolitana de la Sunafil, ubicada en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, sito en Av. Salaverry N.° 655, segundo piso - sala de comparecencias, distrito de Jesús María, bajo apercibimiento de Ley, oportunidad donde deberá acreditar el cumplimiento de lo requerido.

- 6.17. Sin embargo, al vencimiento del plazo concedido, la impugnante no dio cumplimiento al mandato emitido por el inspector actuante, razón por la cual, emitió el Acta de Infracción, en cuyo numeral 4.9, dejó constancia del incumplimiento de la impugnante, frente a la medida inspectiva de requerimiento, determinando, además, la comisión de una infracción muy grave a la labor inspectiva contenida en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- 6.18. Sobre este punto, la impugnante alega que se ha emitido la medida de requerimiento, teniéndose conocimiento de la imposibilidad de su cumplimiento, desnaturalizando la finalidad de la misma. Sin embargo, de la revisión del expediente inspectivo, no se aprecia que el sujeto inspeccionado haya manifestado o dejado constancia de alguna circunstancia excepcional que le imposibilite dar cumplimiento al mandato del inspector. En el presente recurso tampoco ha adjuntado algún medio probatorio que de fe de ello. En tal sentido, no corresponde acoger lo argumentado por la impugnante, en este extremo.
- 6.19. Sin perjuicio de ello, se ha procedido a analizar la razonabilidad, proporcionalidad y legalidad, de la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, advirtiéndose que la misma reúne los presupuestos mínimos, siendo que el mandato de la autoridad inspectiva consistía en subsanar el pago de aportes previsionales adeudados con relación a un solo ex

trabajador, y proviene de una obligación legal, asimismo, el plazo otorgado de nueve (09) días hábiles, resulta desde ya, razonable y proporcional.

- 6.20. Por otro lado, se aprecia que en el numeral 4.4 del Acta de Infracción, el Inspector dejó constancia el sujeto inspeccionado no asistió a la comparecencia del día 12 de junio del 2019 a las 09:50 horas, pese a haber sido debidamente notificado. Asimismo, se aprecia que en el numeral 4.7 del Acta de Infracción, el Inspector dejó constancia el sujeto inspeccionado no asistió a la comparecencia del día 25 de julio del 2019 a las 09:40 horas, pese a haber sido debidamente notificado. Estos hechos configuraron la comisión de infracciones muy graves a la labor inspectiva contenidas en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT.
- 6.21. Frente a la inasistencia a la comparecencia programada para el día 12 de junio de 2019, la impugnante alega que la administración no ha considerado la justificación presentada ese mismo día, en la cual, excusaba su asistencia por problemas de salud, acompañando un certificado médico de su gerente general, quien acreditó problemas médicos a raíz de una infección dental.
- 6.22. De la revisión del expediente inspectivo, se advierte a folios 13, que mediante escrito presentado el 12 de junio de 2019, el gerente general de la impugnante solicitó la reprogramación de la diligencia de comparecencia, haciendo saber que se encontraba delicado de salud, con descanso de tres días del 11 al 13 de junio del 2019, y para acreditar lo dicho, adjuntó copia de un certificado médico, suscrito por el médico tratante Carlos Montes Julca, con Registro CMP N° 007765, cuyo diagnóstico fue: Infección Dental.

Figura N° 03

Certificado médico de fecha 11 de junio de 2019

COLEGIO MÉDICO DEL PERÚ
CONSEJO NACIONAL

CERTIFICADO MÉDICO
Consejo Regional III Lima

Certifica: El que suscribe, Médico Cirujano CMP N° 007765

Que el Sr. Rafael Diego Fernández Montes, tiene una infección dental recetándole antibióticos y antiinflamatorios.

Se expide el presente certificado porque necesita reposo absoluto desde el día de hoy hasta el 13 del corriente mes

Fecha 11/6/2019 N° 1653233

Nombre: Carlos Montes Julca N° 1653233
C.M.P.: 007765 Fecha: 11/6/2019

OBSERVACIONES: En colegio a su servicio



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 765-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.23. Sobre el particular, el RLGIT establece: “Artículo 47-A.- Constituyen eximentes de sanción por la comisión de infracciones las situaciones previstas en los literales a), b), d), e) y f) del numeral 1 del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS¹¹, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: **i.** Respecto del literal a), 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. **ii.** Respecto del literal b), que la disposición esté contenida expresamente en una norma con rango de Ley. **iii.** Respecto del literal d), que la orden de la autoridad competente esté materializada en el acto administrativo o resolución correspondiente y se encuentre vinculada estrictamente con la imposibilidad de cumplir con la obligación objeto de fiscalización. **iv.** Respecto del literal e), que el administrado, antes del inicio de las actuaciones inspectivas, debe estar comprendido en los alcances de la disposición administrativa que origina o contiene el error alegado”. En suma, se entiende que el caso fortuito y la fuerza mayor¹², desde el punto de vista objetivo, son acontecimientos extraordinarios, imprevisibles e inevitables. Desde el punto de vista subjetivo, se trata de un hecho en el que hay ausencia de voluntad directa o indirecta, es decir, que no hay autoría moral.¹³

¹¹ TUO de la LPAG, “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.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.”

¹² La Superintendencia Nacional de Salud ha emitido un precedente vinculante administrativo sobre el caso fortuito y la fuerza mayor como causal eximente de responsabilidad por infracciones administrativas, en el que se refiere a la declaratoria de cuarentena general como consecuencia del Covid-19 como “...un evento excepcional en nuestro país y extraordinario. No se trata de un «evento frecuente o repetitivo» (Casación N° 1764-2015, Lima) que hubiere permitido a las partes adoptar algún mecanismo para prevenir tal escenario. Finalmente, sus consecuencias, debido al mandato gubernamental, devienen en irresistibles, pues no pueden ser contrarrestados, lo que «imposibilita absolutamente el cumplimiento de la prestación» (Casación N° 1693-2014, Lima)”. Y, más adelante, concluye que dicha “cuarentena obligatoria decretada por el Gobierno en nuestro país debido a la Covid-19, constituye un evento de fuerza mayor porque estamos ante una situación imposible de resistir y que impide el cumplimiento de la prestación”. En similar sentido se ha pronunciado la OIT al afirmar que el “brote de la pandemia del coronavirus (COVID-19) es una situación mundial sin precedentes”. Y, entre las medidas que recomienda a los empleadores observar se encuentra la de “revisar o elaborar un plan de continuidad de las actividades que sea compatible con las directrices proporcionadas por las autoridades nacionales y locales con miras a aumentar la capacidad de recuperación de las empresas y apoyar a los trabajadores y sus familias”.

¹³ Vidal Ramos, R. (2014). La responsabilidad civil por daño ambiental en el sistema peruano. Lima: Lex & Iuris.pg. 142

- 6.24.** Sobre el caso particular, se advierte que el certificado médico presentado por la impugnante, fue emitido el 11 de junio del 2019, es decir, un día antes de que se llevara a cabo la diligencia de comparecencia programada, con anticipación suficiente para que pueda otorgar o delegar representación en otra persona, tal como lo hiciera en las diligencias posteriores, ello considerando que la normativa sobre la materia no exige mayor formalidad que una simple delegación expresa. Por tanto, no se acoge lo alegado por la impugnante, en este extremo.
- 6.25.** Con relación a la inasistencia a la comparecencia programada para el día 25 de julio del 2019, la impugnante no ha formulado ningún alegato destinado a desvirtuar su responsabilidad en infracción atribuida materia de sanción, ni cuestionamiento alguno. Por lo tanto, se debe desestimar el recurso, en este extremo.
- 6.26.** Adicionalmente, la impugnante ha señalado que el inspector ha efectuado las notificaciones, fuera del plazo mínimo para que se considere valida, y que no tiene cargos firmados por personal que acredite que recibimos las notificaciones conforme a ley.
- 6.27.** Al respecto, se ha procedido a revisar el expediente inspectivo, apreciándose que, tanto la notificación de los requerimientos de comparecencia y la medida inspectiva de requerimiento, cuyo incumplimiento dio lugar a la imposición de sanción pecuniaria; en su oportunidad, fueron debidamente notificados a trabajadores y/o representantes debidamente acreditados de la impugnante, con una anticipación no menor a tres (03) días hábiles. Lo cual desvirtúa lo alegado por la impugnante en este extremo.
- 6.28.** Sumado a ello, la impugnante ha cuestionado el criterio de razonabilidad en la imposición de la sanción. Al respecto, se precisa que la determinación del monto de la multa de la sanción impuesta a la inspeccionada, obedece a la aplicación en estricto del artículo 38 de la LGIT, que establece los criterios generales de graduación de las sanciones, que son: la gravedad de la falta cometida, el número de trabajadores afectados, y el tipo de empresa; además de, la Tabla de cuantía y aplicación de sanciones estipulada en el numeral 48.1 del artículo 48 del RLGIT, la cual contempla valores fijos, sin que la autoridad administrativa tenga discrecionalidad para imponer un monto diferente al establecido por el legislador reglamentario. Por lo tanto, no corresponde acoger lo alegado por la impugnante, en este extremo.
- 6.29.** Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar el recurso de revisión, confirmando la multa impuesta por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de seguridad social, tipificada en el numeral 44-B.2 del artículo 44-B del RLGIT, y; tres (03) infracciones muy graves a la labor inspectiva tipificadas en los numerales 46.7 y 46.10, del artículo 46 del RLGIT.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

- 7.1.** Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador serían las que corresponden a las siguientes infracciones:



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 765-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Seguridad Social	No pagar el pago de los aportes a la AFP, descontado en la liquidación de beneficios sociales de una trabajadora.	Numeral 44-B.2 del artículo 44-B del RLGIT MUY GRAVE
2	Labor inspectiva	No asistir a la diligencia de comparecencia programada para el día 12 de junio de 2019, a las 09:50 horas	Numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE
3	Labor inspectiva	No asistir a la diligencia de comparecencia programada para el día 25 de julio de 2019, a las 09:40 horas	Numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE
4	Labor inspectiva	No cumplir la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de julio de 2019.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE

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

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral- SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por INVOGA STORE S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1722-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de octubre de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 2676-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, por los fundamentos expuestos en la presente resolución

SEGUNDO. – CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 1722-2021-SUNAFIL/ILM, 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 INVOGA STORE S.A.C., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO. - Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

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

Presidenta (e)

KATTY ANGELICA CABALLERO SEGA

Vocal Alterna

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES

Vocal Alterno

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI