



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 796-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 192-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE MOQUEGUA

IMPUGNANTE : COSMOS AGENCIA MARITIMA S.A.C.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 127-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ.

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **COSMOS AGENCIA MARITIMA S.A.C.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 127-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ., de fecha 30 de diciembre de 2021

Lima, 22 de agosto de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por COSMOS AGENCIA MARITIMA S.A.C., (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 127-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ., de fecha 30 de diciembre 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° 332-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ, 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° 180-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ (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, por no cumplir con los requerimientos de información de fecha 15 de junio y 12 de julio de 2021.
- 1.2** Que, mediante Imputación de cargos N° 192-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIAI, del 24 de agosto de 2021, notificado el 31 de agosto de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Participación en las utilidades (Sub materia: Pago).

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° 209-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ/SIAI-IF, de fecha 21 de setiembre 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 Regional de Moquegua, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 233-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIRE, de fecha 03 de noviembre de 2021, notificada el 23 de noviembre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 101,728.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a la inspectora de trabajo, la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus funciones, ello por no cumplir con el requerimiento de información programado hasta el día 21 de junio de 2021, a través del sistema de casilla electrónica de la SUNAFIL en forma íntegra, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 50,864.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a la inspectora de trabajo, la información y documentación necesaria para el desarrollo de sus funciones, ello por no cumplir con el requerimiento de información programado hasta el día 15 de julio de 2021, a través del sistema de casilla electrónica de la SUNAFIL en forma íntegra, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 50,864.00.

1.4 Con fecha 14 de diciembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 233-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. No se ha negado a entregar la información requerida, lo que sucede es que la inspectora señala que la información proporcionada no es la que se solicitó, sin que exista sustento jurídico para su posición.
- ii. Se vulneran sus derechos fundamentales a la defensa y al debido procedimiento, pues señala que el plazo para ejercer su descargo es de cinco (5) días hábiles, pese a que el artículo 45° inciso c) de la LGIT, señala que el plazo es de quince (15) días hábiles. Si el plazo de cinco (5) días ha sido fijado mediante Decreto Supremo, ésta es inferior a LGIT.
- iii. Las dos multas impuestas carecen de sustento, ya que no demuestran el supuesto incumplimiento del requerimiento de información, siendo de aplicación el principio de presunción de licitud previsto en el artículo 246, inciso 9 de la LPAG. Sólo se puede aplicar una sanción, cuanto se tenga evidencia de la comisión de la infracción.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 796-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 127-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ., de fecha 30 de diciembre de 2021², la Intendencia Regional de Moquegua declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, adecuando el monto de la multa a la suma de S/ 23,144.00, por considerar los siguientes puntos:
- i. De la revisión de los actuados que forman parte del presente procedimiento administrativo sancionador, podemos apreciar que los actos administrativos fueron notificados válidamente a la inspeccionada y conforme al presente procedimiento se otorgó un plazo de 15 días hábiles, de recibida la notificación, para que formule los descargos que estime pertinente, habiendo sido admitidos en su oportunidad, demostrando con ello que la Administración actuó con arreglo a Ley.
 - ii. El medio para declarar la renta anual 2020 es el Formulario Virtual N° 710, Tercera Categoría, y no el denominado "Reporte" presentado por la inspeccionada, que según las instrucciones y/u orientaciones impartidas por la misma SUNAT, constituye un borrador susceptible de ser modificado.
 - iii. Ante los requerimientos de información, la inspeccionada se negó a presentar la Declaración Jurada del Impuesto a la Renta del ejercicio 2020 de manera reiterada, pese a manifestársele a través del segundo requerimiento de información que el aludido "reporte", no representa lo solicitado por la autoridad actuante. La falta de presentación del aludido Formulario, en las dos oportunidades dispuestas, le imposibilitó a la autoridad inspectiva determinar el cumplimiento o incumplimiento de la materia "Participación en las utilidades: Pago", consignada en la respectiva orden de inspección.
 - iv. Tanto la LGIT como el RLGIT, no han establecido expresamente respecto a las infracciones catalogadas en el artículo 46.3 del RLGIT, que para el cálculo de la multa deba considerarse la totalidad de trabajadores de la inspeccionada y/o la totalidad de trabajadores agremiados; asimismo, debe considerarse que por el artículo 39 de la LGIT, para la aplicación de las sanciones y la graduación de las mismas, se debe efectuar teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.
 - v. Atendiendo a que la norma no establece de manera expresa que para el cálculo de la multa respecto a las infracciones recaídas en el artículo 46.3 del RLGIT, deba considerarse la totalidad de trabajadores, en este caso, sindicalizados, resulta necesario considerar para el cálculo de la multa, en relación a la cantidad de

² Notificada a la impugnante el 04 de enero de 2022, según constancia de notificación a folio 118 del expediente sancionador.

trabajadores afectados, el mínimo que establece el artículo 48.1 del RLGIT; en este sentido, la multa que originalmente correspondía aplicar en función a 11.56 UIT, ascendente a S/ 50,864.00 Soles, por cada infracción a la labor inspectiva, conforme a lo argumentado corresponde aplicar en función a 2.63 UIT, ascendente a S/ 11,572.00 Soles, por cada infracción a la labor inspectiva, haciendo un total de S/ 23,144.00.

1.6 Con fecha 17 de enero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Moquegua el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 127-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ.

1.7 La Intendencia Regional de Moquegua admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000059-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ., recibido el 25 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° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶ "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."



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 796-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, 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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

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 modificatorias⁸.

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 COSMOS AGENCIA MARITIMA S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que COSMOS AGENCIA MARITIMA S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 127-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ., que adecuó la sanción impuesta a la suma de S/ 23,144.00, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES a la labor inspectiva, tipificadas 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 hábil de la notificación de la citada resolución; el 05 de enero de 2022.

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 COSMOS AGENCIA MARITIMA S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 17 de enero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 127-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ., señalando los siguientes alegatos:

- El acta de infracción es nula, ya que no ha respetado los principios que disciplinan el ejercicio válido de la potestad sancionadora, ni las garantías mínimas inherentes a la estructura del procedimiento sancionador; violándose de esta forma el derecho a un Debido Procedimiento Administrativo.
- La imputación de cargos vulnera nuestros derechos fundamentales a la defensa y al debido procedimiento, pues señala que el plazo para ejercer nuestro descargo es de cinco (05) días hábiles, pese a que el Art.45°, inciso c) de la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección de Trabajo, señala claramente que dicho plazo es de quince (15) días hábiles.

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 796-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- El acta de infracción es nula, ya que no se ha acreditado la responsabilidad subjetiva de la empresa. En consecuencia, el acta de infracción está viciada de nulidad, ya que no es posible iniciar un procedimiento sancionador si no se ha cumplido con el Principio de Culpabilidad.
- El acta de infracción transgrede el principio de presunción de licitud, ya que la empresa si ha presentado la documentación requerida por la inspectora de trabajo. Ya que presentó vía casilla electrónica la constancia de presentación del formulario N° 710.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre los requerimientos de información

- 6.1** Sobre el particular, el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG que regula al Principio de Buena Fe Procedimental establece lo siguiente:

“La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental”.

- 6.2** De acuerdo al artículo 1 de la LGIT, 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”. En ese entendido, el comportamiento del inspector comisionado debe orientarse al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su reglamento, tutelando el fin perseguido por dichas normas y debiendo adoptar medidas y acciones en el marco del principio de razonabilidad.⁹

⁹ TUO de la LPAG, Título Preliminar, “Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.”

- 6.3** Asimismo, conforme al numeral 3 del artículo 5 de la LGIT, en el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados están investidos de autoridad y facultados de proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observen correctamente, y en particular, **para requerir información al sujeto inspeccionado**, situación que se condice con lo dispuesto en el artículo 12 del RLGIT. (énfasis añadido).
- 6.4** Del mismo modo, numeral 15.1 del artículo 15 del RLGIT establece: “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”.
- 6.5** En ese sentido, de acuerdo con 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”. Por lo que, queda entendido que constituye una obligación ineludible de los empleadores, el colaborar con el desarrollo de las actuaciones inspectivas, coadyuvando a que las mismas se logren desarrollar en atención a su finalidad, esto es, la verificación del cumplimiento de las normas sociolaborales y/o en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- 6.6** Asimismo, el artículo 11 de la LGIT 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).
- 6.7** Es pertinente recordar que el artículo 36 de la LGIT¹⁰ establece que el comportamiento subsumible dentro de las infracciones a la labor inspectiva “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” (énfasis añadido).

¹⁰ LGIT, “Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.

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 (...).



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 796-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.8** El *tipo administrativo* contenido en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, está orientado a sancionar una negativa del sujeto inspeccionado o de sus representantes el facilitar la información y documentación necesaria; no una mera omisión o falta de respuesta, sino una conducta claramente establecida en la que la impugnante o su representante se niegan a entregar la información solicitada.
- 6.9** Así, corresponde analizar el cumplimiento del principio de tipicidad¹¹. Sobre el particular, recuerda la doctrina que:

“el mandato de tipificación que este principio conlleva, no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”¹².

- 6.10** Debemos señalar que de la lectura de las normas que sancionan los incumplimientos a la labor inspectiva, la responsabilidad administrativa no solo admite el comportamiento doloso, pues bajo el principio de culpabilidad se admite también factores subjetivos de responsabilidad, tales como la falta de diligencia¹³.

- 6.11** En el caso en particular, del expediente inspectivo se verifica que:

- A folio 07 se aprecia el documento denominado “Requerimiento de Información para las actuaciones inspectivas de investigación”, de fecha 15 de junio de 2021, notificado en la misma fecha a la casilla electrónica de la impugnante; otorgando el plazo máximo de cuatro (04) días hábiles, bajo apercibimiento de sanción en caso de incumplimiento, para presentar la siguiente documentación: i) Poder de

¹¹ TUO de la LPAG, “Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

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

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras”.

¹² MORÓN URBINA, “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.” Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 edición. Tomo II., p. 421.

¹³ Vid. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2017). Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Guía para asesores jurídicos del Estado (segunda edición). MINJUS: Lima, p. 44.

representación; ii) Planilla electrónica, back up del PLAME periodo enero a diciembre de 2020; iii) Boletas de pago; iv) Declaración Jurada de Impuesto a la Renta del ejercicio 2020 y sus rectificatorias; v) Cuadro Excel de cálculo de utilidades del ejercicio 2020; vi) Liquidación de distribución de utilidades del ejercicio 2020; vii) Relación de formatos Excel de todos los trabajadores que laboran en el centro de trabajo.

- A folio 196 se aprecia el documento denominado “Requerimiento de Información para las actuaciones inspectivas de investigación”, de fecha 12 de julio de 2021, notificado en la misma fecha a la casilla electrónica de la impugnante; otorgando el plazo máximo de tres (03) días hábiles, bajo apercibimiento de sanción en caso de incumplimiento, para presentar la siguiente documentación: i) Planilla electrónica, back up del PLAME; ii) Declaración jurada de impuesto a la renta ejercicio 2020 y sus rectificatorias; iii) Hoja de trabajo o cuadro Excel de cálculo de utilidades ejercicio 2020; iv) Liquidación de distribución de utilidades ejercicio 2020.
- Conforme se verifica del numeral 4.3 del acta de infracción, la inspectora comisionada señaló: “Respecto del desarrollo de las actuaciones inspectivas, según requerimiento de información notificado válidamente el 15 de junio de 2021. (...) por lo que se comprobó que el sujeto inspeccionado no envió toda la información solicitada en el requerimiento de información conforme a ley, en especial no envió la información declarada ante la SUNAT relacionada a la declaración jurada de impuesto a la renta ejercicio 2020 es decir el Formulario 710 Renta Anual 2020 Tercera Categoría e ITF, por cuanto envió un “reporte” (el reporte es como un borrador de la declaración jurada, pero la inspeccionada no envió el formulario declarado con todos sus anexos, el cual debieron descargarlo de la SUNAT para corroborar que era la información final declarada y no un reporte como el que presentó ante la casilla electrónica SUNAFIL; ya que podía haber alguna variación entre la información declarada final con respecto al reporte)”.
- En el mismo hecho constatado, la comisionada señaló: “Finalmente el desarrollo de las actuaciones inspectivas, según requerimiento de información notificado válidamente el 12 de julio de 2021. (...) por lo que se comprobó que el sujeto inspeccionado no envió toda la información solicitada en el requerimiento de información conforme a ley, incluso repitió documentos sin adjuntar lo necesario para su verificación conforme a las materias señaladas en la orden de inspección; en especial no envió la información declarada ante la SUNAT relacionada a la declaración jurada de impuesto a la renta ejercicio 2020 es decir el Formulario 710 Renta Anual 2020 Tercera Categoría e ITF, por cuanto envió un “reporte” (el reporte es como un borrador de la declaración jurada, pero la inspeccionada no envió el formulario declarado con todo sus anexos, el cual debieron descargarlo de la SUNAT para corroborar que era la información final declarada y no un reporte como el que presentó ante la casilla electrónica SUNAFIL; ya que podía haber alguna variación entre la información declarada final con respecto al reporte)”.

6.12 En atención a los hechos señalados, se verifica que el incumplimiento imputado a la impugnante se centra en la falta de presentación de la “Declaración jurada de impuesto a la renta ejercicio 2020 - Formulario 710 Renta Anual 2020”, para el caso de ambos requerimientos. Así, es oportuno analizar los documentos presentados por la impugnante en atención a los referidos requerimientos.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 796-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.13** Así, a folios 180 del expediente inspectivo, se verifica el documento denominado “Reporte formulario 710 Renta Anual - Tercera categoría e ITF”, cuya fecha de presentación es el 17 de marzo de 2021, respecto al periodo tributario 2020, con número de orden N° 1000838175. Asimismo, a folio 183 del mismo expediente se verifica la “Constancia formulario – 0710”, cuya fecha de presentación fue el 17 de marzo de 2021 a las 09:14:08, consignando como número de orden: 1000838175.
- 6.14** En ese entendido, se evidencia que el criterio adoptado por las instancias previas, es señalar que el referido documento es un borrador de la declaración jurada y que el mismo puede ser variado.
- 6.15** Sobre el particular, no se verifica el fundamento jurídico que respalde lo señalado por dichas instancias; esto es, no se señala la fuente de la cual se ha tomado la definición de dicho reporte y las condiciones por las cuales se puede emitir el mismo. Así, contrario a lo planteado por las instancias previas, esta Sala señala que bajo los principios de verdad material¹⁴ y presunción de veracidad¹⁵, el documento presentado debió ser valorado y, como consecuencia de dicha evaluación, solicitar mayor documentación, de ser el caso, o analizar si con el mismo se cumplía con el fondo de lo requerido.
- 6.16** En cualquier caso, las instancias previas deben presumir la veracidad y certeza de dicho documento, hasta que la Administración determinara su carácter insuficiente, adulterado, falso o ineficaz. Considerado ello, este Tribunal no evidencia que las instancias previas hubiesen procedido a realizar tales actividades y únicamente procedieron al rechazo liminar de dicho documento, por su sola denominación, sin mayor valoración.
- 6.17** En ese entendido, las instancias previas hubieran podido analizar el documento referido y verificar el cumplimiento o no de la materia motivo de inspección. Por lo tanto, habiendo sido presentado el mismo, en cumplimiento del primer requerimiento de fecha 21 de junio de 2021, carecía de sentido reiterar su nueva presentación, sin mayor análisis, para el requerimiento de fecha 15 de julio de 2021.

¹⁴ TUO de la LPAG, Artículo IV.- (...) “1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. (...)”

¹⁵ TUO de la LPAG, Artículo IV.- (...) “1.7. Principio de presunción de veracidad. - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

- 6.18** Conforme se señaló previamente, distinto hubiera sido el caso si la comisionada hubiera valorado el documento presentado por el administrado y hubiera concluido que no cumplía con la finalidad de la inspección en una decisión motivada que sustente jurídica y fácticamente las razones por las cuales el medio probatorio carecía de adecuación con relación al requerimiento efectuado.
- 6.19** Es importante precisar que las diferentes instancias del Sistema de Inspección del Trabajo se encuentran compelidas a garantizar la vigencia de los principios del procedimiento administrativo. A este entender, el principio de razonabilidad ya citado previamente requiere que exista una “debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar”. Lo anterior supone que la autoridad administrativa establezca la forma en la cual un documento en particular resulta proporcional a la finalidad pública que se persigue. Dicho razonamiento se encuentra ausente en el presente caso y, consecuentemente, vulnera los principios del procedimiento administrativo.
- 6.20** En tal sentido, atendiendo a lo determinado en el acta de infracción, referente a que el documento omitido a su presentación fue la declaración jurada de renta 2020 y, estando a lo señalado previamente, se puede colegir que la Sub Intendencia debió valorar jurídicamente tales situaciones y proceder a emitir una Resolución acorde a ello, conforme al análisis realizado en la presente Resolución.
- 6.21** En ese sentido, corresponde declarar fundado el recurso de revisión interpuesto por COSMOS AGENCIA MARITIMA S.A.C., declarando nulas tanto la Resolución de Intendencia N° 127-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ., de fecha 30 de diciembre de 2021, como la Resolución de Sub Intendencia N° 233-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIRE, de fecha 03 de noviembre de 2021, así como toda actuación comprendida luego de la emisión de los actos viciados. Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de la emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.
- 6.22** En consecuencia, se notifica la presente Resolución al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

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



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 796-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por COSMOS AGENCIA MARITIMA S.A.C., y, en consecuencia **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 233-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIRE de fecha 03 de noviembre de 2021, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Moquegua, y **NULAS** también las actuaciones y actos sucesivos emitidos en el marco del procedimiento administrativo recaído en el expediente sancionador N° 192-2021-SUNAFIL/IRE-MOQ, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

SEGUNDO.- RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, a la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 233-2021-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIRE, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento considerando los alcances señalados en la presente Resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a COSMOS AGENCIA MARITIMA S.A.C., y a la Intendencia Regional de Moquegua, para sus efectos y fines pertinentes.

CUARTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Moquegua y a la Gerencia General de SUNAFIL, a fin de que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.22 de la presente Resolución.

QUINTO.- 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:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES

Vocal Alterno

Vocal ponente: LUIS PAREDES