



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 178-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE LAMBAYEQUE

IMPUGNANTE : EMPRESA AGROINDUSTRIAL POMALCA S.A.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 061-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE

MATERIA :

- RELACIONES LABORALES
- SEGURIDAD SOCIAL
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por EMPRESA AGROINDUSTRIAL POMALCA S.A.A., contra de la Resolución de Intendencia N° 061-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, de fecha 14 de abril de 2021.

Lima, 01 de julio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **EMPRESA AGROINDUSTRIAL POMALCA S.A.A.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 061-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, de fecha 14 de abril 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° 1602-2020-SUNAFIL/IRE-LAM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 151-2020 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción a la normativa sociolaboral calificada como grave por no contratar el Seguro de Vida Ley; una (1) infracción a la seguridad social, por no pagar los aportes al Sistema Privado de Pensiones, retenidos a los trabajadores afiliados en

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: por no contratar el seguro de Vida ley, no efectuar el pago de los aportes al sistema privado de pensiones, retenidos de los trabajadores afiliados en el momento oportuno, respecto de los periodos julio 2017 hasta julio 2020, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 28 de septiembre de 2020.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

la oportunidad que correspondía, respecto de los periodos de julio 2017 a julio 2020, calificada como muy grave; y una (1) infracción a la normativa inspectiva por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento calificada como muy grave.

1.2 De conformidad con el 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**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 309-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIAI (en adelante, el **Informe Final**), 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° 038-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE de fecha 14 de enero de 2021, multó a la impugnante con la suma de S/ 564 074.00 (Quinientos sesenta y cuatro mil setenta y cuatro con 00/100 soles) por haber incurrido en:

- Una infracción GRAVE en materia de relaciones laborales, por no contratar el Seguro de Vida Ley, respecto de dos mil ciento setenta y uno (2171) trabajadores tipificada en el numeral 24.12 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 26.12 UIT ascendente a la suma de S/ 112 316.00 soles.
- Una infracción MUY GRAVE a la seguridad social, por no pagar los aportes al Sistema Privado de Pensiones, efectivamente retenidos de los trabajadores afiliados en la oportunidad que correspondía, de los periodos comprendidos entre julio de 2017 a julio de 2020, respecto de dos mil ciento setenta y uno (2171) trabajadores tipificada en el numeral 44-B-2 del artículo 44 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 52.53 UIT ascendente a la suma de S/ 225 879.00 soles.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 28 de setiembre de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 52.53 UIT ascendente a la suma de S/ 225 879.00 soles.

1.3 Mediante escrito de fecha 10 de febrero de 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 038-2021-SUNAFIL/IRE-LAM-SIRE, solicitando la nulidad por no estar sustentada en normas jurídicas y contener una motivación insuficiente, que contraviene la Constitución y la ley y como consecuencia solicita se deje sin efecto la multa impuesta, argumentando lo siguiente:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- i. Señala que la resolución apelada no ha tomado en cuenta el descargo presentado el 11 de enero de 2021, en la que se ha expuesto que las empresas azucareras se encuentran azotadas por las sequías y la grave crisis financiera. A pesar de ello, cumplen con el pago oportuno y puntual de las remuneraciones y gratificaciones, todos los beneficios a sus trabajadores, viudas y herederos, pese al estado de emergencia sanitaria por el COVID-19, por ello no han cumplido con realizar el contrato de Seguro Vida Ley.
 - ii. Asimismo, la inspeccionada señala que se encuentra en giro el Expediente Sancionador N° 170-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE proveniente de la Orden de Inspección N° 1609-2020, por lo que estamos ante la presencia del principio non bis in idem, ya que nadie puede ser sancionado dos veces por un mismo hecho, por lo que la propuesta de multa no se encuentra debidamente sustentada.
 - iii. Además, precisa que también tiene otro procedimiento signado con el -Expediente Sancionador N° 117-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, proveniente de la Orden de Inspección N° 1514-2020, con lo que también se ratifica que existe afectación a principio non bis in idem.
 - iv. Respecto a la medida inspectiva de requerimiento, tampoco se ha tenido en cuenta el argumento de la grave crisis económica por la que atraviesa la impugnante, por lo que consideran que no han cometido las infracciones que se les imputa, y tampoco podrían ser sancionadas con una resolución que no se encuentra fundada en derecho, infringiendo el artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), acorde con lo señalado en la STC N° 04944-2011-PA/TC fundamento 23, que establece que la motivación suficiente es una garantía de razonabilidad y no una arbitrariedad de la decisión administrativa impuesta por la ley citada, pues la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es, por si sola, contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.
- 1.4** Mediante Resolución de Sub Intendencia N° 137-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 26 de febrero de 2021², la Sub Intendencia Regional de Lambayeque declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 038-2021-SUNAFIL/IRE-LAM-SIRE en todos sus extremos, por considerar que:

² Notificada a la inspeccionada el 1 de marzo de 2021, ver fojas 218 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- ✓ En el recurso de reconsideración en virtud a lo dispuesto en el artículo 55 del RLGIT, se debe evaluar los requisitos de admisibilidad y procedencia, determinando que este medio impugnatorio fue interpuesto dentro del término de ley; y que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 219 del TUO de la LPAG debe sustentarse en nueva prueba.
 - ✓ Al respecto, se evidencia que el referido recurso carece de nueva prueba, que amerite una revisión de la resolución de Sub Intendencia que le impone la sanción cuestionada, en la cual se han valorado los medios probatorios y argumentos esgrimidos por la inspeccionada.
- 1.5** Mediante escrito de fecha 19 de marzo de 2021, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 137-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 26 de febrero de 2021, que declaró improcedente el recurso de reconsideración, por los fundamentos siguientes:
- i. La impugnante reitera los fundamentos señalados en el recurso de reconsideración, precisando que las empresas agrarias azucareras se encuentran en sequías, y atraviesan grave crisis financiera, por lo que no han podido contratar el Seguro Vida Ley.
 - ii. Señalan que la impugnante se encuentra investigada por los mismos hechos, en otros procesos: a) Expediente Sancionador N° 170-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE proveniente de la Orden de Inspección N° 1609-2020; y, b) Expediente Sancionador N° 117-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, proveniente de la Orden de Inspección N° 1514-2020; por lo que no puede ser sancionada dos veces por los mismos hechos, transgrediendo el principio non bis in ídem.
 - iii. Asimismo, consideran que la resolución impugnada no se encuentra debidamente motivada y existe un agravio a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por cuanto el aplicar la sanción agravaría más la situación de crisis financiera que atraviesa la impugnante.
- 1.6** Mediante Resolución de Intendencia N° 061-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, de fecha 14 de abril de 2021³, la Intendencia Regional de Lambayeque declaró infundado el recurso de apelación, interpuesto con la Resolución de Sub Intendencia N° 137-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 26 de febrero de 2021, que confirma en todos

³ Notificada a la inspeccionada el 21 de abril de 2021, ver fojas 239 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

sus extremos la Resolución de Sub Intendencia N° 038-2021-SUNAFIL/IRE-LAM-SIRE, por considerar que:

- i. La Resolución apelada sustenta su decisión respecto de la medida inspectiva de requerimiento, que fue debidamente notificada a la impugnante el 28 de setiembre de 2020, a fin de que acredite el pago de gratificación por fiestas patrias, (periodo julio 2020) depósitos de CTS (periodos del 01 de mayo de 2019 al 31 de octubre de 2019 y del 01 de noviembre de 2019 al 30 de abril de 2020), la contratación de una póliza de seguro de vida y el pago de todo o parte de los aportes al Sistema Privado de Pensiones desde julio 2017 a julio de 2020.
- ii. La impugnante debía cumplir con dicho requerimiento hasta el 05 de octubre de 2020 a las 17.00 horas. Al respecto, de acuerdo a lo señalado en el numeral 4.10 del Acta de Infracción, se ha determinado que la inspeccionada cumplió en parte con dicho requerimiento, quedando pendiente presentar el contrato de Seguro Vida Ley y acreditar el pago de los aportes previsionales a la AFP. Respecto al pago de las gratificaciones de fiestas patrias de 2020, la empresa acreditó tener un acuerdo con los trabajadores consistente en pagar el 50% el 15 de setiembre de 2020 y el 50% restante el 26 de octubre de 2020. En relación a la CTS, queda pendiente el pago del periodo comprendido entre el 01-11-2019 y el 30-04-2020.
- iii. Asimismo, la impugnante reconoce no haber contratado el seguro de vida a favor de los trabajadores afectados por no contar con recursos, sin embargo, la normativa sociolaboral no puede estar supeditada a temas económicos que pretendan sobreponerse a la protección de los derechos laborales, por lo que desestiman este extremo del recurso de apelación.
- iv. Respecto a la vulneración del principio non bis in idem, señalan que en el Expediente Sancionador N° 117-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, la autoridad sancionadora mediante resolución de Sub Intendencia N° 481-2020-SUNAFIL/IRE-LAM-SIRE impuso sanción ascendente a S/ 676 390.00 soles por: 1) no acreditar el pago íntegro de las gratificaciones correspondiente al periodo julio 2020; 2) no depositar íntegra y oportunamente la CTS por el periodo noviembre de 2019 a abril de 2020; 3) no cumplir con remitir la información solicitada mediante requerimiento de fecha 11 de agosto de 2020; y 4) no cumplir con el requerimiento de adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa sociolaboral respecto de 2177 trabajadores. En consecuencia, se determina que se trata de infracciones diferentes a las que se sancionan en el presente procedimiento sancionador, no cumpliéndose con los requisitos esenciales que fija el principio invocado por la inspeccionada.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- v. Asimismo, del Expediente Sancionador N° 170-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE se aprecia que la autoridad administrativa mediante Resolución de Sub Intendencia N° 039-2021-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE impuso la sanción ascendente a la suma de S/ 42 871.00 soles por la siguientes infracciones: 1) no pagar u otorgar íntegra y oportunamente las remuneraciones correspondientes al mes de agosto de 2020; 2) no depositar íntegramente la CTS por los periodos mayo a octubre de 2016, noviembre 2016 a abril de 2017, mayo de 2017 a abril de 2018, mayo de 2018 a abril de 2019; 3) no efectuar el pago de los aportes al Sistema Privado de Pensiones, efectivamente retenidos de los trabajadores afiliados en la oportunidad que corresponda respecto de los periodos agosto 2016 a junio de 2017 y agosto de 2016; 4) no cumplir con su deber de colaboración con los inspectores de trabajo; y 5) no cumplir con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa socioaboral respecto de la trabajadora Janet del Pilar Ventura Chichipe, infracciones diferentes al presente procedimiento sancionador. Por ello se concluye que no se ha vulnerado el principio del non bis in idem.
- vi. Respecto a la debida motivación de las resoluciones administrativas emitidas en este procedimiento sancionador, se ha cumplido con el sustento jurídico por el cual se ha determinado la sanción pecuniaria impuesta, se ha detallado la conducta infractora, la norma vulnerada y la tipificación legal, así como se ha expresado claramente los hechos por los cuales se han configurado las infracciones descritas en la resolución que impone la sanción y expresando los motivos por los cuales la impugnante debe ser sancionada.
- vii. Respecto a la razonabilidad y proporcionalidad de la multa impuesta, en atención a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, concordante con el artículo 48 numeral 48.1 del RLGIT, teniendo en cuenta que se trata de una empresa del régimen general, la gravedad de las infracciones y el número de trabajadores afectados, se ha cumplido con los parámetros regulados en la tabla de cuantía y aplicación de sanciones, así como los criterios generales y especiales de graduación de sanciones, regulados por la LGIT y RLGIT, resultando razonable la sanción impuesta.
- 1.7** Mediante escrito de fecha 14 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lambayeque recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 061-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE.
- 1.8** La Intendencia Regional de Lambayeque admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N°



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

000435-2021-SUNAFIL/IRE-LAM, ingresando el 20 de mayo de 2021 a evaluación por parte del Tribunal.

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 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁷, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de

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.

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° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 sean 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** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

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

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

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que **EMPRESA AGROINDUSTRIAL POMALCA S.A.A.** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 061-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, de fecha 14 de abril de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 564 074.00 soles, por la comisión de dos (02) infracciones, tipificadas como GRAVES y MUY GRAVES previstas en los numerales 24.12 del artículo 24, numeral 44-B-2 del artículo 44 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 22 de abril de 2021, primer día hábil siguiente de notificada la citada resolución.
- 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 **EMPRESA AGROINDUSTRIAL POMALCA S.A.A.**

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Mediante escrito de fecha 14 de mayo de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 061-2021-SUNAFIL/IRE-



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

LAMBAYEQUE, de fecha 14 de abril de 2021, a través del cual solicita su nulidad, por contravenir el principio de irrenunciabilidad de derechos, igualdad de trato, condición más beneficiosa entre otros, en base a los siguientes argumentos:

- i) La impugnante precisa que se le ha sancionado por no contratar el Seguro de Vida Ley, por no efectuar el pago de aportes al Sistema Privado de Pensiones y por no cumplir con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden socio laboral; sin embargo señala que es de público conocimiento el estado de emergencia nacional e internacional que se vive por la pandemia (COVID-19), por lo que han privilegiado el pago de las remuneraciones mensuales de más de 2000 trabajadores, es por ello que no han podido cumplir con las obligaciones, configurándose las infracciones imputadas, sin considerar además la época se seguía que afrontan las empresas azucareras del norte del país, y la crisis económica y financiera de la que están tratando de salir.
- ii) Asimismo, se debe tener en cuenta que la impugnante es la única empresa agroindustrial del valle que viene cumpliendo de manera oportuna y puntual con el pago de remuneraciones y gratificaciones, así como todo beneficio de sus trabajadores, viudas y herederos, como vienen haciendo hasta la fecha, pese al estado de emergencia sanitaria que vivimos. Es por ello que no han podido cumplir con el contrato de seguro vida ley y el pago de aportes al sistema privado de pensiones.
- iii) Asimismo, reiteran el argumento sostenido tanto en los recursos de reconsideración y apelación respecto a la vulneración del principio de non bis in idem, por lo que no podrían ser sancionadas dos veces por los mismos hechos. Agregan que tampoco han tenido en cuenta los descargos presentados cuyo argumento central es el estado de emergencia sanitaria que el país afronta actualmente, tal y como se ha acreditado con los medios probatorios presentados en el presente procedimiento sancionador.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión

- 6.1** De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas "...deben actuar con respecto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.2** Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente⁹, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG¹⁰, pudiendo incluso "...solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley"¹¹.
- 6.3** Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

"Artículo 49.- Recursos administrativos

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

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

⁹ "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 217. Facultad de contradicción

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

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

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

- 6.4 En esa línea argumentativa, el artículo 55 del RLGIT establece que el recurso de revisión es un **recurso de carácter excepcional**, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en los puntos 3.4 de la presente resolución.
- 6.5 Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:

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

- 6.6 Entendiéndose, por parte de esta Sala, que 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.
- 6.7 En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con las infracciones muy graves, e identificando si sobre éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del reglamento citado en el numeral precedente.

De los fundamentos del recurso de revisión

- 6.8 Es oportuno señalar, que el recurso de revisión solo es atendible por las infracciones muy graves, como en el presente caso por las infracciones tipificadas en el numeral 44-



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

B-2¹² del artículo 44 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT¹³, por lo que esta Sala solo se pronunciará sobre dicho extremo. Por tanto, las demás infracciones contenidas en la resolución impugnada no serán materia de pronunciamiento, sujetándose a las consecuencias previstas conforme a Ley.

6.9 Por su parte el Reglamento del Tribunal de Sunafil, de manera taxativa determina las causales del recurso de revisión, en su artículo 14, precisando: i) la inaplicación, así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral. Asimismo, solo se emitirá pronunciamiento respecto de las infracciones muy graves.

6.10 La impugnante argumenta este medio impugnatorio extraordinario, en aspectos de carácter social y financiero de la empresa y el estado de emergencia nacional por la pandemia que atraviesa el país. Sin embargo, no podemos dejar de lado, que los derechos laborales se encuentran consagrados en la Constitución Política del Estado, convenios internacionales, normas de orden legal y reglamentario, que determinan que estos derechos son irrenunciables y de cumplimiento prioritario por los empleadores.

- **De las infracciones a la seguridad social, no depositar a la AFP los aportes de los trabajadores, oportunamente retenidos, durante el periodo de julio de 2017 a julio de 2020**

6.11 Al respecto, cabe precisar que el incumplimiento a las normas de la seguridad social, constituye infracción muy grave dentro del sistema inspectivo. Así, todo trabajador tiene derecho a contar con un sistema nacional de pensiones, de acuerdo a su elección, tal como lo prevé el Decreto Ley N° 19990 en su artículo 3, que establece:

“Artículo 3.- Son asegurados obligatorios del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, con la excepción a que se refiere el artículo 5, los siguientes:

- a) Los trabajadores que prestan servicios bajo el régimen de la actividad privada a empleadores particulares, cualesquiera que sean la duración del contrato de trabajo y/o el tiempo de trabajo por día, semana o mes;

¹² 44-B.2. No efectuar el pago de todo o parte de los aportes al Sistema Privado de Pensiones efectivamente retenidos de los trabajadores afiliados en la oportunidad que corresponda.

¹³ Artículo 46 del RLGIT: Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: (...) 46.7 No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- b) Los trabajadores al servicio del Estado bajo los regímenes de la Ley N° 11377 o de la actividad privada; incluyendo al personal que a partir de la vigencia del presente Decreto Ley ingrese a prestar servicios en el Poder Judicial, en el Servicio Diplomático y en el Magisterio;
 - c) Los trabajadores de empresas de propiedad social, cooperativas y similares;
 - d) Los trabajadores al servicio del hogar;
 - e) Los trabajadores artistas; y
 - f) Otros trabajadores que sean comprendidos en el Sistema, por Decreto Supremo, previo informe del Consejo Directivo Unico de los Seguros Sociales.”
- 6.12** Asimismo, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 054-97-EF, que aprueba el Texto Unico Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, establece que: El SPP funciona bajo la modalidad de Cuentas Individuales de Capitalización, cuyos aportes provienen en algunos casos de los trabajadores dependientes, cuyos empleadores actúan como agentes retenedores, tal como lo precisa el artículo 29 de la norma acotada.
- 6.13** Acorde con lo dispuesto en el artículo 34 del TUO citado, se precisa que dichos aportes, deben ser declarados, retenidos y su pago debe efectuarse dentro de los primeros cinco días del mes siguiente a aquel en que se devengaron las remuneraciones afectas. El incumplimiento por parte del empleador de efectuar el pago de los aportes a la AFP, efectivamente retenidos de los trabajadores afiliados en la oportunidad que corresponda, constituye una infracción muy grave tipificada en el numeral 44-B.2 del RLGIT, tal como se ha comprobado en los numerales 4.5 y 4.6 del IV Hecho Verificado del Acta de Infracción¹⁴.
- 6.14** Al respecto, la impugnante admite que no ha cumplido con el pago de los aportes correspondiente al periodo de julio de 2017 a julio de 2020, por la sequía en el norte del país, la crisis económica y la pandemia, circunstancias que no le permiten cumplir con esta obligación. Pero, no podemos dejar de lado, que el cumplimiento de las normas de la seguridad social – pensiones, es un derecho que no puede ser desatendido, el cual merece prioritaria atención, por cuanto es la retención que efectúa el empleador de parte de las remuneraciones de los trabajadores, a fin de que las declare, las deposite al Sistema de Pensiones designado por el mismo. Este incumplimiento genera como efecto, que los aportes no estén considerados como parte de su jubilación, y que el trabajador que sufriera un siniestro (fallecimiento o invalidez), al no contar con por lo menos 4 aportes en los 8 meses anteriores al mes de ocurrencia, no pueda acogerse a la cobertura del seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio, hasta que el empleador regularice los pagos, produciéndose

¹⁴ Ver fojas 75 a 98 del expediente sancionador



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

postergación de la cobertura. Por ello, concluimos que a la fecha de la interposición del recurso de revisión, la infracción persiste y por tanto, la sanción impuesta, resulta completamente válida. Por consiguiente, los argumentos de la impugnante no pueden ser amparados, toda vez que la retención indebida de los aportes descontados es una falta muy grave.

- **Del incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento:**

6.15 La Ley General de Inspección de Trabajo en el artículo 14, 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.** En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse”

6.16 El numeral 2 del artículo 18 del RLGIT, por su parte, indica que “(...) 18.2 En los casos de infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral, cualquiera que sea la materia a la que afecten, se requiere al sujeto responsable de su comisión, la adopción en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas (...)”.

6.17 Al respecto, la medida inspectiva de requerimiento fue debidamente notificada el 28 de setiembre de 2020, dando plazo a la impugnante hasta el cinco (05) de octubre de 2020 para que cumpla con:

(.....)

1. Acreditar el pago de la gratificación por fiestas patrias 2020 (periodo julio 2020), a favor de sus trabajadores afectados.

2. Acreditar los depósitos de las CTS periodos del 01/05/2019 al 31/10/2019 y del 01/11/2019 al 30/04/2020, a favor de los trabajadores afectados.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

3. **Acreditar, la contratación de una póliza de seguro vida** con una empresa **de seguros supervisada por la SBS** y que la misma se encuentre vigente a julio del 2020 (comprobantes de pago mensuales), con cobertura a favor de sus trabajadores afectados.

4. **Acreditar el pago de todo o parte de los aportes al Sistema Privado de Pensiones efectivamente retenidos de los trabajadores afiliados, de los periodos, desde julio del 2017 hasta julio 2020"**

- 6.18 En ese sentido, si bien no somos ajenos a la difícil situación económica por la que atraviesa el país por efecto de la pandemia, la cual aunada a la sequía ha causado la falta de liquidez de la impugnante y valoramos su voluntad de pago demostrada en el acuerdo suscrito con sus trabajadores a efectos de cumplir con el pago de gratificaciones de julio de 2018 en los meses de setiembre y octubre de 2020; también corresponde señalar que, como se aprecia del requerimiento, éste cumple con los criterios legales para su emisión y especialmente con el principio de razonabilidad, al hacer bastar, en el extremo referente al pago de los aportes al Sistema Privado de Pensiones, incluso el pago parcial para darlo por cumplido.
- 6.19 De lo expuesto, cabe indicar que la inspeccionada estaba en la obligación de acatar la medida inspectiva de requerimiento dispuesta por los Inspectores de Trabajo en el plazo otorgado, en virtud a las infracciones advertidas por los inspectores en base a la Orden de Inspección 1602-2020-SUNAFIL/IRE-LAM; por lo que no es posible amparar el presente extremo del recurso.

De la Afectación del Principio de Non bis in idem

- 6.20 En cuanto a la vulneración del principio de *Non Bis In Idem*, 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 idem.- 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.*"
- 6.21 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*



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 **incriminaciones**, 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 (...)”¹⁵ (el negrita es nuestro).

6.22 Que, respecto a dicha vulneración, este Tribunal concuerda con los fundamentos expuestos en la resolución recurrida. Como se explicó en la misma, respecto a la vulneración alegada se debe concluir que:

- a) Identidad de Sujetos: En las infracciones imputadas en los procedimientos sancionadores signados con el Expediente Sancionador N° 117-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE y el Expediente Sancionador N° 170-2020-SUNAFIL /IRE-LAM/SIRE, la pretensión punitiva se ejerce contra el mismo sujeto “**EMPRESA AGROINDUSTRIAL POMALCA S.A.A.**”.
- b) Identidad de Hechos: En los expedientes antes mencionados, los hechos que se le atribuyen a la inspeccionada, si bien son similares en tanto constituyen

¹⁵ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2015, p. 790.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

incumplimiento a la normativa socio laboral, versan sobre diferentes conceptos de pago y además sobre diferentes periodos de* tiempo. Así, en ninguno de ellos se imputa la falta de aporte de los importes retenidos por concepto de AFP, por lo que no existe identidad de hechos al tratarse de diferentes conceptos.

- c) Identidad de Fundamentos: Como se precisa en el numeral 6.12 a 6.14 de la presente resolución, la obligación cuyo incumplimiento se sanciona, tiene sus fundamentos en el Decreto Supremo N° 054-97-EF, que aprueba el Texto Unico Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, fundamentos que difieren de los que sustentan los beneficios sociales cuyo incumplimiento de pago se imputa en los expedientes citados.

- 6.23.** En ese sentido, de las precisiones realizadas en líneas precedentes se observa que no ha existido transgresión al principio Non Bis In Ídem, toda vez que los hechos y fundamentos constitutivos en infracción atribuidos a la inspeccionada en los procedimientos sancionadores son distintos.

POR TANTO:

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la SUNAFIL, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del 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 EMPRESA AGROINDUSTRIAL POMALCA S.A.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 061-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, de fecha 14 de abril de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 178-2020-SUNAFIL/IRE-LAM-SIRE, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 061-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, en los extremos referidos a las sanciones impuestas por las infracciones configuradas en el numeral 44-B-2 del artículo 44 y 46.7 del artículo 46 del RLGIT.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 061-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

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

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

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral