



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 186-2019-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE LAMBAYEQUE

IMPUGNANTE : CMAC PIURA S.A.C.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 091-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE

MATERIA : - RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **CMAC PIURA S.A.C.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 13 de mayo de 2021.

Lima, 12 de agosto de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **CMAC PIURA S.A.C.** (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 13 de mayo 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° 1020-2019-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°172-2019-SUNAFIL/IRE-LAM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción a la normativa de relaciones laborales, por realizar actos de discriminación salarial; y, una (01) infracción a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de setiembre de 2019.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: relaciones laborales por realizar actos de discriminación remunerativa y una infracción a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 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° 025-2020/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 de Resolución N° 250-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, de fecha 21 de octubre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 292 950.00 (Doscientos noventa y dos mil Novecientos cincuenta con 00/100 Soles), por haber incurrido en:
- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por realizar actos de discriminación salarial, respecto de tres mil setecientos sesenta y seis (3766) trabajadores, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 45 UIT + 50% (2019), ascendente a la suma de S/ 283 500.00.
 - Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento programada para el 11 de setiembre de 2019, respecto de dos (02) tipificada en el numeral 46.7 del artículo del RLGIT. Imponiéndole la multa de 2.25 UIT (2019), ascendente a la suma de S/ 9 450.00.
- 1.3** Mediante escrito de fecha 27 de octubre de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 250-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, argumentando lo siguiente:
- i. Señalan que les han sancionado dos veces por la misma “supuesta” falta, ya que en este expediente la inexistente discriminación salarial se entiende por el total de trabajadores de la empresa, al igual que en el expediente sancionador N° 001-2020-SUNAFIL/IRE LAM/SIRE sobre las mismas materias de Pago de Remuneraciones y Discriminación en el Trabajo, por lo que se habría vulnerado el principio de *nom bis in idem*.
 - ii. Afectación al Principio del Debido Proceso y la Inaplicación de la Ley N° 30709 en el Acta de Informe Final, pues lo único que argumenta el Sub Intendente de Actuación Inspectiva es mencionar una norma de carácter general, para luego, el órgano sancionador pretender salvar dicha omisión en los fundamentos de la resolución apelada



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iii. Además, que la autoridad de primera instancia no ha valorado que los trabajadores involucrados presentan récords laborales distintos y diferenciados (categoría y años de antigüedad) sin necesidad de acudir a las políticas remunerativas, lo que permite acreditar los criterios objetivos que justifican las diferencias salariales entre los trabajadores, por tanto, no corresponde la aplicación de la sanción. Asimismo, indica que no existe marco normativo que obligue a las empresas a establecer directrices a fin de nivelar la remuneración básica del personal.
- 1.4. Mediante Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE de fecha 13 de mayo de 2021², la Intendencia Regional de Lambayeque declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, contra Resolución de Sub Intendencia N° 250-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, por considerar que:
- i. No se ha vulnerado el principio de *nom bis in idem*, por cuanto en el procedimiento sancionador N° 001-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE los trabajadores afectados son: Elizabeth del Carmen Gonzales Vincés y Omar Francisco Rosales Torres, mientras que, en el presente procedimiento sancionador son: Cesar Enrique Barturen Quispe y Helmer Amado Romero Villegas. Cabe precisar que, el incumplimiento aunado a la infracción imputada genera como consecuencia la multa por la totalidad de trabajadores; por lo que, no existe identidad de hechos al tratarse de trabajadores afectados diferentes, en consecuencia, los hechos son distintos.
- ii. Las propuestas emitidas que se encuentran descritas en el Informe Final de Instrucción emitido por el Sub Intendente de Actuación Inspectiva, no vincularán a la decisión que pueda tener la Sub Intendente de Resolución, como órgano sancionador. Además, el Informe Final de Instrucción contiene los requisitos mínimos establecidos en el literal e) del numeral 7.1.2.6 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL.
- iii. Asimismo, de la revisión de todos los actuados se determina que la resolución impugnada no ha incurrido en ninguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG, y de la revisión minuciosa de la resolución venida en alzada, reiteramos, se tiene que ésta habría cumplido con los requisitos de validez que debe contener todo acto administrativo, éstos se encuentran enumerados taxativamente en el artículo 3 del TUO de la LPAG; y que, en el presente caso se han cumplido con el procedimiento regular del procedimiento sancionador.

² Notificada a la inspeccionada el 03 de junio de 2021, ver fojas 703 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.5** Mediante escrito de fecha 23 de junio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lambayeque el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 13 de mayo de 2021.
- 1.6** La Intendencia Regional de Lambayeque admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 000542-2021-SUNAFIL/IRE-LAM, recibido el 25 de junio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, Sunafil), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, LGIT), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización

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 resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

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

(...)"

⁵ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo
Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶ "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° 188-2021-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 **resolutivo** 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, aprobado 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 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

⁷Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 CMAC PIURA S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que el CMAC PIURA S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 13 de mayo de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 292 950.00 (Doscientos Noventa y Dos Mil Novecientos Cincuenta con 00/100 Soles) por la comisión de una (01) infracción, tipificada como MUY GRAVE prevista en el numeral 25.17 del artículo 25; y una (01) infracción MUY GRAVE por no adoptar la medida inspectiva de requerimiento de fecha 11 de setiembre de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 04 de junio de 2021, el primer día hábil siguiente de la notificación de 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 CMAC PIURA S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Mediante documento de fecha 23 de junio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 0091-2021-SUNAFIL/IRE-LAMBAYEQUE, en base a los siguientes argumentos:

- **Respecto de la no discriminación salarial**



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- i. Que se les ha sancionado sin tener en cuenta los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema que precisan que para determinar actos de discriminación se debe establecer el término de comparación (*tertium comparationis*), es decir, el juicio de igualdad, ese objeto, sujeto, situación o relación con el cual se realiza el contraste. Asimismo, “los criterios sobre diversos montos en un mismo nivel, grado o categoría de empleo o título ocupacional, responden a políticas internas de administración salarial, por lo que no existe discriminación”, y “(...) ante la igual labor asiste el derecho a un trabajador a percibir igual remuneración (...), estableciendo como excepciones a dicha regla que “(...) la percepción diferenciada de remuneración responda a circunstancias objetivas y subjetivas –evaluación de tareas, antigüedad, categoría, experiencia, méritos, entre otros- e inclusive a actos de liberalidad del empleador”.
- ii. Además, el artículo 6 del D.S. 002-2018-TR, establece de manera expresa: “por excepción, los trabajadores pertenecientes a una misma categoría pueden percibir remuneraciones diferentes, cuando dichas diferencias se encuentren justificadas en criterios objetivos tales como la antigüedad, el desempeño, la negociación colectiva, la escasez de oferta de mano de obra calificada para un puesto determinado, el costo de vida, la experiencia laboral, el perfil académico o educativo, el desempeño, el lugar de trabajo, entre otros”; presupuestos jurídicos que hemos probado en demasía sin que ni siquiera la Autoridad Administrativa se pronuncie sobre ellos. a quien a partir del mes de junio de 2019 se le deberá cancelar y en adelante.
- iii. Asimismo, precisan que el trabajador Cesar Enrique Barturen Quispe - Asesor de Finanzas Empresariales, percibe una remuneración básica diferente al Sr. Elidermao Asencio Sáenz), quienes ejercen el mismo cargo y categoría. Asimismo, el Sr. Helmer Amado Romero Villegas Asistente de Soporte Técnico percibe una remuneración básica diferente a la que percibe el trabajador José Roque Díaz Zuluoeta. Al respecto, señalan que el criterio objetivo de diferenciación se encuentra debidamente justificado en páginas 29 y 30 de la Política de Remuneraciones y Compensaciones de la CMAC PIURA S.A.C., basada en la cartera de colocaciones promedio, y el tiempo de servicios; por lo que, consideran que no han cometido actos de discriminación, por el contrario, han cumplido con criterios objetivos de diferenciación.

Respecto de no cumplir con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iv. Indican que esta infracción resulta subordinada a la primera, por cuanto al no haber existido discriminación laboral, no es necesario adoptar ninguna medida en cumplimiento de la normativa, por cuanto se está cumpliendo de manera correcta con lo dispuesto por las normas laborales vigentes.

Respecto del non bis in idem

- v. Han sido sancionados con multas impuestas en los Expedientes N° 186-2019-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE y N° 001-2020-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, por supuesta discriminación salarial, y el mismo fundamento en el que se ha basado para determinar la existencia de dicha imputación; por lo que, se ha vulnerado el principio del debido procedimiento y legalidad al pretender sancionar a su representada dos veces por la misma supuesta infracción.

Respecto al mal cálculo de la multa

- vi. Consideran que la base para el cálculo de la multa se debe efectuar en base al número de trabajadores afectados, más no al número total de trabajadores de la Caja en todas sus agencias, que conforme se acredita en la propia resolución que se impugna son 2 (Cesar Enrique Barturen Quispe y Helmer Amado Romero Villegas).
- vii. Las sanciones a imponer por infracciones de normas legales en materia de relaciones laborales se gradúan atendiendo a criterios generales: b) número de trabajadores afectados, el cual es un mandato imperativo de una ley, sin perjuicio de lo expuesto en el artículo 48.1-C del RLGIT, por cuanto no es razonable calcular la multa en base al número total de todos los trabajadores de la empresa que son más de 3000, cuando los supuestos trabajadores afectados son 2, resultando incluso confiscatorio.

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° 188-2021-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 precedente⁸, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG⁹, 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"¹⁰.
- 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.

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

⁸ "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.

(...)"

⁹ "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."

¹⁰ 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° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.”

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.

- 6.6 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.

El derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva

- 6.7 Al respecto, la Constitución Política del Estado, en su numeral 3 del artículo 139, se refiere a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, como un derecho de todo justiciable. Pues, la tutela judicial efectiva se plasma en el derecho a poder recurrir a los Órganos Jurisdiccionales; **dentro del proceso a recibir una resolución fundada en derecho** y que ésta sea cumplida. Visto así, y haciendo un baremo con el procedimiento administrativo sancionador, se recibe también por parte de la administración pública un trato similar, solo que el actuar es materia de revisión en el proceso contencioso administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148 de la Carta Magna.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.8** Sobre el debido proceso, el Tribunal Constitucional en la sentencia¹¹, da las razones suficientes para extender este derecho a los procedimientos administrativos, por lo que su observancia es de obligatorio cumplimiento.
- 6.9** Asimismo, debemos señalar que el principio del procedimiento administrativo se encuentra regulado en el artículo IV numeral 1.2. del Título Preliminar del T.U.O de la Ley N.° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS.¹² Y en el artículo 44 de la LGIT, precisa que este principio garantiza a las partes de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, que les permita exponer sus argumentos de defensa,

¹¹ STC recaída en el Expediente N° 01412-2007-PA/TC, que señala:

“Como ya lo ha expresado el Tribunal Constitucional en abundante sostenida jurisprudencia el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, en cuyo seno se alberga los actos administrativos, a fin de que las personas estén en la posibilidad de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado o de los particulares que pueda afectarlos. Queda claro, entonces, que la cláusula fundamental contenida en el artículo 139.3 de la Constitución Política del Perú, no es “patrimonio” exclusivo de los procesos jurisdiccionales, sino que el respeto del contenido del debido proceso se hace extensivo a los procesos administrativos públicos (como es el caso de autos) o privados”. (Fundamento 8). –

“Dentro de la misma línea de razonamiento este Colegiado ha precisado que dentro de aquel conjunto de garantías mínimas que subyacen al debido proceso se encuentra el derecho a la motivación de las resoluciones, que adquiere vital preponderancia en el caso que nos ocupa, pues es este el derecho que el demandante reclama como vulnerado y por el cual acude a esta instancia en pos de tutela. Por su parte, la doctrina considera que la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la administración” (Fundamento 10). –

“En consecuencia debemos afirmar que el derecho a la motivación de las decisiones administrativas si bien no tiene un sustento constitucional directo, no es menos cierto que forma parte de aquella parcela de los derechos fundamentales innominados que integra la construcción constitucional del Estado que permite apartarse de toda aquella visión absoluta o autoritaria” (Fundamento 11). –

“Hablar de un Estado Constitucional significa hablar de un modelo estatal en el que sus acciones están regidas por el Derecho, lo que trae como correlato que la actuación de la administración deberá dar cuenta de esta sujeción para alejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la administración deberán contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso”. (Fundamento 12). –

“Cuando en el considerando precedente se ha hecho referencia al término adecuada motivación, esta debe ser entendida como aquella que genera consecuencias positivas en un Estado de Derecho en el que la protección de los derechos fundamentales se rige como uno de sus principales pilares. Así, por un lado, tenemos que una resolución debidamente motivada brinda seguridad jurídica a los administrados, y por otro, sirve como elemento de certeza a la autoridad administrativa que decide el procedimiento”. (Fundamento 13).

¹² “Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

ofrecer pruebas y **obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho.**

- 6.10** Esta Sala ha verificado de los documentos que obra en el procedimiento sancionador se evidencia que los trabajadores afectados han interpuesto procesos judiciales, por lo que corresponde dilucidar si amerita la suspensión del presente PAS, de conformidad al ordenamiento administrativo de la materia.
- 6.11** Al respecto, debe indicarse que el artículo 13 del Decreto Supremo N° 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, **TUO de la LOPJ**) establece que “cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio (...)”¹³.
- 6.12** De esto último, Morón Urbina¹⁴ expresa lo siguiente:

“El supuesto de la cuestión judicial previa a la vía administrativa (...) se refiere a aquellos casos en los cuales la autoridad administrativa se convenza que una situación contenciosa surgida en el procedimiento que instruye no permita su resolución, se suspenda hasta que la autoridad judicial declare el derecho.

Orientándose a preservar la función administrativa dentro de sus propios límites, sin asumir implicancias jurisdiccionales, es que ha desarrollado la figura contemplada en estas normas y que se conoce en la doctrina como la preadministratividad de la vía judicial o “carácter prejudicial civil ante la Administración”. Se suscita esta figura cuando, anticipadamente a la resolución administrativa sobre alguna materia de su competencia, resulta necesario obtener la decisión en la vía judicial sobre una cuestión litigiosa o contenciosa cuya competencia es natural del órgano jurisdiccional”¹⁵.

¹³ En igual sentido, tenemos el artículo 4 del TUO de la LOPJ, cuyo texto estipula que “ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional”.

¹⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011, p. 313.

¹⁵ El subrayado no es del original.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.13** De la misma manera, es importante analizar las implicancias del presente dispositivo a la luz de lo dispuesto en el artículo 75° del TUO de la LPAG sobre el conflicto con la función jurisdiccional, el cual establece que:

“Artículo 75.- Conflicto con la función jurisdiccional

75.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.

75.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio”.

- 6.14** El artículo antes citado desarrolla el supuesto en el cual la autoridad administrativa debe inhibirse de un caso que requiere de un pronunciamiento previo por parte de la autoridad judicial, siendo necesario para ello la concurrencia de los siguientes elementos:

- a) Que exista una cuestión contenciosa entre dos administrados tramitada en sede jurisdiccional, y que requiere ser esclarecida de manera previa al pronunciamiento administrativo,
- b) Que la cuestión contenciosa verse sobre relaciones de derecho privado, y,
- c) Que exista identidad de sujetos, hechos y fundamentos.

- 6.15** Nótese que lo antes expuesto resulta aplicable a los procedimientos administrativos que se originaron de manera previa a la existencia de uno judicial, tal como lo ha considerado la Corte Suprema de Justicia¹⁶:

“Si bien el proceso administrativo se inició antes del proceso judicial; sin embargo, la norma establece que si durante el trámite del proceso administrativo se toma conocimiento que en sede judicial se viene tramitando una cuestión litigiosa que debe ser esclarecida

¹⁶ Fundamento séptimo de la Casación Laboral N° 8389-2018 MOQUEGUA.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

previamente al pronunciamiento administrativo, se debe solicitar al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas y solo si estima que existe triple identidad (sujetos, hechos y fundamentos), podrá inhibirse hasta que la *litis* sea resuelta¹⁷.

- 6.16** El hecho que originó el PAS fue precisamente la denuncia presentada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Piura C.A.C. – SINATRACMAC PIURA, solicitando inspección laboral por discriminación remunerativa - trato salarial diferenciado, a favor de los trabajadores Helmer Amado Romero Villegas y Cesar Enrique Barturen Quispe, toda vez que dichos trabajadores perciben remuneración básica diferente a trabajadores de su mismo cargo y nivel.
- 6.17** A fojas 172 del expediente sancionador, obra copia del auto admisorio de demanda presentada por Helmer Amado Romero Villegas, contra la demandada Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Piura SAC – CMAC PIURA, sobre nivelación de remuneraciones, reintegros y otros, teniendo como referencia al trabajador Miguel Antonio Pasache Morales, quien ocupa un cargo similar de Asistente de Soporte Técnico, admitida a trámite por resolución del 04 de julio de 2019, en el Exp. N° 02855-2019-0-2001-JR-LA-01 por el Primer Juzgado de Trabajo de la Corte Superior de Justicia de Piura. Demanda que fue declarada FUNDADA EN PARTE mediante sentencia del 13 de diciembre de 2019 y confirmada por sentencia de vista de 18 de setiembre de 2020; interpuesto el recurso de casación por la impugnante, la misma que actualmente se encuentra signada con el N° de Casación 10443-2021-0-5001-SU-DC-01, ingresado el 01 de julio de 2021, pendiente de calificación en la Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República.
- 6.18** El trabajador Cesar Enrique Barturen Quispe, el 13 de diciembre de 2019, ha iniciado proceso laboral N° 05701-2019-0-2001-JR-LA-01, por nivelación de las remuneraciones equivalente al que recibe un trabajador permanente de la misma condición, el reintegro de remuneraciones dejadas de percibir calculadas desde el mes de julio del 2014, intereses legales y costas y costos. Mediante sentencia de fecha 04 de setiembre de 2020 se declaró infundada la demanda, y por sentencia de vista de fecha 16 de noviembre de 2020, se ha declarado fundada en parte la demanda y actualmente se encuentra con recurso de casación para elevarse a la Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República.

¹⁷ El subrayado no es del original.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.19** Teniendo en cuenta que lo solicitado por el Sindicato de Trabajadores engloba parte del petitorio de los procesos judiciales, que ya tienen pronunciamiento de segunda instancia en favor de los trabajadores, de acuerdo a las razones expuestas en los numerales 6.17 y 6.18 de la presente resolución, existe una triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos, por lo que es indispensable conocer la decisión de la judicatura para poder culminar el proceso sancionador.
- 6.20** Por otro lado, también debemos tener en cuenta la medida de requerimiento, que solicita a la impugnante que:
- “1. Cesar Enrique Barturen Quispe a quien a partir del mes de junio de 2019 se le deberá cancelar y en adelante, una remuneración básica acorde a su cargo y funciones de Asesor de Finanzas Empresariales, que percibe el trabajador Sr. Elidermao Asencio Sáenz).
 2. Helmer Amado Romero Villegas a quien a partir del mes de junio de 2019 se le deberá cancelar y en adelante, una remuneración básica acorde a su cargo y funciones de Asistente de Soporte Técnico de acuerdo a la remuneración básica que percibe el trabajador José Roque Díaz Zulueta. En el plazo máximo para acreditar documentalmente ante la inspección de trabajo haber dado cumplimiento a la presente medida inspectiva de requerimiento hasta el 17 de setiembre de 2019 a las 9.00 horas en la sede la SUNAFIL.¹⁸ notificada a Edgardo Delgado Castro, Administrador de Agencia.”
- 6.21** Por lo tanto, al comprobarse la existencia de similitud de sujetos, hechos y fundamentos entre ambas vías, se dispone la suspensión del PAS hasta que el proceso judicial tenga una sentencia con carácter de cosa juzgada.
- 6.22** Por consiguiente, corresponde amparar en este extremo el recurso de revisión, careciendo de objeto evaluar la procedencia de los demás argumentos del recurso de revisión.

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 Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de

¹⁸ Medida inspectiva de requerimiento notificada el 11 de setiembre de 2019, ve fojas 156 a 160 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar por mayoría FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por CMAC PIURA S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 091-2021-SUNAFIL/IRE LAMBAYEQUE, de fecha 13 de mayo de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Lambayeque dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 186-2019-SUNAFIL/IRE-LAM/SIRE, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- SUSPENDER el presente procedimiento administrativo sancionador, ante la existencia de un proceso judicial, hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.

TERCERO.- Devolver los actuados a la Intendencia Regional de Lambayeque, a fin que resuelto el proceso judicial, la administración reasuma el procedimiento y se tramite conforme a Ley.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a CMAC PIURA S.A.C. y a la Intendencia Regional de Lambayeque, para sus efectos y fines pertinentes.

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

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

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

VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, discrepo de la posición mayoritaria con la que se ha resuelto el recurso de revisión interpuesto por la impugnante. Sintetizo mi posición en las siguientes consideraciones:

1. El caso sometido a análisis de la Sala refleja una discusión jurídica en donde la administración del trabajo y la jurisdicción han sido activadas para la emisión de resoluciones de distinto fundamento jurídico. La primera, para la determinación de un



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

comportamiento infractor de las normas sociolaborales (el despliegue de actos de discriminación salarial por parte de CMAC PIURA S.A.C., respecto de los trabajadores afectados señores Helmer Amado Romero Villegas y Cesar Enrique Barturen Quispe), lo que da lugar, a su vez, a una competencia sancionadora de la Administración del Trabajo respecto de un sujeto administrado. La segunda, una competencia jurisdiccional para resolver un conflicto intersubjetivo entre dos partes (CMAC PIURA S.A.C. y los señores Helmer Amado Romero Villegas y Cesar Enrique Barturen Quispe que interpusieron o una demanda solicitando nivelación de remuneraciones, reintegros y otros, teniendo como a trabajadores que ocupen un cargo similar de Asistente de Soporte Técnico y Asesor de Finanzas Empresariales).

2. Como se ve, se trata de dos respuestas totalmente distintas del poder público y que cabe definir claramente, a fin de evitar equívocos a la hora de invocarse el llamado “avocamiento a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones” (artículo 139, inciso 2 de la Constitución).
3. Conforme con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, el verbo *avocar* alude a un efecto de sustracción material que se produce dentro de una determinada organicidad. Dice: “Dicho de una autoridad gubernativa o judicial: Atraer a sí la resolución de un asunto o causa cuya decisión correspondería a un órgano inferior”.¹⁹ Similar sentido utiliza el artículo 80 del TUO de la LPAG,²⁰ en tanto que refiere al concepto de “*avocación de competencia*”. No se aprecia, desde la perspectiva del suscrito, cómo es que la inspección o el procedimiento sancionador pueden interferir en la esfera de competencias jurisdiccionales, ni mucho menos producir el efecto del avocamiento.
4. La competencia administrativa, que debe ejercerse conforme al principio de legalidad y al carácter inalienable de la competencia administrativa. En ese sentido, un mandato judicial expreso puede —como recuerda el artículo 74.2 del TUO de la LPAG— ordenar en un caso concreto el que no se ejerza la competencia administrativa. El solo riesgo de que existan resoluciones discrepantes en uno y otro ámbito no es un asunto que debiera llevar a soluciones que hagan declinarla, sin más.
5. Así, una resolución judicial que resuelve en sentido distinto a lo determinado por un acta de infracción o una resolución del procedimiento administrativo sancionador puede ejercer

¹⁹ Ver: <https://dle.rae.es/avocar>

²⁰ TUO de la LPAG, “Artículo 80.- Avocación de competencia

80.1 Con carácter general, la ley puede considerar casos excepcionales de avocación de conocimiento, por parte de los superiores, en razón de la materia, o de la particular estructura de cada entidad.

80.2 La entidad delegante podrá avocarse al conocimiento y decisión de cualquier asunto concreto que corresponda decidir a otra, en virtud de delegación.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

plenamente su facultad de motivar tal decisión, lo que llevará a que las partes del litigio evalúen si tal motivación es satisfactoria de su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el debido procedimiento.

6. En semejante sentido, una resolución administrativa que considera los hechos sobre la base de una investigación que acredita fehacientemente una determinada situación, puede bien determinar las consecuencias administrativas sancionadoras (la imposición de la pena de multa) con una motivación que garantice el debido procedimiento administrativo del sujeto inspeccionado o administrado. Si esa parte deseara cuestionar tal decisión de la Autoridad —por ejemplo, por tener sentido opuesto a lo resuelto en un proceso laboral— tendrá expedito el proceso contencioso administrativo para que se efectúe el control judicial sobre lo establecido en el respectivo procedimiento administrativo.
7. A nivel judicial, se observa que la Segunda Sala Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación Laboral N° 8389-2018 MOQUEGUA declaró la nulidad de una resolución de intendencia de la SUNAFIL en la que el inspeccionado en aquel procedimiento informó a la autoridad competente que el tema investigado (una supuesta hostilidad laboral) se encontraba judicializado. Aunque este pronunciamiento no ha sido invocado por la impugnante, conviene analizarlo en el marco de los argumentos expuestos en el presente caso por el propio administrado y por el criterio mayoritario adoptado por la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral.
8. En dicha ejecutoria, la Corte Suprema indicó que la SUNAFIL al tomar conocimiento de la existencia de un proceso judicial debió abstenerse de ejercer su competencia administrativa y “pronunciarse sobre la supuesta infracción incurrida”. En el fundamento séptimo, punto iv) de la citada sentencia casatoria, se lee que para el Poder Judicial debe evitarse que “la administración califique el hecho como hostil y el órgano jurisdiccional como no hostil”. Por ende, refiere la Casación comentada, se habría afectado la tutela jurisdiccional efectiva (Art. 139º de la Constitución) y la prohibición de avocamiento a una causa judicial (arts. 4º y 13º del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial).²¹

²¹ Decreto Supremo N° 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial

“Artículo 4.- Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso. Esta disposición no afecta el derecho de gracia.

(...)



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

9. Es de notarse que el citado artículo 139º, establece, en su inciso segundo,²² la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, restringiendo que cualquier autoridad se avoque en una causa pendiente para interferir en el ejercicio de las funciones de otra. No obstante, ninguna autoridad administrativa tiene competencias reales para invadir la competencia de ningún órgano jurisdiccional. Sólo los órganos jurisdiccionales ejercen la función pública de administrar justicia, competencia que no puede ser invadida por la vía administrativa de forma alguna. Por ende, el principio de no interferencia está dirigido a otros órganos que pueden ejercer la función de resolver conflictos intersubjetivos, a saberse, otros órganos jurisdiccionales.
10. En este orden de ideas, no concordamos con el criterio expuesto en la casación citada, máxime si se fundamenta en el actual artículo 75º del TUO de la LPAG,²³ que refiere a la situación dada por la que, en un procedimiento administrativo, la autoridad competente conoce de la “cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo” (énfasis añadido). A juicio del suscrito, esta referencia no resulta invocable en vista de que no se está ante procedimientos que contemplen a dos administrados — análogos al “demandante” y “demandada” del proceso judicial— ni se ha definido una condicionalidad para la emisión de una resolución en el orden administrativo.
11. Además, no debe olvidarse que el propio artículo 75.2 del TUO de la LPAG,²⁴ demanda que la autoridad competente evalúe su competencia a la luz del *principio de non bis in ídem*. No es

Artículo 13.- Cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio. Si la autoridad administrativa se niega a suspender el procedimiento, los interesados pueden interponer la demanda pertinente ante el Poder Judicial. Si la conducta de la autoridad administrativa provoca conflicto, éste se resuelve aplicando las reglas procesales de determinación de competencia, en cada caso.”

²² Constitución Política del Perú, Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia
(...)

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.”

²³ TUO de la LPAG, “Artículo 75.- Conflicto con la función jurisdiccional

75.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.”

²⁴ TUO de la LPAG, “Artículo 75.- Conflicto con la función jurisdiccional
(...)



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

un asunto menor, pues ello preserva el adecuado ejercicio del deber de motivación de parte del servidor actuante (inspector, instructor o autoridad del procedimiento sancionador) a fin de valorar la triple identidad a la que dicho principio se refiere.

12. Lo descrito no es una cuestión pacífica en el Sistema de Inspección del Trabajo. Así, se observa que la Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva (Directiva N° 1-2020-SUNAFIL/INII) aprobada por la Resolución de Superintendencia N° 31-2020-SUNAFIL, acoge la tesis de una culminación de las competencias del Sistema de la Inspección del Trabajo cuando se produce la triple identidad vedada por el principio del *non bis in idem*, conforme se aprecia en el siguiente acápite del lineamiento citado:

7.2. DEL CIERRE DE LA ORDEN DE INSPECCIÓN POR CUESTION LITIGIOSA EN SEDE JUDICIAL

7.2.1. En caso el inspector comisionado tome conocimiento que se está tramitando en sede judicial una cuestión litigiosa sobre los mismos hechos, sujetos y fundamentos que los correspondientes a las actuaciones inspectivas, debe disponer su término y comunicar al Supervisor Inspector para el archivo o cierre de la orden de inspección correspondiente.

7.2.2. La Inspección del Trabajo puede tomar conocimiento de la existencia de la cuestión litigiosa mediante una comunicación con documento de fecha cierta realizada por la propia autoridad judicial, por el sujeto inspeccionado o un tercero con interés legítimo.

Los inspectores deben corroborar la información presentada con el reporte obtenido del Sistema de Consulta de Expedientes Judiciales del Poder Judicial (CEJ)¹.

13. En particular, debe tenerse en cuenta que el punto 7.2.1 especifica que la situación que motiva el cierre de una orden de inspección es la que se desprende del principio *non bis in idem*, que alude a la triple identidad mencionada; mientras que el 7.2.2 (que, llanamente, refiere a la existencia de “una cuestión litigiosa”) debe interpretarse necesariamente de forma vinculada al punto inmediatamente anterior. Sobre este principio de derecho

75.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

administrativo sancionador,²⁵ el Tribunal Constitucional,²⁶ ha definido su connotación sustantiva y procesal así:

“El principio ne bis in idem tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal:

- a) Desde el punto de vista material, el enunciado según el cual, “(...) nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho (...)”, expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.
- b) En su vertiente procesal, tal principio significa que “(...) Nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos(...)”, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)”.

14. Como se ve, lo rechazado por el principio analizado es el exceso de punición que se plasmaría en la duplicidad de procesos que tengan el mismo objeto. Es requisito ineludible a que esta prohibición de duplicidad sancionadora el que exista no solamente las mismas partes — salvando al hecho de que no existe una “parte” trabajadora en los procedimientos del Sistema de inspección del Trabajo— ni se trate de hechos semejantes, sino que también el fundamento jurídico sea coincidente.

15. En materia de coincidencias entre el ejercicio de competencias entre la jurisdicción y la administración pública, sirve tener como criterio rector a lo resuelto en el ámbito penal, en el que la Corte Suprema de la República, en su Acuerdo Plenario N° 1-2007/ESV-22,

²⁵ 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: (...)

11. Non bis in ídem. - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.”

²⁶ Estos componentes son reiterados, entre otras, por la Sentencia del Tribunal Constitucional del 6 de marzo de 2018 (expediente 68849-2015-PA/TC), f.j. 12.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

estableció como precedente vinculante al quinto fundamento jurídico de la Ejecutoria Suprema recaída en el recurso de nulidad N° 2090-2005. En ese caso, ante la concurrencia de la jurisdicción penal y un procedimiento administrativo sancionador para tratar una misma cuestión, se dejó a salvo que “ambos ordenamientos jurídicos cumplen distintos fines o sirven a la satisfacción de intereses o bienes jurídicos diferentes”.

16. En comentario a dicho precedente vinculante, la doctrina administrativista ha señalado que, “como regla general no se excluirán el proceso penal y el procedimiento administrativo y las sanciones en los mismos órdenes serán perfectamente acumulables, salvo que se compruebe la triple identidad ya manifestada. Por ello, aun lo resuelto en un proceso penal o en un procedimiento administrativo no se encuentra necesariamente vinculado al primero, ya que ambos tienen órdenes distintos”.²⁷
17. Aunque este precedente se produjo en un ámbito jurisdiccional específico —el penal, nada menos que de *última ratio*— es rescatado a este propósito para graficar cómo es que los procesos judiciales y administrativos no cumplen con tener el mismo fundamento jurídico, componente indispensable para invocar al principio del *non bis in ídem*.
18. A criterio del suscrito, la Sala debe acoger lo descrito en este precedente vinculante señalado, aplicándolo *mutatis mutandis* al ámbito del Sistema de Inspección del Trabajo cuando se denuncia una afectación al principio del *non bis in ídem*. La validez del despliegue de una inspección laboral (o, posteriormente, un procedimiento administrativo sancionador) no se afecta, *per sé*, cuando el sujeto inspeccionado (o, posteriormente, administrado) es demandado por uno o más trabajadores que sean terceros interesados en la fiscalización desplegada. Es preciso que la parte interesada acredite y que el inspector actuante, instructor o autoridad sancionadora, en la etapa que corresponda, evalúe la concurrencia y determine si existe identidad de partes —identificando al tercero interesado como “parte” para estos efectos—, hecho y fundamento. En este último aspecto, si los intereses tutelados en la vía administrativa y judicial fueran los mismos, deberá existir una motivación suficiente para concluir al procedimiento correspondiente dentro del Sistema de Inspección del Trabajo.
19. Por tanto, no existiendo contravención al bloque de legalidad existente, por las razones mencionadas, no podría tratarse de una supuesta incompetencia de la SUNAFIL para pronunciarse sobre casos en los que se tramita alguna demanda judicial.

²⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Tomo II. (14ª edición). Lima: Gaceta Jurídica S.A., p. 467.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

20. No puede dejarse de lado que las actas de infracción pueden constituir instrumentos con especial fuerza probatoria, conforme declaran los artículos 16²⁸ y 47²⁹ de la LGIT. En esa medida, el que se suponga que la fiscalización solamente puede verse interrumpida por el ejercicio del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva de la parte trabajadora (sea o no quien haya trabado la denuncia) resultaría en una condicionalidad de la inspección del trabajo que podría terminar amparando comportamientos contrarios a las normas laborales, al aguardarse a un pronunciamiento judicial antes que recién la fiscalización pueda examinar la conformidad de los hechos con lo previsto en las normas.
21. De otro lado, no podemos obviar que el propio Sistema de Inspección del Trabajo afirma la subsistencia de la fiscalización o del procedimiento sancionador, de un lado, con procesos judiciales, del otro. Así, esto ocurre, por ejemplo, respecto de la investigación, determinación y sanción del trabajo forzoso, supuesto en el cual las competencias de la fiscalización laboral en nada se afectan por el hecho de que aquella situación pueda originar también una respuesta desde la jurisdicción (en este caso, desde el fuero penal). El que se trate de la jurisdicción penal y no laboral, en tal caso, no matiza, sino refuerza nuestra conclusión, pues como se sabe, el ámbito penal es *última ratio*, por lo que ni siquiera tal consideración impide que pueda, en algún caso, desplegarse simultáneamente la vía administrativa y la judicial.
22. Finalmente, dentro de la tesis que ha prevalecido en este caso, convendría (inclusive) distinguir diversos escenarios tras la interposición de una demanda judicial. El proceso incoado por Helmer Amado Romero Villegas y Cesar Enrique Barturen Quispe por podría concluir de forma distinta a la resolución del problema de fondo, pues bien puede ocurrir un supuesto de decaimiento del proceso por falta de actividad de las partes, entre otros. Por estos motivos, no podría suponerse que la inspección del trabajo debe aguardar los resultados del proceso, esto es, mantenerse en un estado de suspensión respecto a la resolución de la materia controvertida, para recién desplegar sus competencias fiscalizadoras o sancionadoras.

²⁸ LGIT, "Artículo 16.- Actas de Infracción

Las Actas de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como las actas de infracción por obstrucción a la labor inspectiva, se extenderán en modelo oficial y con los requisitos que se determinen en las normas reguladoras del procedimiento sancionador.

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

El mismo valor y fuerza probatoria tendrán los hechos comprobados por la Inspección del Trabajo que se reflejen en los informes, así como en los documentos en que se formalicen las medidas inspectivas que se adopten."

²⁹ LGIT, "Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción

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



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 188-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Por estos fundamentos, mi voto es porque el recurso de revisión se declare INFUNDADO en este extremo, debiendo procederse al análisis del resto del recurso.

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

LPDERECHO.PE