



## PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXX / N° 1159

1

### SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

#### TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

##### SALA PLENA

#### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 002-2021-SUNAFIL/TFI

Asunto: Precedentes administrativos sobre el exceso de punición en el numeral 25.7 del artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, sobre la antigüedad para establecer diferencias salariales, sobre el formato o modalidad de entrega de documentación laboral objeto de una medida de requerimiento de información, sobre la inexigibilidad de la audiencia oral ante la instancia de revisión, sobre los principios de razonabilidad y culpabilidad en la imposición de medidas de requerimiento de pago ante la imposibilidad acreditada de cumplir obligaciones económicas a empresas del sector privado y sobre el principio de culpabilidad y disponibilidad presupuestal de entidades públicas, en el marco del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Lima, 29 de octubre de 2021

Los Vocales integrantes de la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL, reunidos en Sala Plena, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, emiten el siguiente:

#### ACUERDO PLENARIO

##### I. ANTECEDENTES

1. El Tribunal de Fiscalización Laboral, como órgano colegiado con independencia técnica 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 como última instancia, siendo sus resoluciones las que ponen fin a la vía administrativa, viene conociendo una serie de alegaciones respecto de los siguientes asuntos: (i) el exceso de punición en el numeral 25.7 del artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo respecto al trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad en relación de dependencia, (ii) el criterio de antigüedad para establecer diferencias salariales, (iii) el formato o modalidad de entrega de documentación laboral objeto de una medida de requerimiento de información, (iv) la inexigibilidad de la audiencia oral ante la instancia de revisión, (v) los principios de razonabilidad y culpabilidad en la imposición de medidas de requerimiento de pago ante la imposibilidad acreditada de cumplir obligaciones económicas a empresas del sector privado y (vi) el principio de culpabilidad y disponibilidad presupuestal de entidades públicas.

2. Ante esta situación, el Tribunal de Fiscalización Laboral advierte la necesidad de establecer criterios que

garanticen la uniformidad en el trámite de los procedimientos sancionadores en primera y segunda instancia administrativa, con el fin de garantizar la eficacia de los principios de i) igualdad ante la ley, ii) seguridad jurídica, iii) buena fe, iv) interdicción de la arbitrariedad y v) buena administración; que constituyen el fundamento principal de la emisión de precedentes de observancia obligatoria.

3. En tal sentido, en uso de la potestad de la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral de emitir precedentes de observancia obligatoria, con los efectos y alcances precisados en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral y en el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, se adopta el presente Acuerdo Plenario con la finalidad de incorporar, con la debida amplitud, un conjunto de criterios resolutivos cuya observancia y aplicación resulte obligatoria a todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

4. Tras un periodo de reflexión, debate y deliberación y, en virtud de la votación efectuada, por unanimidad, se emitió el presente Acuerdo Plenario.

##### II. CRITERIOS

a) **Sobre el exceso de punición en el numeral 25.7 del artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.**

5. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, LGIT) corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, y su finalidad es de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, sobre el trabajo infantil y, en específico, normas sobre trabajo de los niños, niñas y adolescentes, entre otros materias. Por su lado, en el numeral 25.7 del artículo 25 del Reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, RLGIT), aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR, se señala que configura una infracción muy grave en materia de relaciones laborales: "el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad en relación de dependencia, incluyendo aquellas actividades que se realicen por debajo de las edades mínimas permitidas para la admisión en el empleo, que afecten su salud o desarrollo físico, mental, emocional, moral, social y su proceso educativo. En especial, aquellos que no cuentan con autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo, los trabajos o actividades considerados como peligrosos y aquellos que deriven en el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral". Además, respecto de la sanción en caso de este incumplimiento, el numeral 48.1-D del artículo 48.1 del RLGIT establece que la multa a imponerse será de 50 UIT's para el caso de microempresas registradas como tales en el REMYPE, 100 UIT's para el caso de las pequeñas empresas registradas como tales en

el REMYPE y 200 UIT's en los demás casos, precisando también que la infracción antes mencionada tiene carácter insubsanable.

6. Asimismo, el Convenio núm. 138 de la OIT, sobre la edad mínima de admisión al empleo, ratificado por el Perú el 13 de noviembre de 2002, y el Convenio núm. 182 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil, ratificado por el Perú el 10 de enero de 2002, establecen el compromiso de la abolición efectiva del trabajo de los niños, la elevación progresiva de la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, respectivamente. En suma, ambos Convenios establecen la obligación de compromiso de los Estados parte de eliminar progresivamente el trabajo infantil; erradicar todas las formas de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, entre ellas, la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo; el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; la prostitución y la pornografía infantil; la utilización de niños para actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes; y, el trabajo que pueda dañar la salud, la seguridad o la moralidad de los niños, entendidos como tales los menores de 18 años.

7. Así, el artículo 25.7 del RLGIT prevé la tipificación de las faltas contra las normas relativas al trabajo de menores de edad, incluyendo, tanto a las infracciones comunes como a las peores formas de trabajo infantil, atribuyéndoles la misma consecuencia punitiva, esto es, una tabla de multas agravada (artículo 48.1-D). No obstante, a consideración de este Tribunal, esta equiparación resulta ajena al principio de razonabilidad y a la correcta aplicación del principio de tipicidad en la determinación de la conducta reprochada.

8. Entonces, en aplicación del principio de razonabilidad, resulta incompatible que sea inelegible el llevar a los niveles de multa máximos (50, 100 o 200 UIT's, según el tipo de empleador) a incumplimientos que recaigan en faltas formales, por lo que, a consideración del Tribunal de Fiscalización Laboral, dichas sanciones no podrán ser ejecutadas por constituir un supuesto de exceso de punición, criterio adoptado anteriormente en la Resolución N° 169-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Las faltas formales referidas al procedimiento de autorización ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, deberán ser apreciadas conforme a los elementos concurrentes de cada caso, como son la disponibilidad de una Autoridad Administrativa con competencias para autorizar el trabajo infantil, el comportamiento diligente del propio imputado para evitar el incumplimiento o, incluso, las situaciones límite como la reducida cantidad de días faltantes para el cumplimiento de la mayoría de edad del trabajador que es menor de 18 años.

9. En ese sentido, las sanciones previstas en el artículo 25.7 del RLGIT se reservarán para las peores formas de trabajo infantil, conforme con el Convenio núm. 182 de la OIT, así como para las afectaciones de los derechos sustantivos de los menores de edad, conforme a la legislación nacional.

#### **b) Sobre la antigüedad como criterio para establecer diferencias salariales.**

10. La igualdad salarial por igual trabajo constituye un principio-derecho que se desprende del numeral 2 del artículo 2 y del numeral 1 del artículo 26 de la Constitución Política del Perú; además del numeral 2 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el literal a) numeral i) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por vía de interpretación habilitada por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

11. Asimismo, mediante la Ley N° 30709, Ley que prohíbe la discriminación entre varones y mujeres y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2018-TR, se establece la prohibición de la discriminación remunerativa entre varones y mujeres, mediante la determinación de categorías, funciones y remuneraciones que permitan la ejecución del principio de igual de remuneración por igual trabajo, estableciendo la obligación del empleador de evaluar y agrupar los puestos de trabajo en cuadros de categorías y funciones, aplicando criterios objetivos, en base a las tareas que entrañan, a las aptitudes necesarias para realizarlas y al perfil del puesto. De la misma manera, el Convenio núm. 100 de la OIT, Convenio sobre la igualdad de remuneración, ratificado por el Perú el 1° de febrero de 1960, establece la obligación de los Estados de garantizar la aplicación a todos

los trabajadores del principio de igualdad de remuneración, entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina, por un trabajo de igual valor, pudiendo existir diferencias entre las remuneraciones cuando resulten de una evaluación objetiva de los empleos.

12. En concordancia con lo anterior, es necesario precisar que, de acuerdo al Tribunal Constitucional, la igualdad no sólo implica tratar igual a los iguales, sino también desigual a quienes son desiguales<sup>1</sup>. A partir de dicha premisa la diferenciación se encuentra constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio. Por tanto, la igualdad solo será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. Así, solo cuando la desigualdad de trato no sea razonable ni proporcional estaremos ante un caso de discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable.

13. En tal sentido, la antigüedad en el puesto de trabajo constituye causal para el otorgamiento de mejoras en la planilla de pagos, dado que sustenta de manera objetiva y razonable la remuneración del trabajador acorde a su perfil personalísimo. Sin embargo, por tratarse de una conducta destinada a diferenciar los sueldos de los trabajadores, ésta debe encontrarse debidamente sustentada, mediante escalas o jerarquías remunerativas, de tal manera que los trabajadores, y, en especial la autoridad inspectiva, comprueben su compatibilidad con el principio de igualdad.

14. Este Tribunal, habiendo examinado varios casos, tales como las Resoluciones N° 103-2021, 269-2021, 272-2021 y 337-2021 SUNAFIL/TFL-Primera Sala, considera que, por vía unilateral o por convenio colectivo de trabajo, pueden establecerse diferencias salariales entre trabajadores pertenecientes a una misma categoría a partir de la antigüedad en el puesto de trabajo, entre otros criterios objetivos, algunos de los cuales son mencionados en el artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 30709. Aunado a ello, cabe señalar que el reconocimiento de la trayectoria laboral de los trabajadores no constituye un acto de discriminación laboral, conforme se ha determinado en la Casación Laboral N° 6783-2018-Lima Este, en su fundamento jurídico décimo quinto.

15. En consecuencia, para la determinación de los supuestos de antigüedad, la Inspección del Trabajo deberá establecer las trayectorias de los trabajadores, cuando sea la base objetiva del trato salarial distinto entre dos personas en situación comparable. Por tanto, los pagos de remuneraciones que establezcan distinciones basadas en la antigüedad, pueden ser objeto de análisis de la Inspección del Trabajo, a fin de determinar si dichas distinciones generan alguna situación de discriminación indirecta, especialmente, en el caso de las mujeres, quienes podrían sufrir un número mayor de interrupciones en su récord laboral para atender responsabilidades familiares. En tales casos, la determinación del comportamiento infractor deberá satisfacer un estándar de motivación, que explique el nexo causal y la culpabilidad del agente que comete el acto.

16. Adicionalmente, es preciso señalar que no serán compatibles con el estándar exigible de motivación y el respeto del principio de licitud, el hecho que las imputaciones de responsabilidad administrativa laboral se basen en razonamientos presuntivos sobre el acto de discriminación salarial.

#### **c) Sobre el soporte o la modalidad de entrega de documentación laboral objeto de una medida de requerimiento de información.**

17. Conforme se ha establecido en casos anteriores tales como los analizados en las Resoluciones N° 003-2021, 092-2021, y 191-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el deber de colaboración, regulado en el artículo 9 de la LGIT, establece que los empleadores, los trabajadores, sus representantes y todos los responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, están obligados a colaborar con los inspectores cuando sean requeridos para ello, debiendo "a) Atenderlos debidamente, prestándoles las facilidades para el cumplimiento de su labor, b) Acreditar su identidad y la de las personas que se encuentren en los centros o lugares de trabajo, c) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras

<sup>1</sup> Sentencia recaída en el expediente N° 2974-2010-PA/TC.

actuaciones inspectivas, d) Declarar sobre cuestiones que tengan relación con las comprobaciones inspectivas; y, e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”, concordante con el artículo 15 del RLGIT.

18. Además, en el artículo 11 de la LGIT se precisa que: “las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el Sector Público”. En ese sentido, cualquiera que sea la modalidad con que se inicien, las actuaciones inspectivas pueden proseguirse o completarse con la práctica de otra u otras formas de actuación, y pueden ser efectuadas de manera presencial y/o a través de sistemas de comunicación electrónica, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (virtual), según les resulte aplicable, en concordancia con el artículo 12 del RLGIT.

19. Por tanto, teniendo en cuenta las amplias facultades que el ordenamiento jurídico reconoce a los fiscalizadores, la inspección del trabajo podrá requerir al sujeto inspeccionado, mediante una medida de requerimiento, la presentación de información en formato físico o digital. No existiendo una predeterminación obligatoria sobre la forma o modalidad de entrega, por lo que el requerimiento de información, bajo uno u otro soporte, deberá regirse por los principios de razonabilidad y buena fe procedimental.

20. Es preciso señalar que, durante el periodo del Estado de Emergencia por el COVID-19, se han producido situaciones particulares para el ejercicio de la labor inspectiva. Así, mediante el Protocolo N° 005-2020-Sunafil/INII, denominado “Protocolo sobre el ejercicio de la inspección del trabajo, dentro del marco de la declaratoria de emergencia sanitaria y nacional por las graves circunstancias que afectan las actividades laborales y económicas a consecuencia del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional”, aprobado mediante la Resolución de Superintendencia N° 103-2020-SUNAFIL, se dispuso en el numeral 6.8. que: “durante el plazo de vigencia de la declaratoria de Emergencia Sanitaria y Nacional, la Inspección del Trabajo ejerce sus funciones de manera presencial y/o virtual, a través de medios de sistemas de comunicación electrónica, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación, especialmente, para garantizar el cumplimiento de las medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del COVID-19 en el territorio nacional dentro de los centros de trabajo que garantizan el acceso a bienes y servicios esenciales, así como las medidas de prevención, vigilancia y control del COVID-19 en el trabajo, de conformidad con la “Fase de Reanudación de Actividades”, dispuesta por el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM o Decreto Supremo N° 101-2020-PCM o Decreto Supremo N° 117-2020-PCM y sus normas modificatorias y complementarias”.

21. En el numeral 7.7.1 de dicho protocolo se precisa, sobre el requerimiento de información, que: “las actuaciones inspectivas de investigación pueden realizarse, a través de requerimiento de información utilizando las tecnologías de la información y comunicaciones habilitadas para evitar el contagio del COVID-19, tales como casilla electrónica, llamadas telefónicas, mensajes de texto, correos electrónicos, WhatsApp, videoconferencias, entre otras plataformas tecnológicas, sistemas o aplicativos informáticos que permitan el envío y acuse de recibo, registro, grabación, impresión o notificación del requerimiento realizado y la respectiva respuesta del empleador por tales medios”.

22. En ese entendido, resulta innegable la obligación de las inspeccionadas de cumplir con su deber de colaboración durante las actuaciones inspectivas, pudiendo inclusive hacer uso de medios digitales para cumplir con el deber de proporcionar la información requerida por los inspectores comisionados.

23. Por consiguiente, cuando el inspector requiera la exhibición de información bajo una de las modalidades mencionadas y se le alcance documentación bajo un soporte distinto al requerido, será de cargo del inspector el justificar —de rechazar tal exhibición— porque no resulta satisfactoria para la práctica de la inspección del trabajo. Asimismo, el administrado deberá expresar las razones por las cuales

presenta la documentación en formato distinto al requerido por el inspector originalmente. En tal supuesto, el inspector actuante deberá explicar las razones operativas por las que el medio elegido por el sujeto inspeccionado, en atención a lo solicitado en la medida de requerimiento de información, no resulta idóneo o, cuando así ocurra, resulte un acto de mala fe procedimental.

#### **d) Sobre la inexigibilidad de la audiencia oral ante la instancia de revisión.**

24. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar 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), reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende, entre otros, el de solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda.

25. Ahora bien, los informes orales se sujetan a las particularidades de cada expediente, esto es, “cuando corresponda”, sin que ello implique una denegatoria arbitraria, sino que se motive la decisión de admitirlo o no.

26. Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 01147-2012-PA/TC, ha sido enfático al considerar que no cualquier restricción del uso de medios legales de defensa supone un agravio al derecho constitucional de defensa ni, mucho menos, podría suponer el dejar al administrado en estado de indefensión. De esa forma, el informe oral ante el órgano que resuelve el recurso de revisión no es un componente indispensable para la eficacia real del derecho de defensa cuando los argumentos de la parte interesada ya se hicieron constar por escrito como sustento de su pretensión impugnatoria.

27. En el expediente administrativo que se eleva ante este Tribunal, deben constar (o deberían constar) los argumentos de defensa del administrado y aquellos que fundamentan la imputación efectuada por la Administración. Excepcionalmente, el Tribunal de Fiscalización Laboral puede ejercer la facultad descrita en el artículo 18.3 de su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR, y requerir al impugnante la presentación de informaciones complementarias. Cabe precisar que, el trámite del recurso de revisión no da lugar a un proceso de conocimiento con estaciones probatorias ni audiencias. Por consiguiente, en situaciones ordinarias, el Tribunal de Fiscalización Laboral resolverá en base a los actuados en el expediente.

28. Por tanto, si bien los administrados pueden solicitar una audiencia ante las Salas del Tribunal de Fiscalización Laboral, dicho elemento no es indispensable ni necesario para la ejecución de las competencias que el ordenamiento jurídico le ha asignado a la instancia de revisión.

29. Así, tomando en cuenta casos anteriores tales como los analizados en las Resoluciones N° 002-2021, 019-2021, 126-2021, 210-2021 y 401-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, este Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya una vulneración de los derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.

#### **e) Sobre los principios de razonabilidad y culpabilidad en la imposición de medidas de requerimiento de pago ante la imposibilidad acreditada de cumplir obligaciones económicas a empresas del sector privado.**

30. Como se ha analizado en resoluciones emitidas por este Tribunal, tales como las Resoluciones N° 174-2021, 185-2021, 186-2021, 195-2021, 382-2021 y 404-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, de acuerdo con el artículo 5 de la LGIT, en el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que pueden adoptar acciones diversas, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento. Al respecto, el artículo 14 de la LGIT precisa que: “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”.

31. En tal sentido, la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización en aquellos supuestos en los que la autoridad determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro de un plazo razonable, calificándose como una infracción a la labor inspectiva el incumplimiento del mandato dictado por el inspector.

32. Por tanto, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador. Ahora, en aquellos casos en los que el inspector tiene conocimiento de la insubsanabilidad de la conducta o de la imposibilidad del sujeto inspeccionado de cumplirla, su emisión atentaría contra el principio de razonabilidad y el principio de culpabilidad reconocidos en los numerales 1.4 y 1.10 del artículo 1 del TUO de la LPAG, respectivamente.

33. En consecuencia, conforme con el principio de culpabilidad, los empleadores que acrediten fehacientemente situaciones especiales por las cuales su disponibilidad patrimonial se encuentre supeditada a la aprobación, autorización o desafectación de terceras partes, exceptuando las situaciones de fraude, no podrán ser objeto de medidas de requerimiento a fin de que efectúen el desembolso de pagos debidos.

34. En tales circunstancias, pudiendo la inspección del trabajo determinar y proponer la sanción por el incumplimiento de normas laborales, no podrá añadirse una medida de requerimiento de pago, por existir una situación manifiesta que impide al obligado cumplir con dicha medida inspectiva. Por ende, el emitir una medida inspectiva de requerimiento, teniéndose conocimiento de la imposibilidad de su cumplimiento por parte del inspeccionado, desnaturaliza la finalidad de la misma y vulnera el principio de culpabilidad.

35. Son ejemplos de esta afectación patrimonial los embargos trabados por la Autoridad Tributaria contra la totalidad del patrimonio del empleador o una parte sustancial que le impida afrontar los gastos operativos en un período determinado, o la intervención de una administración concursal o situación de liquidación que impida al sujeto obligado de hacerse de obligaciones económicas adicionales.

36. No son ejemplos de la afectación patrimonial a la que se refiere este criterio la simple pérdida económica en los registros financieros, contables y/o económicos de la empresa, y la existencia de meras acreencias con otras personas naturales o jurídicas (incluidas entidades financieras).

#### **f) Sobre el principio de culpabilidad y disponibilidad presupuestal de entidades públicas**

37. Como se ha examinado, en resoluciones emitidas por este Tribunal, tales como las Resoluciones N° 113-2021, N° 207-2021, 392-2021 y 396-2021- SUNAFIL/TFL-Primera Sala, de acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, constituye condición eximente de la responsabilidad por infracciones, el caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobados. Para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia de dicho evento, y, a su vez, que esta revista las características de extraordinario, imprevisible e irresistible. Por tanto, resulta responsabilidad de la entidad pública, como titular de un pliego presupuestario, priorizar las metas a ser atendidas en un determinado ejercicio fiscal. Consecuentemente, debe incluir, en la fase de su programación presupuestaria, a las distintas obligaciones pecuniarias para con su personal. Así también, es responsable de la distribución de su presupuesto público, aprobado en la ley correspondiente, para la atención de sus diversas necesidades y obligaciones.

38. Además, cabe precisar que mediante la Resolución de Superintendencia N° 035-2021-SUNAFIL de fecha 14 de enero de 2021, se aprobaron criterios normativos adoptados por el "Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL". Sobre el particular, el tercer criterio precisa que: "(...) en el marco de las actuaciones inspectivas a entidades públicas la medida de requerimiento (...) se considerará cumplida si se constata lo siguiente: i) Que la entidad ha realizado las gestiones propias, que

correspondan a su trámite interno y/o ante el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de las normas presupuestarias respectivas, a fin de garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones. De esta manera, se considera que la entidad pública se encuentra exenta de responsabilidad administrativa, en concordancia con el numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG (...)"

39. Por tanto, las entidades públicas que acrediten, a través de documentos de gestión interna y, concurrentemente, de trámite ante otras entidades que resolvieran decisivamente sobre su asignación presupuestal, autorización de gasto y ejecución, podrán verse exceptuadas de la aplicación de la sanción administrativa originada por el incumplimiento de una norma laboral de contenido económico si, conforme con el numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, se apreciase que han agotado todas las gestiones razonablemente exigibles para poder efectuar la provisión y/o el gasto necesario para cumplir con las obligaciones laborales.

40. En ese sentido, los órganos del Sistema de Inspección del Trabajo deberán evaluar el comportamiento del administrado (en este caso, entidad pública) conforme al principio de culpabilidad, estableciendo si, durante la etapa de la fiscalización, se ha proporcionado al inspector de trabajo medios probatorios adecuados respecto de las circunstancias mencionadas, en cumplimiento del deber de colaboración.

41. Finalmente, esta eximente se deberá apreciar de forma ponderada por la inspección de trabajo, cuando en el transcurso del tiempo, la entidad que se encuentre en la situación exculpante antes descrita, no acredite el impulso, seguimiento o gestión para la aprobación de las autorizaciones aludidas en los párrafos anteriores.

### **III. DECISIÓN**

1. La Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera que los criterios contenidos en los numerales 7, 8, 9, 14, 15, 16, 19, 23, 26, 27, 28, 33, 34, 35, 36, 39, 40 y 41 del presente Acuerdo Plenario ameritan ser declaradas como precedente de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

2. Conforme a lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, respecto a la emisión de precedentes administrativos de observancia obligatoria;

#### **ACORDÓ:**

**PRIMERO.-** ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 7, 8, 9, 14, 15, 16, 19, 23, 26, 27, 28, 33, 34, 35, 36, 39, 40 y 41 de la presente resolución.

**SEGUNDO.-** PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**TERCERO.-** PUBLICAR el presente acuerdo de la Sala Plena en el Diario Oficial "El Peruano" y en el Portal Institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Laboral

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

**J-2012523-1**