

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 030-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE HUANCVELICA

IMPUGNANTE : COMPAÑIA MINERA KOLPA S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 015-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA

MATERIA : - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara *INFUNDADO* el recurso de revisión interpuesto por *COMPAÑIA MINERA KOLPA S.A.* en contra de la Resolución de Intendencia N° 015-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, de fecha 17 de junio de 2021.

Lima, 04 de enero de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por *COMPAÑIA MINERA KOLPA S.A.* (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 015-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, de fecha 17 de junio 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° 09-2021-SUNAFIL/IRE-HCA, 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° 028-2021-SUNAFIL/IRE-HCA (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otras, de una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.
- 1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 031-2021-SUNAFIL/IRE-H/SIAI, de fecha 17 de marzo de 2021, y notificado el 22 de marzo de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del inciso 2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

¹ Sobre la siguiente materia: Compensación por Tiempo de Servicios (submaterias: Hoja de liquidación y sus formalidades, y Depósito de CTS).



1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 056-2021-SUNAFIL/IRE-SIAI-HVCA, de fecha 16 de abril de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-HVCA, de fecha 14 de mayo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 33,924.00 (Treinta y tres mil novecientos veinticuatro con 00/100 Soles), por haber incurrido, entre otras, en:

- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 23,100.00.

1.4 Con fecha 14 de junio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-HVCA, argumentando lo siguiente:

- Las siguientes personas son consideradas como pertenecientes al GRUPO DE RIESGO POR EDAD, conforme lo establece la Resolución Ministerial N° 084-2020-MINSA y sus modificatorias: VILLA QUISPE ROMUALDO, YALLI PAITAN GREGORIO, ENRIQUEZ ARAUJO CIRIANO, SANTIAGO ESPINOZA JUAN, QUISPE MENENDEZ CARLOS, HUAMAN ÑAHUI ARMANDO, ARANGO POMA PABLO, MATAMOROS HUAYRA ALVINO Y MEZA RIVAS YURI.
- Adicionalmente los trabajadores antes mencionados no cuentan con las facilidades o capacidades técnicas y/o tecnológicas en sus domicilios, los cuales se encuentran en lugares de poca accesibilidad a dichos medios tecnológicos. Ante esta situación y ante la imposibilidad de realizar trabajo remoto por parte de los trabajadores, desde el inicio del Estado de Emergencia debido a la pandemia del COVID-19, dichos trabajadores se encuentran de situación de licencia con goce de haber.
- Fue imposible la entrega de las hojas de liquidación de CTS debido al estado de emergencia.
- En la fecha en que se generaba la obligación de entrega de las Hojas de Liquidación de CTS, la empresa se intentó contactar con los referidos trabajadores del grupo de riesgo, pero aquellos no contaban con correo electrónico o algún otro método para poder realizar la notificación de manera electrónica en dicho momento, en muchos casos ni siquiera cuentan con acceso a internet.
- Prueba de ello, son los pantallazos de la remisión de las hojas de liquidación a través de la aplicación de mensajería instantánea Whatsapp remitido a los siguientes trabajadores: Meza Rivas, Pablo Arango, Alvino Matamoros, Ciriano Enríquez, Romualdo Villa Quispe y Gregorio Llayi”.
- Fue imposible cumplir plenamente la obligación en plena pandemia, la causa que generó la imposibilidad, no debe ser imputada a la empresa, pues no ha dependido de un actuar volitivo, sino de un caso fortuito (la pandemia y estado de emergencia), lo cual de acuerdo al literal a) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, es un eximente de responsabilidad.
- Se observa un vicio de motivación.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Si bien existe una diferencia entre los montos calculados y los efectivamente depositados, ello obedeció a la fluctuación del día del valor del dólar (moneda con la que trabaja la empresa), sobre lo cual la empresa no tiene ningún control.
- No se está teniendo en cuenta la situación pandémica ni que la empresa está haciendo todos los esfuerzos posibles para poder notificar las hojas de liquidación pendientes; sin embargo, en esta situación, no sólo depende de la empresa sino también de la accesibilidad que puedan contar los trabajadores, lo cual escapa de la responsabilidad de la empresa.
- La empresa ha optado por la notificación electrónica, pero para ello es necesaria la aceptación del trabajador y su confirmación, lo cual, como puede notarse, no depende de la empresa sino de los trabajadores.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 015-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, de fecha 17 de junio de 2021², la Intendencia Regional de Huancavelica declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, revocando en parte la Resolución de Sub Intendencia N° 075-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-HVCA, de fecha 14 de mayo de 2021, modificando el monto de la multa impuesta, a la suma de S/ 29,088.40, por considerar los siguientes puntos:

- El sujeto responsable no ha cumplido con acreditar la entrega de las hojas de liquidación de la compensación por tiempo de servicios (CTS) a los trabajadores.
- De la revisión de actuados de la etapa de actuaciones inspectivas de investigación, respecto a la materia CTS - Hoja de liquidación y sus formalidades, de la revisión de las liquidaciones de CTS (periodos del 01/11/2019 al 30/04/2020 y del 01/05/2020 al 31/10/2020) y las imágenes de capturas de pantallas de envío de documentos (liquidación de CTS) por un aplicativo de mensajería instantánea remitidas en las distintas diligencias se advierte que el sujeto inspeccionado no ha cumplido con acreditar la entrega de las hojas de liquidación de la CTS a los trabajadores y por los periodos comprendidos del 01/11/2019 al 30/04/2020 y del 01/05/2020 al 31/10/2020.
- El D. Leg. N° 1310 aprobó disposiciones de simplificación administrativa para la emisión, envío y conservación de la documentación en materia laboral, a través de la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación para la sustitución de documentos físicos y firmas manuales. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a través de un comunicado oficial del 02/04/2020 autorizó a los empleadores el uso de tecnologías de digitalización, información y comunicación, para la debida suscripción y entrega de documentos laborales durante el estado de emergencia

² Notificada a la inspeccionada el 08 de setiembre de 2021. Ver fojas 176 del expediente sancionador.



nacional, conforme a las disposiciones vigentes en materia de simplificación administrativa.

- El artículo 1315 del Código Civil señala "Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.
- La fuerza mayor es un eximente de responsabilidad. Se define a la fuerza mayor como el imprevisto al que no es posible resistir. La emergencia decretada en razón del COVID-19 es un evento de fuerza mayor de naturaleza temporal. Esta situación no necesariamente afecta a todas las actividades y negocios, ni tiene el carácter de permanente. Para que la fuerza mayor sea aplicable, se debe acreditar la imposibilidad de cumplimiento. De lo expuesto se desprende que el eximente de responsabilidad no es para todos los casos. Para que opere la fuerza mayor, deben concurrir los siguientes requisitos: un evento externo, imprevisto por las partes e irresistible.
- La emergencia decretada por el COVID-19 constituye un evento externo, ajeno y no provocado por las partes, imprevisto e irresistible. Es decir, el primer requisito se cumple a cabalidad. En aras de acreditar la segunda disposición debemos diferenciar la naturaleza de las obligaciones, al menos entre las obligaciones impuestas por la ley, de aquellas resultantes del concurso de voluntades. Sobre aquellas obligaciones impuestas por la ley, no cabe la aplicación de un caso de existencia de fuerza mayor. Así, la declaración de emergencia sanitaria por el COVID-19, no suspenderá las obligaciones fijadas por ley, como es la entrega de la hoja de liquidación de la compensación por tiempo de servicios, conforme a un mandato expreso del artículo 29 del TUO de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios.
- En cuanto al tercer requisito y para que constituya un eximente de responsabilidad, la fuerza mayor debe impedir o imposibilitar el cumplimiento de una determinada obligación. Tal es el caso de las aerolíneas, exentas de cumplir con su obligación, porque la emergencia ha impedido el ingreso de vuelos con pasajeros a Perú. Por el contrario, la emisión, envío y conservación de la documentación en materia laboral no están afectados por la fuerza mayor. La emergencia no impide la entrega de la Hoja de Liquidación de la CTS. Para que este sea impedido debería existir una situación en las que las empresas mineras no operen, empero el sujeto responsable ha continuado operando, durante el Estado de Emergencia decretado por el Gobierno peruano, encontrándose en la obligación de entregar a cada trabajador, dentro de los cinco (5) días hábiles de efectuado el depósito, una liquidación debidamente firmada. En concreto, la fuerza mayor debe impedir, imposibilitar el cumplimiento de la obligación, no basta con que la obligación se vuelva más complicada, tiene que tornarse imposible.
- Si bien la emergencia en sí misma no requiere ser probada, lo que sí requiere de sustento es cómo esta emergencia afecta a determinadas obligaciones. La emergencia decretada a causa del covid-19 puede no constituir un evento de fuerza mayor que afecte a sectores estratégicos, como la minería y otros.
- El sujeto responsable no presenta medios probatorios suficientes que pruebe la imposibilidad de cumplir con la obligación, impuesta por ley, de entregar a cada



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

trabajador, dentro de los cinco (5) días hábiles de efectuado el depósito, una liquidación debidamente firmada.

- El sujeto responsable no cumplió con la medida de requerimiento notificada con fecha 15 de febrero de 2021, para lo cual se le extendió el plazo de cinco (5) días hábiles, cabe señalar que el requerimiento emitido, hace la siguiente indicación: "Se le recuerda que el incumplimiento del presente requerimiento constituirá INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA y/o sancionable con multa (...)". Por consiguiente, al incumplir la medida inspectiva de requerimiento emitida por los inspectores comisionados, incurrió en la infracción muy grave a la labor inspectiva, prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- Con relación a los principios de verdad material e imparcialidad, se debe señalar que la actuación de los medios probatorios ofrecidos y debidamente actuados durante las actuaciones inspectivas así como el procedimiento sancionador se han realizado de manera objetiva sin que la inspeccionada haya podido demostrar a partir de un hecho concreto, que ello no ha sido así, al efecto se debe señalar que no basta realizar afirmaciones genéricas para cuestionar una decisión, antes bien es necesario que aquello que se afirme se demuestre.
- Se concluye que no hay sustento fáctico ni jurídico que enerve la sanción impuesta en primera instancia, aclarando que en el procedimiento sancionador se ha verificado el cumplimiento del debido procedimiento, se ha resguardado del derecho de defensa y se ha actuado acorde al principio de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.
- Se observa como documento adjunto al expediente sancionador (folios 83) Detalle de operación - Planilla de CTS, en el cual se consignan los pagos por reintegro de CTS a los 4 trabajadores afectados consignados en el cuadro 3 del Acta de Infracción.
- Frente a este escenario, podemos observar entonces que el sujeto responsable cumplió con pagar las diferencias entre el neto a depositar calculado en las hojas de liquidación de la CTS y lo efectivamente depositado.
- Estando frente a lo requerido por el inspector comisionado y lo consignado por el sujeto responsable a través de la operación - Planilla de CTS, se configura la subsanación de la infracción tipificada en el numeral 24.5 del artículo 24 del RLGIT.
- Sobre el particular, el artículo 40 de la LGIT señala que las multas previstas en esta ley se reducen en los siguientes casos: Al treinta por ciento (30%) de la multa originalmente propuesta o impuesta cuando se acredite la subsanación de infracciones detectadas desde la notificación del acta de infracción y hasta antes del plazo de vencimiento para interponer el recurso de apelación.



- Estando dentro de los presupuestos requeridos por el artículo 40 de la LGIT, se debe reformar la sanción impuesta por la autoridad de primera instancia, en razón a la infracción consistente en no acreditar el depósito íntegro y oportuno de la CTS. La multa impuesta era S/ 6,908.00 y con la aplicación del descuento al 30% resulta S/ 2,072.40.
- Los argumentos esbozados en el recurso de apelación no desvirtúan las infracciones en las que ha incurrido el sujeto responsable, las cuales han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera instancia; sin embargo, corresponde adecuar la sanción de multa por la aplicación al 30% de descuento por la infracción antes mencionada, y confirmar la resolución de primera instancia en sus demás extremos.

1.6 Con fecha 28 de setiembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Huancavelica, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 015-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA.

1.7 La Intendencia Regional de Huancavelica admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 277-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, recibido el 12 de octubre 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

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."



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la aplicación, así como

⁶Decreto 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.”

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.”



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 de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.

- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE COMPAÑIA MINERA KOLPA S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que COMPAÑIA MINERA KOLPA S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 015-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, emitida por la Intendencia Regional de Huancavelica, en la cual se declaró fundado en parte modificando la sanción impuesta a S/ 29,088.40 (Veintinueve mil ochenta y ocho con 40/100 soles) por la comisión de, entre otras, de una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 09 de setiembre de 2021, el primer día hábil 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 COMPAÑIA MINERA KOLPA S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 28 de setiembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 015-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, bajo los siguientes argumentos:

- La autoridad sostiene que la impugnante habría cometido una falta muy grave, dado que mediante la medida de requerimiento de fecha 15 de febrero de 2021 se otorgó el plazo de cinco días hábiles para acreditar el cumplimiento de: (i) el depósito íntegro y oportuno de la compensación por tiempo de servicios y (ii) la entrega de las hojas de liquidación de la CTS; sin embargo, no se habría cumplido con ello, es decir, con el depósito oportuno del íntegro de la compensación por tiempo de servicios, según lo sostenido por la autoridad.
- Respecto a la medida que requiere acreditar el pago del íntegro de la CTS de los cuatro (4) trabajadores afectados, el numeral 2.24 de la Resolución de Intendencia señala que: "(...) el sujeto responsable cumplió con pagar las diferencias entre el neto

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

a depositar calculado en las hojas de liquidación de la compensación por tiempo de servicios y lo efectivamente depositado.”

- La Intendencia reconoce que la impugnante sí cumplió con dicha medida requerida. Si bien es cierto que dicho cumplimiento no ocurrió dentro del plazo otorgado con la medida de requerimiento, debe quedar claro que el incumplimiento de pago de las diferencias de la CTS fue subsanado. El motivo de la dilación en el cumplimiento del requerimiento se explica más adelante, por ser común también al segundo requerimiento, así como a las otras faltas imputadas.
- En ningún momento ha sido la intención de la impugnante perjudicar a los trabajadores, prueba de ello es que, en pleno cumplimiento de la normativa y respeto de los derechos laborales, se viene abonando las remuneraciones a pesar de encontrarse los trabajadores en suspensión de labores.
- Fue imposible la entrega de las hojas de liquidación de CTS debido al Estado de Emergencia. Los períodos en los que la impugnante no ha podido entregar las hojas de liquidación de CTS son posteriores al inicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria a nivel nacional por la pandemia de la COVID 19, que inició con el Decreto Supremo N° 008-2020-SA y ha sido prorrogada reiteradas veces. Ni la autoridad sancionadora ni la Intendencia Regional de Huancavelica han tenido en consideración que los servicios de courier también se vieron afectados por la pandemia y se vieron imposibilitados de brindar sus servicios, cuya prestación fue retomándose de manera gradual. A pesar de ello, la impugnante intentó contactarse con los referidos trabajadores, pero no contaban con correo electrónico o algún otro método para poder realizar la notificación de manera electrónica; en muchos casos ni siquiera cuentan con acceso a internet, por lo que los esfuerzos de la impugnante fueron infructuosos. Prueba de ello son los pantallazos de la remisión de las hojas de liquidación a través de la aplicación de mensajería instantánea whatsapp (Anexo 1-A del escrito de apelación que obra en autos), a los siguientes trabajadores: Meza Rivas, Pablo Arango, Alvino Matamoros, Ciriano Enríquez, Romualdo Villa Quispe, Gregorio Llayi.
- Aplicación errónea del artículo 47-A del Decreto Supremo N° 019-2006-TR: La Intendencia Regional de Huancavelica al analizar el inciso i) del artículo 47-A del Decreto Supremo N° 019-2006-TR – Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, referido a la eximente de responsabilidad del literal a) del numeral 1 del artículo 257º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el cual hace referencia al caso fortuito o fuerza mayor, realiza un análisis erróneo de los elementos constituyentes de la fuerza mayor, como a continuación se detalla:

A. EXTRAORDINARIO:



En el numeral 2.11. de la resolución recurrida la Intendencia reconoce que fue un evento extraordinario la emergencia decretada por el COVID-19.

B. IMPREVISIBLE:

La naturaleza de la obligación no afecta la imprevisibilidad del factor que impide el cumplimiento. Un evento es imprevisible en tanto las partes, en este caso, el administrado, no han estado en posibilidad de preverlo, o si pudiendo hacerlo, no podían evitarlo.

El argumento está relacionado a la ruptura del nexo causal, puesto que, si bien la impugnante demora en el cumplimiento de la obligación de entregar las hojas de liquidación de CTS, y de la medida de requerimiento de la obligación antes mencionada, ello no se debió a un actuar volitivo del empleador, sino a la imposibilidad de poder cumplir la obligación debido al COVID-19, evento ante el cual la empresa nada podía hacer.

Por tanto, la emergencia decretada por el COVID-19 cumple con el requisito de imprevisibilidad.

C. IRRESISTIBLE:

La Intendencia yerra cuando señala que no basta con que la obligación se vuelva más complicada, sino que tiene que tornarse imposible. La impugnante discrepa de ello, pues si el cumplimiento normal de la obligación de entregar las hojas de liquidación se ve imposibilitado debido a un virus como el COVID 19, lo cual es de conocimiento público, y que supuso la suspensión perfecta de labores; lo que corresponde es buscar medios alternativos para cumplir la obligación, como lo hizo la impugnante al intentar notificar a través de una aplicación de mensajería instantánea; sin embargo, ello tampoco se pudo, y no por una causa imputable al empleador, sino debido a problemas tecnológicos y de conectividad. La impugnante ha hecho todo lo posible por cumplir con la obligación; sin embargo, la misma no se pudo ejecutar por razones ajenas que suponen una ruptura del nexo causal, lo que libera de responsabilidad al empleador, de acuerdo al literal a) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG.

- La demora en el cumplimiento de las medidas de requerimiento, obedecieron a una causa de fuerza mayor.
- Es menester mencionar que la justificación no es diferente respecto de la imputación de las faltas en materia de relaciones laborales, que también se imputan. En ese sentido, ambas obedecen a un mismo hecho, (i) la demora en la entrega de las hojas de liquidación de CTS, y (ii) el pago del íntegro de la CTS, cuyas diferencias eran mínimas, y respecto del mismo sujeto inspeccionado, pareciendo diferenciar únicamente en el fundamento (i) por incumplir la normativa en materia de relaciones laborales, y (ii) por incumplir una medida de requerimiento. En ese sentido, también se debe absolver a la impugnante de dichas faltas en materia de relaciones laborales, pues la exigente de responsabilidad es plenamente aplicable a ellas.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 6.1 Respecto al recurso de revisión planteado, es oportuno señalar que esta Sala es competente para evaluar las infracciones sancionadas como muy graves; por lo que estando a los actuados, se evidencia que la resolución impugnada comprende una infracción leve, una infracción grave y una infracción muy grave, siendo materia de análisis solo esta última. Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar la imposición de sanciones por infracciones graves y leves, son argumentos respecto de los cuales esta Sala no tiene competencia para pronunciarse. En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con la infracción muy grave e identificando si, sobre ésta, se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal.

Sobre el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento

- 6.2 En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

- 6.3 Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. **Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas.** En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse” (énfasis añadido).

- 6.4 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

“**Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento,** (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización” (énfasis es añadido).



- 6.5** Como se evidencia de las normas acotadas, 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.
- 6.6** De las actuaciones realizadas se evidencia que el inspector comisionado emitió la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 15 de febrero de 2021⁹, con la finalidad de que la impugnante cumpla con i) acreditar el depósito íntegro y oportuno de la compensación por tiempo de servicios a los trabajadores y por los periodos comprendidos en la Tabla 3. Para tal efecto deberá considerar los intereses legales que se hayan generado y juntamente con cualquier documento que acredite la efectivización de dicho depósito a los trabajadores, debiendo además contener la información del periodo al que corresponde el depósito, nombre de la entidad bancaria y tipo de moneda, y con ii) acreditar la entrega de las hojas de liquidación de la compensación por tiempo de servicios y sus formalidades a los trabajadores y por los periodos comprendidos en la Tabla 2. Para ello deberá exhibir las hojas de liquidación suscritas por cada uno de los trabajadores o la constancia de entrega y recepción en caso se emplee medios electrónicos, la cual fue notificada a la impugnante, con fecha 15 de febrero de 2021, otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles para dar cumplimiento de lo ordenado. Además, en aquella medida de requerimiento explícitamente se señaló que el incumplimiento al requerimiento constituirá infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa.
- 6.7** Al respecto, es preciso señalar que el inspector comisionado dejó constancia en el Acta de Infracción de lo siguiente: la impugnante no cumplió con acreditar la entrega de las hojas de liquidación de la compensación por tiempo de servicios a los trabajadores y por los periodos comprendidos en la Tabla 2 del Acta de Infracción, según se señala en el numeral 4.2.2 de los hechos constatados del Acta de Infracción; y la impugnante no cumplió con acreditar el depósito íntegro y oportuno de la compensación por tiempo de servicios a favor de los trabajadores y por los periodos comprendidos en la Tabla 3 del Acta de Infracción, según se señala en el numeral 4.2.3 de los hechos constatados del Acta de Infracción, conforme se detalla a continuación:

Tabla 2: Trabajadores cuya entrega de la hoja de liquidación de CTS no ha sido acreditada

N°	Apellidos y Nombres	DNI	Fecha de ingreso a Laborar	Cargo u Ocupación	Hoja de Liquidación de CTS	
					Periodo del 01/11/2019 al 30/04/2020	periodo del 01/05/2020 al 31/10/2020
1	Arango Poma Pablo	23444782	10/05/1974	COMPENSORISTA	No Acr. Ent.	No Acr. Ent.
2	Enriquez Araujo Ciriano	23276048	22/01/1979	MECANICO -MINA	No Acr. Ent.	No Acr. Ent.
3	Escobar Ccansani Rene	23227153	01/05/1992	LAVANDERA	No Acr. Ent.	-
4	Huamani Nahui Armando	42713121	01/04/2013	AYUDANTE DE TOPOGRAFIA MI	No Acr. Ent.	No Acr. Ent.
5	Manrique Escobar Enrique	23261053	01/01/2014	ANALISTA DE LABORATORIO	No Acr. Ent.	-
6	Matamoros Huayra Alvino	23227265	01/02/1997	MECANICO-PLANTA	No Acr. Ent.	No Acr. Ent.
7	Meza Rivas Yuri	40036425	01/08/2005	AYUDANTE MECANICO-PLANTA	No Acr. Ent.	No Acr. Ent.
8	Quinto Quispe Jhony	70354402	19/05/2012	ELECTRICISTA MINA	No Acr. Ent.	No Acr. Ent.
9	Quispe Menendez Carlos	23225648	01/05/1992	CHANCADOR	No Acr. Ent.	No Acr. Ent.
10	Santiago Espinoza Juan	23269245	09/11/1998	CHOFER VEH.LIVIANO MINA	No Acr. Ent.	No Acr. Ent.
11	Villa Quispe Romualdo	23549512	01/03/1989	COMPENSORISTA	No Acr. Ent.	No Acr. Ent.
12	Yalli Paitan Gregorio	23253373	29/12/1975	COMPENSORISTA	No Acr. Ent.	No Acr. Ent.

No Acr. Ent.: No se Acreditó la Entrega de la hoja de liquidación de CTS al trabajador.

⁹ Véase folio 86 y siguientes del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Tabla 3: Trabajadores cuyo depósito íntegro y oportuno de CTS no ha sido acreditado

N°	Apellidos y Nombres	DNI	Fecha de Ingreso a Laborar	Cargo u Ocupación	Periodo del 01/11/2019 al 30/04/2020			Periodo del 01/05/2020 al 31/10/2020		
					Neto a depositar según Liquidación de CTS \$	Monto depositado \$	Monto cuyo depósito no ha sido acreditado \$	Neto a Depositar según Liquidación de CTS \$	Monto depositado \$	Monto cuyo depósito no ha sido acreditado \$
1	Huilcas Aparco Felix	23460413	27/06/1977	COMPRESORISTA	596.03	566.43	29.60	-	-	-
2	Meza Cahuana Julio	23227034	01/11/1985	AYUDANTE CARPINTERO	-	-	-	573.86	558.20	15.66
3	Sotacuro Salva tierra Hector Juan	23266641	01/02/1997	CENTRAL MINA	469.40	455.61	13.79	-	-	-
4	Vargas Marcañaupa Eulogio	23444231	01/09/1973	TECNICO ELECTRICISTA MINA	609.05	591.15	17.90	-	-	-

- 6.8 Por lo que, ello evidencia que durante las actuaciones inspectivas, la impugnante inobservó el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 15 de febrero de 2021. En base a ello, el inspector comisionado dejó constancia en el numeral 4.3 de los hechos constatados del Acta de Infracción que: “El sujeto inspeccionado no cumplió con la Medida Inspectiva de Requerimiento, pese a encontrarse debidamente notificado el 15/02/2021”.
- 6.9 Cabe indicar que se advierte que la impugnante se encontraba en la obligación legal de cumplir con la medida inspectiva de requerimiento que le fue notificada, toda vez que el cumplimiento de las obligaciones requeridas con dicha medida son obligaciones laborales emanadas de la normativa sobre la compensación por tiempo de servicios, la cual se cita a continuación:

Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, aprobado por Decreto Supremo N° 001-97-TR:

“(…)

Artículo 2. La compensación por tiempo de servicios se devenga desde el primer mes de iniciado el vínculo laboral; cumplido este requisito toda fracción se computa por treintavos.

La compensación por tiempo de servicios se deposita semestralmente en la institución elegida por el trabajador. Efectuado el depósito queda cumplida y pagada la obligación, sin perjuicio de los reintegros que deban efectuarse en caso de depósito insuficiente o que resultare diminuto. (...).

(…)



Artículo 21.- Los empleadores depositarán en los meses de mayo y noviembre de cada año tanto dozavo de la remuneración computable percibida por el trabajador en los meses de abril y octubre respectivamente, como meses completos haya laborado en el semestre respectivo. La fracción de mes se depositará por treintavos.

Artículo 22.- Los depósitos que efectúe el empleador deben realizarse dentro de los primeros quince (15) días naturales de los meses de mayo y noviembre de cada año. Si el último día es inhábil, el depósito puede efectuarse el primer día hábil siguiente.
(...)

Artículo 29.- “El empleador debe entregar a cada trabajador, bajo cargo, dentro de los cinco días hábiles de efectuado el depósito, una liquidación debidamente firmada que contenga cuando menos la siguiente información:

- a) Fecha y número u otra seña otorgada por el depositario que indique que se ha realizado el depósito;
- b) Nombre o razón social del empleador y su domicilio;
- c) Nombre completo del trabajador;
- d) Información detallada de la remuneración computable;
- e) Período de servicios que se cancela; y,
- f) Nombre completo del representante del empleador que suscribe la liquidación.
(...)”.

Reglamento de la Ley de Compensación por tiempo de servicios, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-97-TR:

“**Artículo 1-A.-** Están comprendidos en el beneficio de la compensación por tiempo de servicios regulada por la Ley y el presente reglamento los trabajadores sujetos al régimen laboral general de la actividad privada que laboren para un empleador o entidad pública y que cumplan, cuando menos en promedio, una jornada mínima diaria de cuatro horas”.

6.10 Así, la autoridad de primera instancia determinó sancionar a la impugnante por las siguientes tres (3) infracciones: una (1) infracción leve por no acreditar la entrega de la hoja de liquidación de compensación por tiempo de servicios, en perjuicio de 12 trabajadores, una (1) infracción grave por no acreditar el depósito íntegro y oportuno de la compensación por tiempo de servicios, en perjuicio de 4 trabajadores y una (1) infracción muy grave por no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral, en perjuicio de 16 trabajadores, las cuales fueron confirmadas por la autoridad de segunda instancia; sin embargo, esta adecuó la sanción referente a la infracción por no acreditar el depósito íntegro y oportuno de la compensación por tiempo de servicios, reduciendo la multa por dicha infracción al 30%, de acuerdo a lo señalado en el artículo 40 de la LGIT, tras determinar que hubo subsanación de dicha infracción. Si bien la Intendencia señala que se configura la subsanación de la infracción tipificada en el numeral 24.5 del artículo 24 del RLGIT, relativa al incumplimiento de disposiciones legales sobre el depósito íntegro y oportuno de la compensación por tiempo de servicios, dicha subsanación no enerva la sanción por la infracción que se configura por el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, por cuanto esta subsanación solo evidencia el cumplimiento parcial y tardío de dicha medida (el cumplimiento parcial de la citada medida ocurre en la etapa del procedimiento sancionador).



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.11 Asimismo, debe indicarse que se tiene por agotada la vía administrativa respecto de la infracción leve por no acreditar la entrega de la hoja de liquidación de compensación por tiempo de servicios, en perjuicio de 12 trabajadores, y de la infracción grave por no acreditar el depósito íntegro y oportuno de la compensación por tiempo de servicios, en perjuicio de 4 trabajadores, de acuerdo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 41 de la LGIT, y a los artículos 2 y 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Respecto de los argumentos de la impugnante

6.12 Como se indicó líneas arriba, 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 del Tribunal.

6.13 Sobre el argumento referente a que no ha sido la intención de la impugnante perjudicar a los trabajadores, es propicio señalar que ello no exime de responsabilidad sobre el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, por lo que carece de sustento dicho argumento para desvirtuar la infracción muy grave a la labor inspectiva.

6.14 En el presente caso, la impugnante invoca en el recurso de revisión la aplicación de la eximente de responsabilidad de fuerza mayor, por el Estado de Emergencia decretado por el COVID-19, afirmando que el incumplimiento o demora del cumplimiento de sus obligaciones obedecieron a una causa de fuerza mayor.

6.15 De acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG¹⁰ constituye condición eximente de la responsabilidad el caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobados.

6.16 El Código Civil Peruano, en el artículo 1315, establece que el “caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”.

6.17 Resulta necesario considerar, como señala Juan Carlos Morón Urbina que, “los hechos que configuran el caso fortuito o fuerza mayor y su causalidad, conforme lo establece la norma, deben estar debidamente acreditados, recayendo la carga de la prueba en el

¹⁰ Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS
Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.

(...)



administrado. En ese sentido, debe demostrarse la notoriedad o significancia del hecho imprevisible o inevitable como causa de la conducta que se imputa”¹¹.

6.18 Por su parte, el artículo 47-A del RGLIT establece como condición para el supuesto de caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobados, que estos deben estar referidos a hechos producidos antes de la primera actuación inspectiva en la cual participe el administrado, debiendo ser acreditados con documentos públicos de fecha cierta, salvo que sean hechos de conocimiento público.

6.19 El concepto de “fuerza mayor” es definido por parte de Morón Urbina de la siguiente manera:

“ésta se circunscribe a un acontecimiento ajeno a la persona y a la voluntad de quien la invoca, de manera tal que esa relevante circunstancia constituye una traba insalvable para el cumplimiento de una obligación. En ese sentido, se está ante un escenario en el que el sujeto no ha desarrollado una acción propia que haya sido determinante en la configuración de la infracción. Comúnmente, se señala que la fuerza mayor está vinculada a hechos de la naturaleza, ajenos a la esfera de control del sujeto involucrado.”¹²

6.20 Sobre el particular, debe señalarse que, si bien calificar un evento de fuerza mayor requiere de prueba del hecho o del evento alegado, en este caso el estado de emergencia nacional y estado de emergencia sanitaria decretados en nuestro país a raíz de la propagación del COVID-19 es un hecho notorio y de conocimiento público, por lo que su existencia en sí misma no requiere ser probada. Lo que sí requiere de sustento es cómo esta emergencia afecta a las obligaciones que aduce la impugnante.

6.21 En la línea de lo expuesto, es de indicar que la pandemia del COVID-19, es una situación que bien puede caracterizarse como un hecho extraordinario pues sucede algo fuera de lo ordinario, es decir, fuera del orden natural o común de las cosas; también como un evento imprevisible por cuanto no se puede prever al superar la aptitud razonable de previsión por ocurrir de manera súbita, sorpresiva y excepcional, y se caracteriza como un evento irresistible en cuanto a su ocurrencia pues no pudo impedirse su acaecimiento; sin embargo, no se ha demostrado que este suceso determinara la imposibilidad del cumplimiento de la obligación relativa a la entrega de documentos en materia laboral, como es el caso de las hojas de liquidación de compensación por tiempo de servicios, es decir, no resultaba irresistible el cumplimiento de dicha obligación laboral ordenada con la medida inspectiva de requerimiento, ya que el empleador pudo enviar las hojas de liquidaciones de depósitos de CTS a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación para la sustitución de documentos físicos y firmas ológrafas, conforme dispone el Decreto Legislativo N° 1310, norma que fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2016. Refuerza lo antes señalado el comunicado del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo publicado en su portal institucional el 02 de abril de 2020¹³, en el cual se mencionó lo siguiente:

¹¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Tomo II. Gaceta Jurídica. Décimo Segunda Edición. Octubre 2017. Pp. 508.

¹² MORON URBINA, Juan Carlos (2019). “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.” Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 Edición. Tomo II. Página 517

¹³<https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/111769-entrega-de-documentos-de-pago-de-remuneraciones-y-beneficios-sociales-durante-vigencia-de-estado-de-emergencia-nacional>



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en atención al estado de Emergencia Nacional declarado mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y prorrogado por el Decreto Supremo N° 051-2020-PCM debido a las consecuencias del brote del COVID-19, comunica lo siguiente:

1. Los documentos sobre pago de remuneraciones y beneficios sociales (boletas de pago, liquidación de utilidades, entre otros) pueden ser suscritos por los/las empleadores/as mediante el uso de la firma digital u otro tipo de firma electrónica conforme a lo previsto por el numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y sus modificatorias. Excepcionalmente, durante el periodo de aislamiento social obligatorio (cuarentena), dichos documentos podrán ser suscritos a través de la firma escaneada.
2. Tratándose de remuneraciones o beneficios sociales que se paguen a través de entidades del sistema financiero mediante depósito en cuenta, los/las empleadores/as pueden poner a disposición del/la trabajador/a los respectivos documentos (boletas de pago, liquidación de utilidades, entre otros) aplicando las tecnologías de la información y comunicación (correo electrónico, Intranet, entre otras), siempre que el medio utilizado garantice la constancia de la emisión del documento por el/la empleador/a y un adecuado y razonable acceso por parte del/la trabajador/a. En este supuesto, no se requiere la firma del/la trabajador/a en señal de recepción.

En tal sentido, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo exhorta a los/las empleadores/as al uso de tecnologías de digitalización, información y comunicación para la debida suscripción y entrega de documentos laborales durante el Estado de Emergencia Nacional, conforme a las disposiciones vigentes en materia de simplificación administrativa”.

- 6.22** Aunado a ello, mediante el Decreto Legislativo N° 1499, Decreto Legislativo que establece diversas medidas para garantizar y fiscalizar la protección de los derechos socio laborales de los/as trabajadores/as en el marco de la Emergencia Sanitaria por el COVID – 19, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 10 de mayo de 2020, se estableció lo siguiente:

“Artículo 2.- Facilidades para la emisión, remisión y conservación de documentos en materia laboral

Para la emisión, remisión y conservación de documentos en materia laboral, los/as empleadores/as y trabajadores/as pueden hacer uso de tecnologías de la digitalización, información y comunicación para la sustitución de documentos físicos y firmas ológrafas, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1310,



Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa”.

- 6.23** El Decreto Legislativo N° 1499 entró en vigor en pleno estado de emergencia sanitaria por el COVID-19¹⁴.
- 6.24** Al amparo de esta normativa, y dado que el sujeto responsable no presentó medios probatorios suficientes que demuestren la imposibilidad de cumplir con la obligación de entregar las hojas de liquidación de depósito de CTS correspondientes a los depósitos del mes de mayo de 2020 y del mes de noviembre de 2020, se concluye que la pandemia del COVID-19 no imposibilitó a la impugnante la ejecución de la obligación de entregar documentación laboral a los trabajadores, toda vez que esta pudo haber cumplido con su obligación a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación para la sustitución de documentos físicos y firmas ológrafas, conforme lo dispone el Decreto Legislativo N° 1310 y el Decreto Legislativo N° 1499.
- 6.25** En ese sentido, la impugnante no se encontraba impedida de cumplir con la medida inspectiva de requerimiento que le ordenó cumplir con la obligación de entregar las hojas de liquidación de depósito de CTS. En consecuencia, se determina que la impugnante no se encuentra bajo los alcances de la eximente de responsabilidad por fuerza mayor.
- 6.26** Ahora bien, sobre la obligación de depósito íntegro de la CTS que se ordenó cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, resulta inoficioso emitir pronunciamiento por cuanto, como ya se mencionó líneas arriba, la Intendencia determinó que el incumplimiento de la obligación laboral relativa al depósito de la CTS fue subsanado durante el procedimiento administrativo sancionador.
- 6.27** Estando a lo expuesto, se advierte que la impugnante no cumplió en su totalidad, en el plazo otorgado, con la medida inspectiva de requerimiento, siendo que por esta conducta ha incurrido en la infracción a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- 6.28** Por las consideraciones antedichas, deviene en infundado el recurso de revisión.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por COMPAÑIA MINERA KOLPA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 015-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, de fecha 17 de junio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Huancavelica, dentro del

¹⁴ Con fecha 10 de mayo de 2020, se publicó el Decreto Legislativo N° 1499 en el Diario Oficial El Peruano.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 030-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 015-2021-SUNAFIL/IRE-HVCA, en el extremo referente a la infracción muy grave a labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a COMPAÑIA MINERA KOLPA S.A. y a la Intendencia Regional de Huancavelica, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Huancavelica.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alternativa

VOTO SINGULAR DEL VOCAL LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, si bien estoy de acuerdo con el fallo, discrepo de la fundamentación, pues considero que el Tribunal de Fiscalización Laboral no tiene competencia para analizar el cumplimiento de disposiciones legales relativas a la entrega de la hoja de liquidación, al depósito íntegro y oportuno de la CTS, sobre el que versa el expediente administrativo elevado a esta instancia de revisión. En este caso, se ha activado la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral por una infracción calificada como “muy grave a la labor inspectiva”, por no haber cumplido el empleador con la medida de requerimiento, de fecha 15 de febrero de 2021.

Sintetizo el sustento de mi posición – que implica un cambio de criterio, basado en el análisis crítico de las resoluciones de esta Sala- en las siguientes consideraciones:



1. La Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, Ley N° 29981, ha establecido la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral con carácter excepcional, conforme fluye de una lectura atenta del tercer párrafo del artículo 41. A su vez, literal b) del artículo 49 de la norma citada delega en las normas reglamentarias la determinación de las “causales establecidas” para la interposición del recurso de revisión. Es decir, la ley establece un ámbito restringido, pero la configuración de dicho ámbito es delegada a las normas sectoriales.
2. En el literal c) del artículo 55 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, reitera la excepcionalidad del ámbito objetivo en el que la instancia de revisión ejecuta sus competencias. De esa forma, refiere al Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR como norma que determina los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de revisión.
3. El artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, a su vez, reitera el carácter excepcional de la competencia de la instancia de revisión. En concreto, en el artículo 14, el Reglamento mencionado refiere que el recurso de revisión se interpone contra resoluciones que sancionan infracciones “muy graves”.
4. En el bloque de legalidad que se repasa, se observa que: 1) el Tribunal de Fiscalización Laboral tiene una competencia excepcional, lo que estrictamente se refiere a la competencia material establecida por la norma reglamentaria, por delegación legal; y 2) dicha competencia, excepcionalmente activada, permite que el órgano de revisión ejerza sus funciones, conforme al segundo párrafo del artículo 15 de la Ley N° 29981: emitir decisiones que constituyan precedentes de observancia obligatoria que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.
5. Conforme con la doctrina administrativista, “la competencia en razón de la materia se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano, es decir, al objeto de los actos y a las situaciones de hecho ante las que puede dictarlos”¹⁵
6. Los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son; sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren casos en los que las imputaciones contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” más algún o algunos más de distinto grado. Habitualmente, en este tipo de casos, el Tribunal de Fiscalización Laboral distingue lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.
7. Una excepción a lo distinguido en el numeral anterior es el caso de las infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Existen casos en donde la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral es dudosa, pues los recursos de revisión se tramitan por sanciones impuestas por inejecución de medidas de requerimiento que, en sustancia, versan sobre un comportamiento subsumible en tipos sancionadores calificados por la normativa como infracciones “graves” o hasta “leves”. En tales casos, el análisis de la razón jurídica de las

¹⁵ Gordillo, A. (2007). Tratado de derecho administrativo: el acto administrativo (Vol. 3). Agustín Gordillo.
https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo8.pdf



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 014-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

medidas de requerimiento debe limitarse a un análisis estrictamente referido a la proporcionalidad y razonabilidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son, en efecto, las infracciones calificadas como graves y leves.

8. Del análisis del escrito de revisión no se identifica que la impugnante fundamente su recurso 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, respecto de la infracción “muy grave” (único objeto de análisis pasible de pronunciamiento por parte del Tribunal). Por el contrario, se observa que los argumentos de defensa de la recurrente implican que esta Sala tome posición sobre la calificación efectuada de la falta administrativa respecto de una materia distinta a *infracciones muy graves*, cuestión que, como se ha expuesto, excede la competencia que la ley ha otorgado a este Tribunal.
9. En efecto, si bien la recurrente ha impugnado la aplicación de una medida de requerimiento (infracción *muy grave*), se observa que las alegaciones planteadas recaen sobre aspectos en los cuales la Intendencia competente, como instancia de apelación, se ha pronunciado ya, al tratarse de materia calificada por la norma como *infracción grave* y/o *infracción leve*.
10. Entonces, respecto de dicha materia, se ha agotado ya la vía administrativa en la instancia de apelación, y al no presentarse argumentos que cuestionen los fundamentos expuestos por las instancias inferiores sobre la infracción objeto del recurso de revisión (infracción *muy grave*), se determina que el recurso de revisión no desvirtúa la sanción aplicada respecto de la infracción *muy grave* a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento, de fecha 15 de febrero de 2021, resultando infundado el recurso de revisión que se ha interpuesto.
11. Finalmente, el Tribunal de Fiscalización Laboral podría, sobradamente, ejercer la tutela administrativa a través del efecto unificador que tienen los precedentes de observancia obligatoria incluso sobre casos como este, donde las materias cuyo análisis es indispensable recaen en una materia distinta a la que activa la competencia de la instancia de revisión.

Por estos fundamentos, mi voto es porque el recurso de revisión sea declarado INFUNDADO en los términos expuestos en el presente voto singular.

Firmado digitalmente por:
LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Presidente



SUNAFIL

SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN
LABORAL

Sistema de Casilla Electrónica

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, COMPAÑIA MINERA KOLPA S.A. identificado con RUC: 20600020022 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000014-2022 en fecha 24/01/2022 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.

Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)
202214 - Fecha de Depósito: 24/01/2022