



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 321-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	3590-2019-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	OBRAS DE INGENIERIA S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1373-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	LABOR INSPECTIVA RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por OBRAS DE INGENIERIA S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1373-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 24 de agosto de 2021.

Lima, 28 de marzo de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por OBRAS DE INGENIERIA S.A.C., (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 1373-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 24 de agosto 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° 18870-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 3934-2018-SUNAFIL/ILM (en adelante, el Acta de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de cinco (5) infracciones en materia de relaciones laborales y una (1) infracción en materia de labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 1256-2019-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 6 de diciembre de 2019, notificado el 07 de enero de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Remuneraciones (Sub materia: gratificaciones y pago íntegro y oportuno de la remuneración convencional); Bonificación no remunerativa; Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (sub materia: vacaciones); Compensación por tiempo de servicios (sub materia: Depósito de CTS).



53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 562-2020-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 10 de agosto de 2020 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana la que mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 613-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 26 de noviembre de 2020, notificada el 30 de noviembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 41,085.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la remuneración convencional, a favor de sus extrabajadores, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,602.50.
- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de las gratificaciones legales, a favor de sus extrabajadores, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,602.50.
- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la bonificación extraordinaria, a favor de sus extrabajadores, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,602.50.
- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la compensación por tiempo de servicios, a favor de sus extrabajadores, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,602.50.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la remuneración e indemnización vacacional, a favor de sus extrabajadores, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,337.50.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** contra la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 03 de diciembre de 2018, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,337.50.

1.4 Con fecha 21 de diciembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 613-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

- i. No se cumplió con pagar de manera oportuna la liquidación de beneficios sociales, debido a la difícil situación financiera por la que se atravesaba en el año 2018, sin embargo, con un gran esfuerzo la inspeccionada ha venido efectuando pagos a cuenta de los montos adeudados a los trabajadores parte del presente procedimiento para cumplir con sus obligaciones laborales, siendo ello reconocido expresamente en la resolución sancionadora.
- ii. La situación financiera de la inspeccionada derivó en el inicio de un procedimiento concursal preventivo mediante Resolución N° 3910-2019/CCO-INDECOPI, de fecha 27 de marzo de 2019, resolviéndose admitir a trámite la solicitud presentada por el



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 321-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

inspeccionada para acogerse al procedimiento concursal preventivo previsto en el artículo 103 y 104 de la Ley N° 27809, suspendiéndose la exigibilidad de todas las obligaciones que la inspeccionada tuviera pendiente y que hubiera devengado hasta la publicación del boletín concursal de fecha 08 de abril del 2019, de lo contrario, podría devenir en la aplicación de una sanción de multa por el pago de una deuda que se encuentra comprendida dentro de la masa concursal de acuerdo a lo señalado en el artículo 125 de la referida Ley Concursal. Es por ello, que debido a la imposibilidad legal en el cumplimiento de pago de las obligaciones comprendidas dentro de la masa concursal, es que a través del inciso 3, del artículo 48 de la citada Ley Concursal, se estableció de forma expresa que los créditos de origen tributario calculados hasta el momento de la publicación que hace referencia en su artículo 32, no devengarán ni generan moras, recargos ni multas por falta de pago, no resultando lógico sancionar a la inspeccionada por la omisión de un adeudo que por mandato legal se ha vuelto inexigible, no correspondiendo la imposición de una multa administrativa, toda vez que las obligaciones de pago se encuentran comprendidos dentro del periodo de inexigibilidad antes señalado, por ser anteriores al 08 de abril de 2019.

- iii. La resolución apelada no reconoce el estado concursal en el que se encuentra la inspeccionada alegando que el presente procedimiento sancionador está destinado a determinar la existencia de responsabilidades administrativas por la comisión de infracciones imputadas y la consecuente aplicación de una sanción, resultando indispensable señalar que si bien la resolución apelada no representa el inicio de una cobranza coactiva, sí representa el acto administrativo que da origen en la determinación de una multa, resultando lógica la declaración de la inexigibilidad del pago debido al estado concursal de la inspeccionada, evitando así que el procedimiento llegue a un punto tal en que se realicen requerimientos de pago coactivos en virtud de la falta de pago de los adeudos que a la fecha resulten exigibles, debiendo las entidades tanto administrativas como judiciales tener que respetar los parámetros contenidos en la Ley General concursal.
- iv. Se pretende imputar a la inspeccionada la comisión de una infracción muy grave cuyo supuesto fáctico no se condice con el incumplimiento supuestamente advertido, vulnerándose el principio de tipicidad reconocido en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, toda vez, que se pretende imputar la infracción más grave contenida en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, sin haber realizado un análisis en función de los hechos denunciados, siendo que de mantenerse las imputaciones antes indicadas deberá considerarse únicamente la aplicación de la infracción grave prevista en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT.
- v. La falta de pago oportuno de la liquidación de beneficios sociales de los extrabajadores incluidos en el presente procedimiento, fue el único hecho que originó cada una de las múltiples infracciones que se nos imputa, siendo evidente que nos encontramos frente



a un concurso de infracciones regulado por el artículo 48-A del RLGIT, debiendo considerarse únicamente como infracciones independientes al incumplimiento de disposiciones sobre gratificaciones legales y bonificaciones extraordinarias, según lo establecido por la SUNAFIL como criterio normativo, por lo que, en cuanto al resto, la Intendencia deberá acceder a la aplicación de lo solicitado por la inspeccionada.

- vi. El calificar como infracción a la labor inspectiva, al hecho de no cumplir oportunamente con el requerimiento de fecha 03 de diciembre de 2018, constituye una vulneración del principio del *Non Bis In Ídem*, imponiéndose una doble sanción por los mismos hechos: el incumplimiento en el pago de los beneficios sociales de los extrabajadores, configurándose una situación en la que un solo hecho genera la propuesta de una doble multa debiéndose dejar sin efecto la sanción impuesta.
- vii. La Intendencia de Lima Metropolitana, en el procedimiento sancionador bajo el N° 2733- 2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3, analizó la comisión de infracciones de idéntica naturaleza de las contenidas en el caso presente, resolviendo revocar las multas impuestas mediante la Resolución de Intendencia N° 730-2020-SUNAFIL/ILM, que se adjunta como Anexo 1-B, mediante la cual determinó que la publicación del Boletín Concursal de fecha 08 de abril de 2019, así como la Resolución 3910-2019/CCO-INDECOPI de fecha 27 de marzo de 2019, conllevan la suspensión de las obligaciones dinerarias de la inspeccionada, hasta la aprobación de un acuerdo global de refinanciación, todo ello en marco de la Ley de Procedimiento Concursal

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 1373-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 24 de agosto de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, revocando en parte la Resolución de Sub Intendencia N° 613-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 26 de noviembre de 2020, modificando el monto de la multa impuesta, a la suma ascendente de S/ 9,337.50, por considerar los siguientes puntos:

- i. En el presente caso, debe destacarse que la inspeccionada no acreditó ante la autoridad inspectiva de trabajo el inicio del procedimiento concursal preventivo ante el Indecopi, sino que fue con ocasión de los descargos presentados el 09 de enero de 2020 contra la Imputación de Cargos N° 1256-2019-SUNAFIL/ILM/AI1, que indicó que la obligación con sus extrabajadores deviene en inexigible por estar sometida a un Procedimiento Concursal Preventivo ante Indecopi, seguido en el Expediente N° 102-2018/CCO-IINDECOPI, adjuntando para ello la Resolución N° 3910-2019/CCO-INDECOPI que dispuso la publicación del inicio del Procedimiento Concursal Preventivo y la suspensión de la exigibilidad de todas las obligaciones de la inspeccionada que tenga pendientes y que se hubieran devengado hasta la fecha de la publicación, y el Boletín Concursal de Publicación de Inicio de Concurso de fecha 08 de abril de 2019.
- ii. En virtud a lo dispuesto en el artículo 108, 32, 38.1 de la Ley General de Sociedades obra la publicación en el Boletín Concursal – Publicación de Inicio de Concurso, que fuera presentado por la inspeccionada con los descargos a la Imputación de Cargos N° 1256-2019-SUNAFIL/ILM/AI1, mediante el cual la Comisión de Procedimientos Concursales del INDECOPI, señaló que la inspeccionada había quedado sometida al procedimiento concursal preventivo, haciendo referencia que la inspeccionada solicitó la suspensión de la exigibilidad de sus obligaciones. Por ello, se debió disponer el archivo del procedimiento, pues existe impedimento de seguir con la tramitación del procedimiento sancionador, estando a ello se procede a revocar en parte la resolución

² Notificada a la impugnante el 26 de agosto de 2021, véase folio 125 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 321-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de primera instancia, y se deja a salvo el derecho de los trabajadores a fin de que puedan hacer valer su derecho ante la Comisión de Procedimientos Concursales de Indecopi.

- iii. Sin perjuicio de lo expuesto, en relación al incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, cabe señalar que el inspector comisionado otorgó a la inspeccionada un plazo de ocho (08) días hábiles para que la inspeccionada proceda a subsanar el incumplimiento de las obligaciones laborales, a favor de los ex trabajadores afectados, plazo que culminó el 14 de diciembre de 2018; sin embargo, no cumplió con adoptar las medidas tendentes al cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, conforme consta de lo expuesto en los Hechos Constatados del Acta de Infracción. En tal sentido, al haber requerido la subsanación de las infracciones en materia de relaciones laborales antes del aviso del procedimiento concursal preventivo publicado en el Boletín Concursal de INDECOPI, el no cumplimiento de la referida medida inspectiva en su oportunidad deviene en una infracción a la labor inspectiva insubsanable, que afecta al Sistema de Inspección del Trabajo, y que amerita sanción económica que no contraviene lo dispuesto en el numeral 108.3 del artículo 108º de la LGSC antes citado.
- iv. No se ha vulnerado el principio del non bis in ídem por cuanto no cumple con la triple identidad, ya que los hechos y fundamentos son distintos.

1.6 Con fecha 16 de septiembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1373-2021-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 2008-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 18 de noviembre 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,

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.”



que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización 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

⁴Ley 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.”

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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 321-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE OBRAS DE INGENIERIA S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que OBRAS DE INGENIERIA S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1373-2021-SUNAFIL/ILM, la cual se declaró fundado en parte, modificando la sanción impuesta a S/ 9,337.50 por la comisión de una (01) 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 día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 27 de agosto de 2021.
- 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 OBRAS DE INGENIERIA S.A.C.

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



V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 16 de septiembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1373-2021-SUNAFIL/ILM, señalando lo siguiente:

Se vulnera el principio del debido procedimiento

- La resolución de Intendencia ha sido emitida contraviniendo los principios de debido procedimiento y legalidad contemplados en el TUO de la LPAG, y los artículos 108.1 y 18.4 de la Ley General de Sociedades, pues si bien la Intendencia ha reconocido la inexigibilidad de las obligaciones de pago que constituían el fundamento sobre el cual fueron formuladas las infracciones imputadas, luego de verificar que dichos incumplimientos correspondían a periodos previos al 8 de abril de 2019, fecha en la que se publicó el Boletín Concursal que da cuenta del inicio del Procedimiento Concursal Preventivo, siendo este el motivo por el cual decidió dejar sin efecto las sanciones de multa correspondientes a las mismas.
- Existe un defecto de justificación o razonamiento interno, pues en caso de que se realice algún desembolso para el cumplimiento de alguna obligación económica contraída con anterioridad a la fecha de inicio del procedimiento, podría devenir en la aplicación de una sanción de multa por el pago de una deuda que se encuentre dentro de la masa concursal, conforme el artículo 125 de la Ley N° 27809. Entonces, mantener la configuración de la infracción relacionada a la medida inspectiva de requerimiento no tiene asidero pues se da en base al incumplimiento de pago de las obligaciones laborales, el cual ha sido reconocido como inexigible e imposible dicho cumplimiento.
- En dicho sentido, se advierte que la Resolución de Intendencia contiene errores en la motivación contraviniendo el artículo 6 del TUO de la LPAG, por lo que se debe dejar sin efecto la multa impuesta.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la aplicación del principio del debido procedimiento

- 6.1** El numeral 2 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, (en adelante, TUO de la LPAG) precisa lo siguiente: “No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas”.
- 6.2** Ahora bien, 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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 321-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 En el presente caso, el Acta de infracción contenía infracciones referidas a la materia de relaciones laborales y contra la labor inspectiva; sin embargo, de acuerdo a la revisión del trámite del procedimiento administrativo sancionador, observándose la documentación presentada por la inspeccionada a la autoridad de segunda instancia y en el considerando 3.10 de la Resolución de Intendencia N° 1373-2021-SUNAFIL/ILM, señala “primero se publicó el aviso correspondiente al procedimiento concursal preventivo por parte de INDECOPI el 08 de abril de 2019 y, posteriormente, la autoridad instructora dio inicio al procedimiento sancionador el 07 de enero de 2020 para determinar la responsabilidad de la inspeccionada por la falta de pago de las obligaciones dinerarias en favor de los trabajadores afectados, con la notificación de la imputación de cargos y el Acta de Infracción. Por ello, por expresa prohibición legal, la autoridad de primera instancia, al tomar conocimiento del aviso de publicación en el Boletín Concursal de Indecopi, **debió disponer el archivo del expediente al encontrarse impedido de proseguir con la tramitación del procedimiento sancionador** en tanto este fue iniciado con anterioridad a la mencionada publicación del concurso preventivo, y dejar a salvo el derecho de los trabajadores afectados a fin de que puedan hacer valer su derecho ante la Comisión de Procedimientos Concursales de INDECOPI” (énfasis añadido).

6.6 Si bien en el considerando 3.11 de la Resolución de Intendencia, se señala que el requerimiento fue realizado antes del aviso del procedimiento concursal preventivo publicado en el Boletín Concursal de INDECOPI, debe observarse que, en el caso se haya aplicado el eximente de responsabilidad previsto en el TUO del LPAG, también debió ser considerada la infracción relacionada al incumplimiento de la medida de requerimiento.



- 6.7 En este punto, esta Sala estimar traer a colación la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, en la que se establece como uno de los precedentes vinculantes “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 de sector privado”. Por cuanto, la impugnante, a través de su escrito de descargos contra la Imputación de cargos, presentó el documento denominado Resolución N° 3910-2019/CCO-INDECOPI, en el que se consigna que desde el 28 de setiembre del 2018, la inspeccionada fue solicitando el acogimiento al Procedimiento Concursal Preventivo, es decir de manera anterior a la emisión de la medida de requerimiento, en este caso en concreto, tenemos que la situación objetiva, más allá del inicio del procedimiento concursal preventivo, se configura con la solicitud, de esta manera se amplía el ámbito del precedente invocado, en tanto esta razón es parte de lo señalado en el mismo, pues la impugnante acredita que debido a esta situación es que no puede realizar el cumplimiento de sus obligaciones.
- 6.8 Así, en cuanto a la multa impuesta por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 03 de diciembre de 2018, que exige al impugnante garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de relaciones laborales, corresponde tener en cuenta el Principio de Razonabilidad establecido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG que dispone lo siguiente: **“Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”** (énfasis añadido).
- 6.9 Al respecto, Morón Urbina⁹ ha señalado que: “La norma contempla que para cumplir con el principio de razonabilidad una disposición de gravamen (por ejemplo, una sanción administrativa, la ejecución de acto, la limitación de un derecho, etc), debe cumplir con: - Adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida. Esto es, **cumplir y no desnaturalizar la finalidad para la cual fue acordada la competencia de emitir el acto de gravamen**. - mantener la proporción entre los medios y fines quiere decir que **la autoridad al decidir el tipo de gravamen emitir o entre los diversos grados que una misma sanción puede conllevar**, no tiene plena discrecionalidad para la opción, sino que **debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal”** (énfasis añadido).
- 6.10 En ese orden de ideas, el no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 3 de diciembre de 2018, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, ya no resulta sancionable, toda vez que la obligación que se ordenó subsanar decayó; siendo así, por razonabilidad corresponde a esta Sala revocar la resolución impugnada, en atención a los fundamentos antes mencionados.

POR TANTO

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

⁹ MORÓN URBINA, J. (2021) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Edición Conmemorativa por los 20 años de vigencia de la LPAG. TOMO I. 16° Edición



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 321-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por OBRAS DE INGENIERIA S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1373-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3590-2019-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. – **REVOCAR** la Resolución de Intendencia N° 1373-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la medida inspectiva de requerimiento tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta.

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

CUARTO. – Notificar la presente resolución a OBRAS DE INGENIERIA S.A.C., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO. – Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

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:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA