

especializada de COFOPRI, resulta una norma emitida temporalmente anterior a lo recogido por el numeral 75.2 del artículo 75 del TUO de la Ley N° 27444, que ha previsto ante el supuesto de la existencia de un proceso judicial en trámite vinculado, la autoridad administrativa determinará su inhibición, procediendo a elevar en consulta la resolución inhibitoria, **aun cuando no medie apelación** (el resaltado es nuestro), de lo que se infiere que es un acto administrativo impugnabile. En consecuencia, luego de realizar una aplicación sistemática de normas con los numerales 1 y 2 del Artículo II del Título Preliminar del citado Texto Único Ordenado, podemos colegir que al establecerse en el TUO de la Ley N° 27444 que éste tiene incidencia en todos los procedimientos administrativos, incluyendo los procedimientos especiales y que, en estos últimos, no podrán contemplar condiciones menos favorables a los administrados que las disposiciones previstas en la normativa administrativa general, podemos llegar a la conclusión de que se debe cautelar el derecho de defensa de los administrados y otorgar la posibilidad que puedan recurrir las decisiones que disponen la suspensión del procedimiento administrativo de formalización; no obstante que la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del "Reglamento de Normas" preveía la inimpugnabilidad de dichas decisiones administrativas; al considerar este colegiado que este constituye una norma anterior que se contrapone con el actual TUO de la Ley N° 27444 y que restringe el derecho de defensa y del debido procedimiento de los administrados;

Por lo tanto, este Colegiado considera otorgar a los criterios desarrollados en los considerandos 19 y 20, la calidad de Precedente de Observancia Obligatoria, en uso de la facultad conferida por el numeral 3 del artículo 17 del "Reglamento de Normas", por lo que corresponde disponer su publicación en el Diario Oficial El Peruano, conforme a lo establecido en el artículo 15 del citado "Reglamento de Normas";

De conformidad con las normas antes citadas y el artículo 86 del Reglamento de Organización y Funciones de COFOPRI, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA; y, estando a lo acordado;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- CONFIRMAR la suspensión dispuesta por la Resolución Jefatural N° D000283-2023-COFOPRI-OZLC del 29 de noviembre de 2023, de conformidad con los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo Segundo.- REMITIR copia certificada de la presente resolución a la Procuraduría Pública de COFOPRI, de acuerdo con lo señalado en fundamento 18 de la presente resolución.

Artículo Tercero.- OTORGAR el carácter de PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA, en aplicación de la facultad establecida en el numeral 3 del artículo 17 del Reglamento de Normas, aprobado con el Decreto Supremo N° 039-2000-MTC, los criterios contenidos en los fundamentos 19 y 20 de la presente resolución, en el siguiente sentido:

"Si bien el "Reglamento de Normas" ni el TUO de la Ley N° 27444, establecen un plazo para cumplir con elevar de oficio las resoluciones inhibitorias, ocurre que el artículo 11 del "Reglamento de Normas", establece la aplicación supletoria del Código Procesal Civil; en ese sentido, según el artículo 409 de dicha norma, la consulta debe ser elevada de oficio en un plazo de cinco (5) días hábiles. En ese sentido, con el objeto de cautelar el derecho de los administrados al debido procedimiento, las Oficinas Zonales deberán observar dicho plazo para elevar en consulta la resolución que suspende el procedimiento, contados

a partir de su consentimiento, salvo que sea recurrida. En este último caso se tramitará el recurso conforme a ley.

En relación a la inimpugnabilidad de la resolución que suspende el procedimiento, prevista por la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del "Reglamento de Normas", debe tomarse en cuenta que la normativa especializada de COFOPRI, resulta una norma emitida temporalmente anterior a lo recogido por el numeral 75.2 del artículo 75 del TUO de la Ley N° 27444, que ha previsto ante el supuesto de la existencia de un proceso judicial en trámite vinculado, la autoridad administrativa determinará su inhibición, procediendo a elevar en consulta la resolución inhibitoria, aun cuando no medie apelación; de lo que se infiere que es un acto administrativo impugnabile. En consecuencia, luego de realizar una aplicación sistemática de normas con los numerales 1 y 2 del Artículo II del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, podemos colegir que ello tiene incidencia en todos los procedimientos administrativos, incluyendo los procedimientos especiales y que, en estos últimos, no podrán contemplar condiciones menos favorables a los administrados que las disposiciones previstas en la normativa administrativa general, consecuentemente, podemos llegar a la conclusión de que se debe cautelar el derecho de defensa de los administrados y otorgar la posibilidad que puedan recurrir las decisiones que disponen la suspensión del procedimiento administrativo de formalización; no obstante que la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del "Reglamento de Normas" preveía la inimpugnabilidad de dichas decisiones administrativas, al considerar que este constituye una norma anterior que se contrapone con el actual TUO de la Ley N° 27444 y que restringe el derecho de defensa y del debido procedimiento de los administrados".

Por lo que se dispone la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano.

Con la intervención de los señores vocales:

DEMETRIO ROJAS GARCIA
Vocal Titular - Presidente

LILIANA ALCIRA CERRÓN BALDEÓN
Vocal Titular - Vice Presidenta

MARIO ANTONIO ROSARIO GUAYLUPO
Vocal Titular (Ponente)

RUTH SILVANA CASTRO VELARDE
Vocal Titular

OSCAR ENRIQUE ESCATE CABREL
Vocal Titular

1 Resolución Jefatural N° D000283-2023-COFOPRI/OZLC

(...)
"Artículo Único. SUSPENDER la tramitación del Procedimiento Administrativo sobre Mejor Derecho respecto del Lote 10 de la Manzana D1, Agrupación de Familias Santa Cruz, distrito Punta Hermosa, provincia y departamento de Lima, con código N° P03248791 del Registro de Predios, hasta la conclusión de los procesos judiciales sobre Falsificación de Documentos y Mejor Derecho de Posesión, referida en la parte considerativa de la presente Resolución".

2348753-1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

Resolución de Sala Plena N° 019-2024-SUNAFIL/TFI

EXPEDIENTE :371-2021-SUNAFIL/IRE-UCA
SANCIONADOR
PROCEDENCIA :INTENDENCIA REGIONAL DE UCAYALI
IMPUGNANTE :AZUCAR EL MOSHACO S.A.C.
ACTO :RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA
IMPUGNADO N°073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA
MATERIA :LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por AZUCAR EL MOSHACO S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, de fecha 07 de diciembre de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.16, 6.17, 6.18 y 6.19** de la presente resolución, referidos a la aplicación del principio de razonabilidad y la identificación de los supuestos de exceso de punición administrativa.

Lima, 8 de noviembre de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por AZUCAR EL MOSHACO S.A.C. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, de fecha 7 de diciembre de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:**I. ANTECEDENTES**

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 590-2021-SUNAFIL/IRE-UCA, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 274-2021-SUNAFIL/IRE-UCA (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de, entre otra, una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no acreditar la subsanación de las infracciones en el plazo otorgado en la medida inspectiva de requerimiento; en mérito al Operativo denominado "Operativo de Formalización Mayo IRE UCA".

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 558-2021-SUNAFIL/IRE-UCA/SIAL, de fecha 22 de octubre de 2021, notificada el 25 de octubre de 2021, 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 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, de fecha 2 de diciembre de 2021 (en adelante, **el Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada 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 Regional de Ucayali, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 333-2022-SUNAFIL/IR-UCA/SISA, de fecha 8 de julio de 2022, notificada el 13 de julio de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 11,572.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir oportunamente con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 25 de mayo de 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Con fecha 27 de julio de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 333-2022-SUNAFIL/IR-UCA/SISA, argumentando lo siguiente:

i. Que, han sido notificados con el Acta de Infracción N° 274-2021 el 17 de junio de 2021, por lo que; el 17 de marzo de 2022, caducó el presente procedimiento sancionador.

ii. Sostienen que, el presente proceso presenta vicios de nulidad que afecta la validez de la resolución impugnada, específicamente la vulneración del Art. 13 de la Ley N° 28806, que prohíbe que las actuaciones inspectoras se dilaten más de 30 días hábiles, considerando que se inició el 04 de mayo de 2022 y la fecha de emisión del acta de infracción precitada fue el 17 de junio de 2021.

iii. Alegan que, el Informe Final de instrucción 609-2021, que contenía una causal de nulidad - carece de una motivación válida - pues refiere como trabajador afectado en sus conclusiones para sancionar a un tercero ajeno al presente proceso, causando en el administrado, duda respecto de los verdaderos cargos imputados.

iv. Que, el informe que sustenta una acusación en su contra es una copia modificada del informe de otro proceso cuyas connotaciones desconocemos y que, por error también nos estén atribuyendo, por lo que no se puede pasar por alto este "error", más aún si su representada cumplió con presentar lo solicitado por los funcionarios inspectores, por lo que corresponde la aplicación de la eximente regulada en el literal f) del Art.257 del TUO de la Ley 27444.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, de fecha 7 de diciembre de 2022, la Intendencia Regional de Ucayali declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Advierte que la inspeccionado ha realizado una interpretación errónea de la normativa, debido a que considera que el 17 de marzo de 2022, caducó el presente procedimiento sancionador, porque computa como inicio para resolver el procedimiento administrativo desde la fecha de emisión del Acta de Infracción, cuando la fecha de inicio debe de ser desde la notificación de la Imputación de Cargos, tal como lo establece el numeral 53.4.2. del artículo 53 del RLGIT y el artículo 259 del TUO de la LPAG. Entonces, se empieza a computar el plazo desde el 25 de octubre de 2021, fecha que se notificó la imputación de cargos; en base a ello, la autoridad sancionadora

de primera instancia emitió resolución y la notificó dentro del plazo estipulado (09 meses), es decir antes de que opere la caducidad del procedimiento Administrativo sancionador.

ii. Que, la Orden de Inspección N° 590-2021-SUNAFIL/IRE-UCA, fue emitida el 04/05/2021 a partir de dicha fecha el inspector tenía el plazo máximo de 10 días hábiles para que inicie sus actuaciones inspectivas, iniciándolo el 10/05/2021, una vez iniciado las actuaciones inspectivas, el inspector tenía veinte (20) días de plazo para culminar sus actuaciones de investigación, es decir hasta el 04/06/2021, sin embargo, el inspector culminó el 31/05/2021, con una comprobación de datos, es decir, las actuaciones de investigación finalizaron antes de que se finalice el plazo de la orden de inspección, cumpliendo estrictamente lo establecido en el numeral 13.3. del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.

iii. Que, la autoridad sancionadora de primera instancia se pronunció respecto al error material de consignar el nombre de una trabajadora, en este caso una tercera persona, pero aclaró que la infracción propuesta por la autoridad instructora se calculaba en base a los ocho trabajadores afectados, los cuales se encontraban descritos en el cuadro N° 02 del acápite 4.5 del numeral IV. HECHOS CONSTATADOS.

iv. Sobre la eximente que propuso la autoridad instructora en el Informe Final, es en referencia a la infracción leve en materia de relaciones laborales, ya que la inspeccionada acreditó haber entregado a los trabajadores las constancias de alta de inscripción en la planilla electrónica, antes de la notificación de la imputación de cargos; mientras que no aplica la eximente en lo referente a la infracción muy grave incurrida a la labor inspectiva, por no cumplir oportunamente con el requerido en la medida de requerimiento de fecha 25 de mayo de 2021, y debido a que, la naturaleza de la medida inspectiva de requerimiento es insubsanable, conforme lo establece el Tribunal de Fiscalización Laboral en la Resolución 201-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

1.6 Con fecha 21 de diciembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Ucayali, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA.

1.7 La Intendencia Regional de Ucayali admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000115-2023-SUNAFIL/IRE-UCA, recibido el 21 de febrero de 2023 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 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-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 N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado 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 RLGIT, modificado por el 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 modificatorias"⁹.

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 AZUCAR EL MOSHACO S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que por AZUCAR EL MOSHACO S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, emitida por la Intendencia Regional de Ucayali, que confirmó la sanción impuesta de S/ 11,572.00, 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 13 de diciembre 2022.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos jurídicos, previstos en el ordenamiento jurídico corresponde analizar los argumentos planteados por AZUCAR EL MOSHACO S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 21 de diciembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, señalando los siguientes alegatos:

i. Señalan la inaplicación del artículo 6° del Decreto Supremo N°03-2020-TR, la aplicación indebida del numeral 46.7 del artículo 46 del Decreto Supremo N°019-2006-TR e inaplicación de lo previsto en el literal f) del numeral 1° del artículo 257 del TUO de la Ley N°27444.

ii. Alegan la vulneración del derecho de defensa, toda vez que la comunicación con la Orden de Inspección N° 590-2021-SUNAFIL/IRE-UCA remitida a su casilla electrónica respecto a los requerimientos de fechas 12 y 21 de abril de 2021, no estuvo acompañada de la comunicación a su correo electrónico, lo que impidió que tuviera oportuno conocimiento, siendo obligación de SUNAFIL, remitir las alertas de notificación electrónica al correo electrónico del usuario.

iii. Señalan que resulta aplicable el principio de verdad material, previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N°27444, por lo que, no corresponde la imposición de la infracción al numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, siendo este aplicado indebidamente.

iv. Citan la Resolución N° 104-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la infracción a la labor inspectiva

6.1 El numeral 5.3 del inciso 5 del artículo 5 de la LGIT, los inspectores del trabajo están investidos de autoridad y facultados para requerir al sujeto responsable que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento. Sobre ello, el inciso 13.5 del artículo 13 del RLGIT establece que, dichas medidas, se adoptan dentro del plazo establecido

para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias a que se refiere los numerales 13.3 y 13.4 del artículo 13 del mismo reglamento.

6.2 El numeral 20.3 del artículo 20 del RLGIT, ha establecido que las medidas de requerimiento son órdenes dispuestas, por la inspección del trabajo, para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Así como que éstas pueden consistir en ordenar al empleador, siempre que se fundamente en el incumplimiento de la normativa legal vigente, que en relación con un trabajador se le registre en planillas, se abonen las remuneraciones y beneficios laborales pendientes de pago, entre otras.

6.3 Así las cosas, corresponde indicar que la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una disposición ordenada por el servidor - inspector de trabajo- que puede tener como objeto el revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador (medida de requerimiento en modalidad de subsanación de una infracción determinada por la inspección del trabajo),⁹ existiendo otra variante por la que los inspectores conminan al sujeto inspeccionado a adecuar su comportamiento a lo prescrito en las normas de trabajo (medida de requerimiento en modalidad de rectificación de una infracción determinada por la inspección del trabajo).

6.4 Por ello, la inspeccionada tiene la carga de dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad inspectiva, caso contrario, su incumplimiento constituye infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa, según lo dispuesto por el artículo 36 de la LGIT y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

6.5 En esa línea argumentativa, de conformidad con el precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 06 de mayo de 2022, en el diario oficial El Peruano, la evaluación de los alegatos relativos a las medidas inspectivas de requerimiento deben de encontrarse vinculadas bajo los siguientes aspectos:

"(...) **6.9** En ciertos casos -como el que es objeto de la presente resolución-el recurso de revisión propone el análisis de infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT¹⁰, pero las materias objeto de la medida de requerimiento son calificadas por la normativa como faltas "graves" o "leves", lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material de este Tribunal.

6.10 De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas por inexecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la **proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de tales medidas**, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia" (énfasis añadido).

6.6 De autos, se observa que la medida inspectiva de requerimiento de fecha 25 de mayo de 2021, ordenó a la recurrente que cumpla en un plazo máximo de tres días hábiles, con la adopción de las medidas requeridas, bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento, exigiendo el cumplimiento de las siguientes acciones:

"Acreditar el cumplimiento de:

[1] FORMATO TR5 DEL T-REGISTRO DE LA PLANILLA ELECTRÓNICA ACTUALIZADO.

[2] ACREDITAR LA ENTREGA DE LAS CONSTANCIAS DE ALTA Y/O MODIFICACIÓN DE INSCRIPCIÓN A LA PLANILLA ELECTRÓNICA.

[3] ACREDITAR LA MODIFICACIÓN DENTRO DEL PLAZO SEÑALADO EN LAS NORMAS LEGALES, DE LA ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LA TRABAJADORA (REMUNERACIÓN) DE LA TRABAJADORA RENGIFO RENGIFO DE CAJACHAGUA ERICA.

[4] ACREDITAR LA BAJA DE LA PLANILLA ELECTRÓNICA DEL TRABAJADOR ALVAREZ SOLSOL JORGE, PROPORCIONE CONSTANCIA DE BAJA."

6.7 En este punto, cabe indicar que, el Acta de infracción contenía infracciones referidas a las materias de relaciones laborales y a la labor inspectiva; sin embargo, de acuerdo a la revisión del trámite del procedimiento administrativo sancionador, la autoridad sancionadora en el considerando 25, 26 y 27 de la Resolución de Sub Intendencia N° 0333-2022-SUNAFIL/IR-UCA/SISA, señala lo siguiente:

"25. En razón, a ello la Autoridad Instructora, mediante considerandos 15 y 16 de su Informe Final de Instrucción N° 609-2021, considera que la conducta establecida en el acta de

infracción y el documento de Imputación de Cargos respecto a la entrega de constancias de alta en la planilla electrónica tipificado en el artículo 23.2 del RLGIT, corresponde la aplicación del eximente de responsabilidad, conforme a lo previsto en el literal f) del artículo 257 del TUO de la Ley N° 27444.

26. Según lo estipulado en el artículo 257 del TUO de la Ley N° 27444, eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones, numeral 1 menciona que, constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de una infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255. (el subrayado y resaltado es propio).

27. Es así que, de las constancias de Alta de los Trabajadores, podemos mencionar que tal y como se observa a folios 143 al 150, estos fueron generados y suscritos antes de la notificación de la imputación de cargos de fecha 25 de octubre de 2021, tal y como se puede observar a folios 139 del expediente, dando cuenta que efectivamente constituye una condición de eximente inmersa en el inciso f) del artículo 254 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General."

6.8 Conforme a lo señalado anteriormente, la autoridad de primera instancia, en mérito al principio de presunción de veracidad y licitud, aplicó el eximente de responsabilidad contemplado en el literal f) del inciso 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG. Por ello, no acogió la infracción en materia de relaciones laborales, imponiéndose multa únicamente por la infracción relacionada con la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento.

6.9 De esta forma, el comportamiento voluntario de subsanación de la infracción sociolaboral antes de la Imputación de Cargos, actuar íntimamente relacionado con la infracción a la labor inspectiva que, si bien no fue efectuada en el plazo establecido en la medida inspectiva de requerimiento, merece, a juicio de este colegiado, un examen sobre la razonabilidad de dicha sanción.

6.10 Ahora bien, 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).

6.11 Al respecto, Morón Urbina¹⁰ 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 a 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).

6.12 Asimismo, en esa misma línea Morón Urbina indica que el llamado "exceso de punición" resulta uno de los vicios más comunes en los que se incurre, y está vinculado a la elección de la sanción aplicable a los administrados. En efecto, el autor explica que lo determinante del vicio es "(...) **la necesidad de una adecuada proporcionalidad o razonabilidad** entre la medida elegida para sancionar y el reproche que objetivamente amerita la conducta incurrida".¹¹

6.13 En una línea de pensamiento similar, Cassagne explica que la proporcionalidad se aprecia: "entre la pena (sanción) prevista en la norma y la conducta del agente, **sobre la base de la regla de la razonabilidad cuya valoración debe responder a la realización del bien jurídico tutelado y significado social"**.¹² Por su parte, Comadira señala que el exceso de punición se produce cuando "en la norma o el acto disciplinario se contienen sanciones aplicables o aplicadas que, en relación con las tésis orientadoras pertinentes, resultan desproporcionadas con las conductas sancionables o sancionadas, respectivamente".¹³

6.14 Como puede verse, existe exceso de punición cuando la sanción impuesta a un administrado no guarda proporcionalidad con el objetivo de la norma represiva que sustentó el dictado del precepto, como la emisión del acto administrativo sancionador (desvío de poder). Aun cuando el ilícito constituyera un actuar punible, la sanción debe ser

razonable en función de los elementos subjetivos de la comisión y de los efectos producidos. En este sentido, el exceso de punición es un típico ejemplo de la falta de proporcionalidad entre el contenido del acto sancionador y su finalidad.

6.15 En seguimiento con los lineamientos establecidos en la jurisprudencia constitucional, puede verse que el Tribunal ha establecido lineamientos para calificar a una decisión sancionadora como razonable, cuando concurren tres requisitos:

"a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.

b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en "abstracto" de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un "hecho" resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los "antecedentes del servidor", como ordena la ley en este caso.

c) **Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación con los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso"**.¹⁴ (énfasis añadido)

6.16 Del análisis del caso, se observa que el 31 de mayo de 2021 el inspector verificó que la impugnante no acreditó el íntegro de lo exigido en la medida inspectiva de requerimiento: la entrega de las constancias de alta de la planilla electrónica de 8 trabajadores. Posteriormente, la impugnante presentó sus descargos contra la Imputación de Cargos, anexando las mencionadas constancias de alta, las cuales fueron entregadas a los mencionados trabajadores el 3 de marzo de 2021, es decir, antes del 25 de octubre de 2021, fecha de notificación de la Imputación de Cargos. De esta manera, corresponde evaluar la proporción entre los medios y fines que supone la sanción administrativa, ya que de los actuados se advierte que el sujeto inspeccionado, pese a no cumplir íntegramente con el mandato contenido en la medida inspectiva de requerimiento, sí acredita que subsanó la obligación sociolaboral cuya exigencia es requerida mediante la mencionada medida correctiva antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.

6.17 En este punto, es importante señalar que, de acuerdo con lo expresado en el artículo 1 de la LGIT, la Inspección de Trabajo tiene dentro de sus finalidades la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Entonces, debe notarse que la impugnante subsanó de forma voluntaria la normativa sociolaboral afectada antes de haberse notificado la imputación de cargos, e incluso, antes de la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, cuya naturaleza jurídica se basa en la búsqueda de la reversión de los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.

6.18 Adicionalmente, es importante ponderar que, si bien la afectación recae sobre el deber de colaboración a la labor inspectiva (pues la impugnante no cumplió con acreditar íntegramente lo requerido por el inspector de trabajo dentro del plazo estipulado en la medida de requerimiento), la reversión del incumplimiento sociolaboral ocurrió a través del mismo sujeto inspeccionado, incluso con anterioridad a la emisión de dicha medida inspectiva. A juicio de este Tribunal, el supuesto descrito demuestra la voluntad del administrado de rectificar su conducta antijurídica y examinarla conforme a lo dispuesto en nuestro Sistema Jurídico Laboral.

6.19 En consecuencia, es pertinente elevar a precedente de observancia obligatoria el criterio según el cual, imponer una sanción a la labor inspectiva cuando se ha cumplido con la subsanación voluntaria de las infracciones sociolaborales antes de la notificación de la imputación de cargos atenta contra el principio de razonabilidad, ya que el sujeto inspeccionado habría cumplido con la normativa, siendo ello la finalidad de la inspección de trabajo.

6.20 En consecuencia, conforme a lo desarrollado precedentemente y en aplicación del principio de razonabilidad, esta Sala deja sin efecto la sanción impuesta contenida en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

6.21 Finalmente, corresponde amparar este extremo del recurso de revisión, no siendo necesario pronunciarse sobre los demás argumentos planteados por la impugnante.

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

7.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b)

del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

7.2. En tal sentido, atendiendo la aplicación del principio de razonabilidad y la identificación de los supuestos de exceso de punición administrativa, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.16, 6.17, 6.18 y 6.19** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

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, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-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 **AZUCAR EL MOSHACO S.A.C.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, emitida por la Intendencia Regional de Ucayali, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 371-2021-SUNAFIL/IRE-UCA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- **DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 333-2022-SUNAFIL/IR-UCA/SISA, de fecha 8 de julio de 2022, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, referente a la infracción muy grave a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

Tercero.- **ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.16, 6.17, 6.18 y 6.19** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

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

Quinto.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa, sobre las materias de su competencia.

Sexto.- Notificar la presente resolución a **AZUCAR EL MOSHACO S.A.C.**, y a la Intendencia Regional de Ucayali, para sus efectos y fines pertinentes.

Séptimo.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente : MANUEL DE LAMA

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: planillas o registros que la sustituyan (Sub materia: registro trabajadores y otros en la planilla; entrega de boletas de pago al trabajador y sus formalidades; alta, modificación y baja en el T-Registro).

² Notificada a la impugnante el 12 de diciembre de 2022. Véase folio 192 del expediente sancionador.

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

⁴ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

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

(...)"

⁵ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶ "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 17. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia."

⁷ "Decreto 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."

⁸ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

⁹ Considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4

¹⁰ 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

¹¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley 27444. Sexta Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2007, p. 646.

¹² CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Séptima Edición actualizada. Buenos Aires, 2002, p. 12.

¹³ Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos. Loc. Cit.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2192-2004-AA/TC. Citada por MORÓN URBINA, op. cit. pp. 24-25.

2348831-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

Resolución de Sala Plena N° 020-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR PROCEDENCIA : 030-2022-SUNAFIL/IRE-APU
INTENDENCIA REGIONAL DE APURIMAC
IMPUGNANTE ACTO IMPUGNADO : ELECTRO SUR ESTE S.A.A.
RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 016-2023-SUNAFIL/IRE-APU
MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **ELECTRO SUR ESTE S.A.A.**, en contra de