



El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

AÑO DEL BICENTENARIO, DE LA CONSOLIDACIÓN DE NUESTRA INDEPENDENCIA, Y DE LA CONMEMORACIÓN DE LAS HEROICAS BATALLAS DE JUNÍN Y AYACUCHO

Domingo 7 de julio de 2024

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIII / N° 1249

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 012-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR	: 293-2021-SUNAFIL/IRE-LIB
PROCEDENCIA	: INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD
IMPUGNANTE	: EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A.
ACTO IMPUGNADO:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 270-2022-SUNAFIL/IRE-LIB
MATERIA	: LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A., y, en consecuencia, la **NULIDAD** de la Resolución de Sub Intendencia N° 209-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 04 de marzo de 2022, y de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 293-2021-SUNAFIL/IRE-LIB. Se **ESTABLECEN** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.5**, **6.12**, **6.13** y **6.15** de la presente resolución, respecto a la delimitación del número de trabajadores afectados.

Lima, 18 de junio de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 270-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 04 de noviembre 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° 0529-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, 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° 303-2021-SUNAFIL/IRE-LIB (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva; por no atender dos requerimientos de información remitidas vía casilla electrónica.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 438-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IC, de fecha 27 de junio de 2021, notificada el 30 de junio de 2021, se dio inicio a la etapa instructora, 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 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 N° 696-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IF, de fecha 10 de septiembre de 2021 (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 Regional de La Libertad, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 209-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 04 de marzo de 2022, notificada el 07 de marzo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 208,032.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por la negativa a facilitar el requerimiento de información solicitada de fecha 18 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del **RLGIT**. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 104,016.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por la negativa a facilitar el requerimiento de información solicitada de fecha 26 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del **RLGIT**. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 104,016.00.

1.4 Con fecha 28 de marzo de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 209-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. De la revisión del Acta de Infracción se puede apreciar que ésta no cumple con el contenido mínimo exigido en el artículo 54 del RLGIT, toda vez que, el inspector a cargo no cumplió con las formalidades establecidas para la extensión de dicha Acta, lo cual invalida el presente procedimiento, pues éste no cuenta con la identificación del inspector o de los inspectores de trabajo que la extiendan con sus respectivas firmas.

ii. No se comunicó a la empresa desde cuando se habría asignado una casilla electrónica ni mucho menos las indicaciones para autenticarla y activarla, siendo que dicha comunicación formal por parte de SUNAFIL ocurrió recién mediante notificación de fecha 10 de junio de 2021, sin embargo, la autoridad resolutora no ha emitido valoración alguna respecto de dicho medio probatorio.

iii. El Decreto Supremo N° 003-2020-TR establece el uso obligatorio de la casilla electrónica, imponiendo la obligación de comunicar a través de las alertas cada vez que se notifique un documento al administrado, obligación legal que no se cumplió en el caso concreto, constituyendo una vulneración al principio de legalidad, más aún si considerando que hubiera existido la alerta de notificación sobre el primer requerimiento de información, habría significado la comunicación de la existencia de la casilla y por tanto, la atención oportuna de la información requerida.

iv. A través de la Resolución N° 552-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, el Tribunal de Fiscalización Laboral señala que el cumplimiento de la obligación de revisar periódicamente la casilla electrónica está estrictamente ligada a la recepción de las alertas.

v. No se ha cumplido con solicitar el consentimiento expreso del administrado para notificar válidamente dichos documentos a través de la casilla electrónica, ni siquiera haber cumplido mínimamente con comunicar la fecha exacta desde que se habría asignado dicha casilla para poder registrar sus datos, autenticarla y a partir de allí cumplir con la obligación de revisarla periódicamente, omitiéndose la aplicación del quinto párrafo del numeral 20.4 del artículo 20 del TUO de la LPAG.

vi. No se puede admitir que el inspector considere que los presuntos trabajadores afectados por un supuesto no pago de la Bonificación Especial del Trabajador Agrario (BETA) sean la totalidad de la planilla (305) trabajadores, pues conforme lo dispone la Ley N° 31110, el personal de las áreas administrativas y soporte técnico no se encuentran comprendidas en el régimen laboral agrario, por tanto, no son beneficiarios de la BETA.

vii. Por ello, considera que es un error que la autoridad inspectiva y resolutora consideren como supuestos trabajadores afectados a aquellos a quienes expresamente la ley no les concede percibir la bonificación especial fiscalizada. La autoridad resolutora persiste en el error del órgano instructor pues únicamente intenta justificar un cálculo citando normas, cuando lo correcto es que este se desarrolle y se consigne en el Acta de Infracción y/o Informe de Imputaciones de Cargos y/o en el Informe Final de Instrucción, debiéndose pronunciar respecto a por qué en el caso en particular no se han aplicado los criterios especiales de graduación de la sanción a imponer.

viii. La información solicitada en los requerimientos de fecha 18 y 26 de febrero de 2021 fue nuevamente solicitada en una orden de inspección inmediatamente posterior, tramitada en marzo 2021 sobre la misma materia y período fiscalizable, por lo que, si pudieron presentar la información solicitada en dicha oportunidad, y subsanada y revertida en un corto plazo sobre la BETA período enero 2021.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 270-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 04 de noviembre de 2022, la Intendencia Regional de La Libertad declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante; por considerar los siguientes puntos:

i. Respecto del Acta de Infracción, se observa que el plazo para las actuaciones inspectivas en el marco de la Orden de Inspección N° 0529-2021-SUNAFIL/IRE-LIB fue de 30 días hábiles, iniciándose mediante la modalidad de actuación "Comprobación de Datos" el 18 de febrero de 2021, siendo su última actuación la "Notificación de

Requerimientos de Información por Casilla Electrónica", el 26 de febrero de 2021 y verificándose que el Acta de Infracción fue emitida dentro del plazo otorgado, y si bien fue refrendada digitalmente posterior a la revisión del Supervisor Inspector, el 16 de abril de 2021, ello fue cumpliéndose los plazos establecidos, tanto por la LGIT como por su reglamento.

ii. Mediante el Acta de Infracción, el personal inspectivo dejó constancia que la conducta sancionada consistía en una obstrucción a la labor inspectiva por la negativa de la entonces inspeccionada a facilitar información al inspector, la cual se encuentra tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, manteniéndose esta tipificación en la Imputación de Cargos, así como en el Informe Final de Instrucción. Así, se advierte que la tipificación de la sanción propuesta es acorde a la señalada por el personal comisionado, por lo que no existe una variación de la tipificación que haya vulnerado el derecho de defensa de la empresa inspeccionada.

iii. Conforme al artículo 9 de la LGIT, los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral están obligados a colaborar con los Supervisores Inspectores, los Inspectores de Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello, entendiéndose que el deber de colaboración con el personal inspectivo comisionado en la realización de una actuación inspectiva es una obligación legal, sobre todo considerando un requerimiento de información que puede realizarse a través de los sistemas de comunicación electrónica.

iv. De acuerdo con lo consignado en el Acta de Infracción, el personal inspectivo dejó constancia que en fechas 18 y 26 de febrero de 2021 se notificó a la entonces inspeccionada, los requerimientos de información mediante el uso de la Casilla Electrónica, los mismos que contaban con un plazo de cinco (5) y tres (3) días hábiles respectivamente, y que, además, tenían la finalidad de que cumpla con exhibir la documentación solicitada.

v. Sin embargo, de la revisión del sistema, el comisionado advierte que la entonces inspeccionada incumplió con remitir la información solicitada en el plazo establecido, a pesar de encontrarse válidamente notificada, por lo cual se obstruyó la labor del personal comisionado para verificar el cumplimiento de la normativa laboral objeto de inspección, configurándose dos infracciones a la labor inspectiva, una por cada incumplimiento.

vi. Respecto de la notificación, es importante señalar que mediante Decreto Supremo N° 003-2020-TR, se aprueba el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, aprobándose mediante Resolución de Superintendencia N° 058-2020-SUNAFIL el cronograma de implementación a nivel nacional del Sistema Informático de Notificación Electrónica de la SUNAFIL, la cual estableció la notificación por casilla electrónica, entre otros documentos, del requerimiento, desde el 01 de junio de 2020. Posteriormente este cronograma fue modificado mediante Resolución de Superintendencia N° 164-2021-SUNAFIL, que modificó la fecha de inicio de la notificación por casilla electrónica, entre otros documentos, del requerimiento de información, el 31 de diciembre de 2020, fecha en que indefectiblemente se inició la notificación de los requerimientos de información por casilla electrónica.

vii. En tal sentido, de acuerdo con las Constancias de Notificación del Sistema de Casilla Electrónica de la SUNAFIL, que obran en el expediente inspectivo generado en el marco de la Orden de Inspección N° 529-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, se verificó que en total se notificaron dos requerimientos de información, depositados en la Casilla Electrónica de la empresa inspeccionada, notificando a la misma de forma válida. Resulta relevante recordar que todos los dispositivos legales antes invocados se encuentra debidamente publicadas en el diario oficial El Peruano, por lo que dichas normas se encuentran debidamente publicadas en el diario oficial El Peruano, por tanto, dichas normas son de público conocimiento y de obligatorio cumplimiento desde el día siguiente de su publicación, conforme lo

establece el artículo 109 de la Constitución Política del Perú, por lo que al ser de responsabilidad del administrado el conocer lo dispuesto en las normas citadas, y siendo que pudo tomar conocimiento sobre los alcances de la implementación de la casilla electrónica, no se advierte la falta de razonabilidad en la aplicación de un procedimiento que se encuentra regulado en las normas legales de la materia.

viii. Así, se puede afirmar que la alerta consignada en el artículo 6 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR implica una carga a la Administración Pública, pero no se observa fundamentos que permitan determinar que se trata de una condición de validez para las notificaciones practicadas vía casilla electrónica, más aún cuando es la misma norma quien señala la obligación del administrado de revisar periódicamente la casilla electrónica a fin de obtener el correcto conocimiento de los documentos notificados y cumplir con su deber al ejercicio de la labor inspectiva.

ix. Por ello, importa que el administrado ejerza sus obligaciones, no con la finalidad de otorgar validez al procedimiento inspectivo o sancionador, sino con la necesidad que la misma pueda hacer valer sus derechos y evitar futuras contravenciones a las normas legales.

x. Respecto a la Resolución N° 555-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral invocada, también se identifican otras resoluciones con una postura distinta respecto de la emisión de las alertas y la validez de la notificación por casilla electrónica, como por ejemplo mediante las Resoluciones N°s 375-2021, 387-2021, 388-2021, 403-2021, 469-2021, 477-2021 y 479-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, así como la Resolución N° 340-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, por medio de las cuales el propio Tribunal ha considerado que no es prescindible la emisión de las alertas correspondientes para la eficacia de la notificación, pues se considera válida desde su depósito, además que desde dicho momento la inspeccionada tiene conocimiento de la notificación.

xi. Debe tenerse presente que las resoluciones emitidas por el Tribunal, si bien tiene calidad de jurisprudencia administrativa, en las mismas no se ha detallado que se traten de observancia obligatoria a las entidades que conforman el Sistema de Inspección de Trabajo, por tanto, no son de obligatorio cumplimiento, a diferencia de los precedentes vinculantes aprobados por la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral.

xii. Respecto de la asignación de la Casilla Electrónica por parte de la SUNAFIL a los usuarios, es necesario traer a colación lo estipulado en el numeral 20.4 del artículo 20 del TUO de la LPAG, que facultó a que se apruebe, mediante el Decreto Supremo N° 003-2020-TR, el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL.

xiii. Cabe señalar que el Decreto Supremo N° 003-2020-TR no indica de forma alguna que la validez de las notificaciones esté sujeta al registro del administrado o consentimiento expreso de la administrada, dado que es la misma SUNAFIL quien se encargó, en su momento, de implementar la casilla electrónica a cada administrado que tuviera un usuario y clase SOL.

xiv. Por ello, en tanto a la fecha de realización de las actuaciones materia de autos, ya se encontraba en plena vigencia la implementación de la Casilla Electrónica de la SUNAFIL, el personal comisionado ha efectuado las notificaciones de requerimiento de información válidamente, quedando en la obligación del administrado, de revisar periódicamente la casilla electrónica asignada.

xv. Respecto de la supuesta vulneración al principio del non bis in ídem, se observa que si bien las Ordenes de Inspección tenían en común verificar la normatividad laboral referida a la materia de las remuneraciones – pago de bonificación, en específico el Bono Especial por Trabajador Agrario – BETA; sin embargo, la Orden de Inspección N° 529-2021-SUNAFIL/IRE-LIB no solo se generó por dicha materia, sino también por la materia de remuneraciones – pago de la remuneración de sueldos y salarios.

xvi. De igual modo, los periodos a fiscalizar y la información requerida en la Orden de Inspección N°

529-2021-SUNAFIL/IRE-LIB correspondía sólo a enero 2021, y en la Orden de Inspección N° 731-2021-SUNAFIL/IRE-LIB correspondía desde enero 2021 a la fecha de las actuaciones inspectivas. Así, en las actuaciones posteriores derivadas de la Orden de Inspección N° 529-2021-SUNAFIL/IRE-LIB se sanciona la falta de atención de dos requerimientos de información, mientras que las actuaciones derivadas de la Orden de Inspección N° 731-2021-SUNAFIL/IRE-LIB finalmente se sancionó por la infracción tipificada en el numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT, no existiendo la duplicidad en los términos sostenidos por la impugnante.

xvii. Respecto del número de trabajadores afectados, en tanto se le solicitó a la inspeccionada que cumpla con remitir una relación numerada sobre los trabajadores que laboran en la unidad objeto de inspección, señalándose el cargo y remuneración y demás conceptos pagados en el mes de enero 2021, así como la Bonificación Especial por Trabajo Agrario.

xviii. Conforme ya se ha señalado, la información y documentación requerida no fue remitida en el plazo otorgado, por lo que el inspector comisionado tuvo que recurrir a la información disponible en los portales web de la SUNAT, REMYPE y Planilla Electrónica, a fin de poder conocer el número total de trabajadores que estaban afectados, tal como dejó constancia de ello en el acápite IV del Acta de Infracción, verificándose que durante las actuaciones inspectivas a través de los referidos portales web, el número total de trabajadores afectados era de trescientos cinco (305), pues, pese a que la inspeccionada tuvo la oportunidad de señalar y de sostener la cantidad de trabajadores que le correspondía a la unidad, la identificación de trabajadores por parte de la autoridad inspectiva ha sido generada como consecuencia del actuar de la propia inspeccionada, tal como se dejó constancia de ello en el Acta de Infracción.

1.6 Con fecha 28 de noviembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 270-2022-SUNAFIL/IRE-LIB.

1.7 La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM N°1251-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, recibido el 07 de diciembre de 2022 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 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 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.º 019-2006-TR, y sus normas modificatorias"⁸.

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.º 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 LA EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 270-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, que confirmó la sanción impuesta de S/ 208,032.00, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.3 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 08 de noviembre de 2022.

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 la EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 28 de noviembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 270-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, señalando los siguientes alegatos:

i. Se ha restringido el análisis sobre algunos de los argumentos de defensa planteados, sin analizar ninguno de los medios probatorios ofrecidos, para determinar la responsabilidad de la empresa, aplicando una multa que no se ajusta a lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico, y afectado los principios de razonabilidad y proporcionalidad. De esta manera, se afectó el derecho a un debido procedimiento, específicamente en la garantía de obtener una decisión administrativa sustentada en una debida motivación.

ii. No se pronuncia respecto al medio probatorio que acredita que la Sunafil comunicó formalmente la asignación de una casilla electrónica a la empresa recién mediante notificación de fecha 10 de junio de 2021 (que obra en autos), esto es, casi 04 meses después de los Requerimientos de Información depositados en fecha 18 y 26 de febrero de 2021.

iii. Sostienen que ha existido una notificación defectuosa en el envío de los requerimientos de información, pues no se remitió la alerta del Sistema de Notificación Electrónica en el correo electrónico o el servicio de mensajería, pese a que la Sunafil tiene las constancias y/o registros de las actuaciones virtuales. Recién en marzo de dicho año, con motivo de otra orden de inspección (también sobre fiscalización del pago de la BETA), el inspector comisionado les informó telefónicamente que tenían requerimientos depositados en la casilla electrónica asignada a la empresa.

iv. No se puede afirmar que exista obstrucción a la labor inspectiva, pues no tomaron conocimiento oportuno de la notificación de los requerimientos debido a que fueron depositados en una casilla electrónica cuya asignación no les fue notificada, sino recién casi 04 meses después de la fecha de depósito. Invoca en este extremo el contenido de la Resolución N° 552-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

v. Sostiene se ha producido la afectación al principio de legalidad, al omitirse los alcances del artículo 6 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, el cual dispone que la Sunafil le comunique al usuario cada vez que se notifique un documento a la casilla electrónica a través de las alertas del Sistema Informático de Notificación Electrónica en su correo electrónico y/o mediante el servicio de mensajería.

vi. Reitera el alegato de la inobservancia de los plazos para la emisión del Informe Final de Instrucción, así como el no haberse ponderado todos los elementos de descargo en el mismo, conjuntamente con las pruebas presentadas.

vii. Finalmente, reiteran el alegato de que no se ha indicado los cálculos que sustentarían la multa ni se han analizado correctamente los criterios de graduación de la sanción al caso. La aplicación de la totalidad de los trabajadores en planilla (305 trabajadores) no es correcto, toda vez que la materia fiscalizable en la orden de inspección era el cumplimiento del pago de la Bonificación Especial por Trabajador Agrario (BETA), que corresponde otorgar únicamente a los trabajadores del régimen agrario, dentro del cual no están incluidos los trabajadores administrativos ni los de soporte técnico.

viii. La Intendencia sostiene que el inspector tuvo que recurrir a la información disponible en los portales web de la SUNAT, REMYPE y PLANILLA ELECTRÓNICA a fin de conocer el número total de trabajadores habiendo obtenido la información que eran 305 trabajadores; cuando es plenamente conocido que, en los portales que la propia intendencia hace mención (SUNAT, Planilla Electrónica) figuran declarados no solo la identificación de la totalidad de los trabajadores, sino además el cargo y/o puesto que ocupan en la empresa así como todos los importes pagados cada mes, afectándose así el principio de razonabilidad.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De la potestad sancionadora y la correcta determinación del número de trabajadores afectados

6.1 Tal y como se observa en los puntos vii) y viii) de la sección precedente, la impugnante cuestiona, entre otros alegatos, el número de trabajadores afectados identificados primigeniamente identificados por la autoridad inspectiva durante las actuaciones derivadas

de la Orden de Inspección N° 0529-2021-SUNAFIL/IRE-LIB. Este argumento también fue desestimado por la Intendencia al momento de absolver el recurso de apelación, al señalarse que la determinación del número de trabajadores afectados en el caso de autos es correcta, dada la falta de información remitida por la empresa.

6.2 Sobre el particular, y conforme lo establece el artículo 248 del TUO de la LPAG, la potestad sancionadora de todas las entidades se encuentra regida bajo los principios especiales reseñados en el artículo en mención, destacándose entre éstos al Principio de Razonabilidad. Más allá de la definición aportada por el propio texto normativo (“...las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción...”), nuestro Tribunal Constitucional ha sentado ya las bases de los alcances de dicho principio, al señalar que éste “...implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos...”⁹

6.3 En esa línea argumentativa, en la cual se busca identificar bajo parámetros de razonabilidad y/o proporcionalidad a la dimensión subjetiva de trabajadores afectados de la conducta proscrita, **es de esperarse que la administración cumpla con determinar de manera lógica y demostrable qué trabajadores son quienes se ven afectados o potencialmente afectados por el comportamiento antijurídico del administrado (conforme con la infracción concreta que esté siendo investigada)**. Esto recae en un contenido implícito de la garantía de la debida motivación de los actos de la Administración Pública y se define dentro de los alcances del principio de presunción de inocencia, sino por la consecuencia que genera la determinación de un número de trabajadores afectados, directamente relacionada con la cuantía de la multa administrativa a imponer, debido a que el artículo 38 de la LGIT establece que las infracciones sancionadas con multas administrativas se gradúan atendiendo a los criterios de gravedad, **número de trabajadores afectados** y tipo de empresa.

6.4 Si bien existen supuestos específicos en los cuales el legislador ha previsto que – únicamente para el cálculo de la multa a imponerse– se consideren como trabajadores afectados a un número predeterminado de éstos (basados en la totalidad de los trabajadores del sujeto infractor, o al total de trabajadores del sujeto infractor afiliados al o a los sindicatos afectados, según los alcances del numeral 48.1-B; o bajo el criterio previsto el numeral 48.1-C, ambos regulados bajo el artículo 48 del RLGIT, denominado “Cuantía y Aplicación de las Sanciones”), la regla general es que se determine de manera fehaciente el número de trabajadores afectados.

6.5 Por ello, no es razonable –ni proporcional– que durante las actuaciones inspectivas y la posterior etapa instructiva – dentro del procedimiento administrativo sancionador – se acuda a una lectura muy superficial del contenido de la información disponible por la interoperatividad institucional existente, lejos de determinar de manera fehaciente cuántos fueron los reales afectados con las conductas objeto de investigación.

6.6 En el caso de autos, se observa de los actuados que las actuaciones inspectivas se iniciaron por presuntos incumplimientos derivados del pago de la Bonificación Especial por Trabajador Agrario (BETA). Para tal fin, mediante requerimientos de información remitidos a través del Sistema Informático de Notificación Electrónica de la SUNAFIL (SINEL SUNAFIL) los días 18 y 26 de febrero de 2021 el inspector comisionado solicitó a la empresa que cumpla con presentar, junto con los documentos de representación del representante de la empresa, lo siguiente:

[2] PLANILLA ELECTRÓNICA: Formato TR5 del T-Registro de la Planilla Electrónica, con constancia de presentación laboral SUNAT último declarado, con recibo de pago (formato Excel).

[3] CUADRO DE DATOS: Relación numerada de trabajadores total de esta Ciudad, en orden alfabético, de acuerdo a los datos del siguiente cuadro: Tipo de documento, Número de documento, Apellido paterno,

Apellido materno, Nombres, Fecha de ingreso a laborar, Fecha de ingreso a planillas, cargo y remuneración (en formato Excel).

[4] BOLETAS DE PAGO DE REMUNERACIÓN: En orden alfabético de todos los trabajadores, boletas de pago de remuneración del mes de enero 2021 (en formato PDF sin contraseña).

[5] INFORME: Señalar, de ser el caso, con la justificación legal, la siguiente interrogante: ¿en cuánto asciende la remuneración y demás conceptos que se ha pagado en el mes de enero 2021 y la bonificación especial por trabajo agrario?, respecto de este último debe acreditar además su pago y en el caso de no haberlo realizado, proceder con el pago con los intereses legales de acuerdo a Ley (formato PDF).

ASUNTO: REMUNERACIÓN.

La documentación requerida se refiere al periodo: 2021.

y a los siguientes trabajadores afectados: centro de trabajo visitado.”

6.7 La referida Bonificación Especial por Trabajador Agrario se encuentra descrita en el literal e) del artículo 3 de Ley N° 31110, denominada “Ley del Régimen Laboral Agrario y de Incentivos para el Sector Agrario y Riego, Agroexportador y Agroindustrial”¹⁰. Conforme se establece en el artículo 2 de dicha Ley, esta bonificación no es extensible al personal de áreas administrativas y de soporte técnico de las empresas, al no calificar éstos como trabajadores agrarios.

6.8 Conforme lo sostiene la impugnante en su recurso de revisión – en posición que esta Sala comparte – era factible determinar el número de trabajadores que se encontraban bajo el régimen agrario, pues esta información se encuentra disponible a través del “Registro de Información Laboral de los empleadores, trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal de terceros y derechohabientes” (T-Registro). Contrario a lo que sostiene la Intendencia, buscando justificar la labor del inferior en grado, sí era factible realizar una delimitación mucho más exacta del número de trabajadores afectados que acudir únicamente a la información de todos los trabajadores de la inspeccionada registrados en la planilla, proporcionada por la SUNAT.

En efecto, si la materia por la cual se ha iniciado y desarrollado la fiscalización en revisión buscaba determinar si se cumplió con el pago de un beneficio que corresponde a ciertos trabajadores de la empresa (Bonificación Especial por Trabajador Agrario-BETA), cuya relación laboral se encuentra sujeta a un régimen especial, y no a todos ellos, resulta irrazonable calcular la sanción en análisis en función de todos los trabajadores de la inspeccionada.

6.9 La falta de una correcta delimitación del número de trabajadores afectados genera, en términos previamente identificados por la Primera Sala¹¹ de este Tribunal, una vulneración al derecho de defensa del entonces inspeccionado, así como una vulneración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la imposición de las posteriores multas que sobre este se impongan, a la luz del precedente administrativo aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 012-2023-SUNAFIL/TFL, publicada el 24 de septiembre de 2023, en cuyos considerandos 11 al 13 se establece, respecto de las actuaciones inspectivas y la finalidad de las mismas, lo siguiente:

“11. Atendiendo a lo explicado, este Tribunal considera que la labor del personal inspectivo debe orientarse a verificar el cumplimiento de las normas objeto de su competencia, para lo cual corresponde que adopte y ponga en práctica todas las medidas y acciones de investigación que tiene a su disposición y que sean pertinentes para cada caso concreto. En tal sentido, en situaciones en las que este advierta la falta de respuesta de un primer requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, se debe considerar efectuar alguna otra modalidad de actuación inspectiva (por ejemplo, una visita de inspección o una comparecencia), con la finalidad de emplear alternativas adicionales de

investigación que coadyuven en la determinación o no del cumplimiento sociolaboral investigado.

12. Adicionalmente, siempre que sea razonable, el inspector debe considerar la comunicación con el sujeto inspeccionado por vía telefónica, mensajes de texto,

mensajería instantánea (por ejemplo: WhatsApp) o mediante cualquier otro mecanismo que tenga por finalidad establecer contacto directo con algún representante del empleador para informarle sobre la notificación realizada a la casilla electrónica. Esto, conforme con los antecedentes de cada empleador fiscalizado, reconociendo en la preexistencia de comunicaciones entre dicho administrado o de sus representantes y los servidores de la inspección del trabajo, un valor necesario para procurar contacto bajo estos canales, cuando exista la autorización correspondiente (expresa o tácita). **En ese sentido, el proceder del personal inspectivo debe conducir, al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su reglamento, agotando todos los medios necesarios para lograr el objetivo de la orden de inspección.**

13. Si el personal inspectivo se dirigiese al sujeto inspeccionado para que presente información por casilla electrónica, sin respuesta de parte del sujeto requerido, y se limita a reiterar su solicitud bajo el mismo canal, sin procurar otro tipo de comunicación o sin disponer otra actuación inspectiva de investigación, resultará difícil la concreción de la finalidad de la inspección del trabajo. Los acápites anteriores y otros medios emprendidos creativamente deben permitir al fiscalizador actuante cumplir con el objeto de la inspección, procediendo con la profundidad y diligencia que corresponde en el marco de la finalidad y objetivo de la Inspección del Trabajo” (énfasis añadido)

6.10 De igual forma, los considerandos 32 y 33 de la resolución invocada (Resolución de Sala Plena N° 012-2023-SUNAFIL/TFL) detallan lo siguiente:

“32. Sin embargo, en base a la casuística que ha sido de constante conocimiento por parte de la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral, esta Sala Plena estima pertinente el reiterar que – como toda actuación de poder del Estado - las labores de fiscalización no deben de apartarse de la función que les ha sido conferida, ni de sus principios ordenadores expresamente reconocidos en Ley General de Inspección del Trabajo, conforme se ha establecido, por ejemplo, en la Resolución No 711-2023/SUNAFIL-TFL- Primera Sala.

33. Por ello, en la misma medida en la que la autoridad inspectiva cuenta con amplias facultades de supervisión, extendiéndose a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de la normativa sociolaboral, **los inspectores comisionados deben realizar todas las acciones legalmente permitidas para cumplir con la función de vigilancia y exigencia que les ha sido conferida; sin inhibirse de examinar, analizar y valorar los documentos que son presentados por el sujeto inspeccionado a lo largo del procedimiento inspectivo, sea como respuesta a los requerimientos efectuados por la autoridad inspectiva o como contraprueba.**”

6.11 En ese sentido, y conforme se estableció en el precedente de observancia obligatoria aprobado por la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Resolución de Sala Plena N° 001-2023-SUNAFIL/TFL, publicada el 25 de enero de 2023 en el diario oficial El Peruano:

“6.20. En efecto, en el marco del procedimiento de fiscalización y sancionador se deben obtener los indicios suficientes o elementos de convicción que permitan la comprobación de alguna infracción a las normas de trabajo que sean pasibles de sanción. Esto resulta necesario para poder sostener una imputación de responsabilidad administrativa al sujeto inspeccionado, para lo cual se deben agotar los medios conferidos por el TUO de la LPAG, la LGIT y el RLGIT, citados precedentemente”

6.12 A consideración de esta Sala, la interposición de una sanción sin haberse identificado correctamente la

identidad y, con ello, el número de trabajadores afectados —elemento sustancial para la determinación de la cuantía de la multa a imponer— genera serios cuestionamientos a la aplicación de la potestad sancionadora en los casos analizados por la inspección del trabajo y por los órganos sancionadores de la SUNAFIL.

6.13 En este extremo, con el fin de subrayar el control que debe practicarse sobre el particular desde la instauración del procedimiento sancionador, es importante recordar que la versión 02 de la “Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/ INII - Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo” aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL del 28 de junio de 2021, le confiere a la autoridad sancionadora de primera instancia (la Sub Intendencia de Resolución) la potestad de estimar la suficiencia del Informe Final de Instrucción, pudiendo disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere estrictamente indispensables para resolver el procedimiento (literales “c” y “g” del punto 6.4.2.4).

6.14 Debe de recordarse que el artículo 66 del TUO de la LPAG establece como un derecho de los administrados, con respecto al procedimiento administrativo, “...a que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible” (numeral 10).

6.15 En ese sentido, la falta de una correcta determinación de los trabajadores afectados atendiendo a las condiciones identificadas durante las actuaciones inspectivas de investigación – y complementadas durante la etapa instructiva - conlleva a una afectación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; incurriéndose además en un supuesto de indebida motivación de las infracciones impuestas o a imponer.

6.16 La importancia de la motivación adecuada ha sido debidamente desarrollada por la Primera Sala de este Tribunal, al pronunciarse de manera primigenia respecto de la exigencia del derecho a la presunción de inocencia (fundamento 6.18 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala), a través del cual se proscribió que se sancione a una persona en tanto su responsabilidad sobre el hecho imputado no haya sido debidamente acreditada, más allá de toda duda razonable. Así, no es posible la imposición de sanción alguna bajo el fundamento de “meras sospechas”, ni tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia¹².

6.17 En esa línea de razonamiento, esta Sala considera que se ha vulnerado el debido procedimiento, a través de su manifestación de la debida motivación, conforme al análisis siguiente.

De la vulneración al principio del debido procedimiento

6.18 El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa:

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

6.19 El Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de

todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

6.20 En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-AA, señaló que no solo existe base Constitucional o jurisdiccional para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento Convencional, a saber:

“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares. Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito “judicial”, sino también en el ámbito administrativo” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana”. (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N° 2050-2002-AA/TC– que “si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”(párrafo 69). (...)” (énfasis añadido).

6.21 Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto, respecto de la debida motivación de las resoluciones.

6.22 El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo con el artículo VII del Código Procesal Constitucional¹³. A este entender, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, estableció una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señalando, además, lo siguiente:

“4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que:

“[...]E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-

administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido).

6.23 Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

6.24 En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material¹⁴.

6.25 Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos conforme a la normativa vigente; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

6.26 Conforme se detalla, la resolución de sanción (Resolución de Sub Intendencia N° 209-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE) no ha efectuado una correcta identificación del número de trabajadores afectados por la conducta antijurídica derivada de la falta de respuesta a los requerimientos de información remitidos en fecha 18 y 26 de febrero de 2021. Del mismo modo, no cumplió con su obligación de comprobar los hechos que sirven de motivación a sus decisiones, pese a lo sostenido por la impugnante en dicho extremo. Lo cual resulta de vital importancia, pues garantiza el derecho de defensa del administrado y el debido procedimiento.

6.27 Es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.

6.28 Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no solo ha identificado sino ratificado el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación de las resoluciones, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC, precisa:

“7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Oriandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por “X”, pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de “X” en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez

[constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139°, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.

f) Motivaciones cualificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal.” (énfasis agregado).

6.29 En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia si bien da la apariencia de motivación al citar normas y reiterar los hechos constatados por el personal inspectivo, no analizar ni determina el número total de trabajadores afectados en la fecha de remisión de los requerimientos de información (febrero de 2021), deviniendo en que su decisión carece de sustento jurídico alguno.

6.30 Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14° del TUO de la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en

las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

“Artículo 10.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14. (énfasis agregado)”.

6.31 Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub Intendencia de Resolución, que debió de evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador, respecto de la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.

6.32 En ese sentido, no se ha identificado correctamente quienes era los trabajadores afectados con la falta de presentación de la información relacionada con la Bonificación Especial del Trabajador Agrario. Lo anterior generó la vulneración del derecho de defensa del administrado¹⁵ y al debido procedimiento respecto a la infracción imputada por la falta de remisión de la información solicitada. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente la conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

6.33 Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 209-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 04 de marzo de 2022, y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 270-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

6.34 En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 209-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 04 de marzo de 2022 ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo; corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento vinculados a ésta, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 del artículo 13 del TUO de la LPAG.

6.35 Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial que motiva la nulidad; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión, acorde a los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 y los numerales 13.1 y 13.2 del artículo 13 del TUO de la LPAG.

6.36 Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

De la potestad del Tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo

6.37 El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del 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”.

Precisa, además, que 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”.

6.38 En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad de la Resolución de Sub Intendencia N° 209-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE y de los actos o actuaciones vinculados a ésta, conforme a los fundamentos expuestos en los numerales 6.9 al 6.17 de la presente resolución.

6.39 Finalmente, y de acuerdo con el numeral 11.3 del artículo 11 del TUO de la LPAG, en tanto no se advierte la ilegalidad manifiesta en el emisor del acto inválido, no corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que éste disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor.

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

8.1. 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.

8.2. En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a la incorrecta tipificación por parte del personal inspectivo de la conducta infractora imputada al empleador cuando no se ha delimitado previamente que se haya producido la desnaturalización de las modalidades formativas laborales, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.5**, **6.12**, **6.13** y **6.15** 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 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° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

Primero.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 270-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 293-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución de Sub Intendencia N° 209-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 04 de marzo de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 293-2021-SUNAFIL/IRE-LIB.

Tercero.- **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub

Intendencia N° 209-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 04 de marzo de 2022, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

Cuarto.- Notificar la presente resolución a la EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A., y a la Intendencia Regional de La Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.

Quinto.- ESTABLECER, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.5**, **6.12**, **6.13** y **6.15** 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.

Sexto.- 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.

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: DESIRÉE ORSINI

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones (Submaterias: Pago de la remuneración – sueldos y salarios, Pago de Bonificaciones).

² Notificada a la impugnante el 07 de noviembre de 2022. Véase folio 256 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, **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.- Instancia Administrativa

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión."

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 Fundamento N° 09 de la sentencia recaída en el Expediente N° 000006-2003-AI/TC.

¹⁰ Publicada el 31 de diciembre de 2020 en el diario oficial "El Peruano".

¹¹ Resolución N° 393-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 12 de octubre de 2021

¹² CARMONA RUANO, Miguel "Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia", EN: Jueces para la democracia N° 9 (1990): p. 24.

¹³ **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG** "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

¹⁴ "TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

¹⁵ Fundamento jurídico 14, Exp. N° 02098-2010-PA/TC.

J-2304168-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL
SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA
N° 013-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 143-2021-SUNAFIL/IRE-PUN

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE PUNO

IMPUGNANTE : CONSORCIO ALBORADA

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por CONSORCIO ALBORADA, y, en consecuencia, la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, emitida en el presente procedimiento administrativo sancionador, recaído en el expediente sancionador N° 143-2021-SUNAFIL/IRE-PUN. Se **ESTABLECEN** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.61**, **6.69**