



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 339-2019-SUNAFIL/IRE-PIU

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE REGIONAL DE PIURA

MPUGNANTE : YAKSETIG GUERRERO S.A. CONTRATISTAS GENERALES

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 56-2021-SUNAFIL/IRE-PIU

MATERIA : - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara, por mayoría, *INFUNDADO* el recurso de revisión interpuesto por YAKSETIG GUERRERO S.A. CONTRATISTAS GENERALES en contra de la Resolución de Intendencia N° 56-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 21 de junio de 2021.

Lima, 17 de setiembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por YAKSETIG GUERRERO S.A. CONTRATISTAS GENERALES (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 56-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 21 de junio de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 2011-2018-SUNAFIL/IRE-PIU, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 216-2019-SUNAFIL/IRE-PIU (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción leve en materia de relaciones laborales, seis (06) infracciones graves en materia de relaciones laborales, y una (01) infracción muy grave en materia de la labor inspectiva.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Planillas o Registros que la sustituyan (sub materia: Entrega de boletas de pago al trabajador y sus formalidades), Remuneraciones (sub materia: Pago de la remuneración), Certificado de Trabajo (sub materia: incluye todas), Jornada, Horario de Trabajo y Descanso Remunerados (sub materia: Vacaciones), Bonificación (sub materia: incluye todas) y Compensación por Tiempo de Servicio (sub materia: Depósito de CTS).



1.2 Mediante Imputación de cargos N° 433-2019-SUNAFIL/IRE-PIU/SIAI-IC del 13 de diciembre de 2019 (en adelante, **Imputación de Cargos**), se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 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 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**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 21-2021-SUNAFIL-SIAI-IRE-PIURA, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/SIRE/IRE-PIURA de fecha 30 de abril de 2021, multó, entre otros, a la impugnante por la suma de S/. 38,766.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 06 de febrero de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 9,450.00.

1.4 Con de fecha 24 de mayo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/SIRE/IRE-PIURA, argumentando lo siguiente:

- i. Las actuaciones inspectivas culminaron el 13.02.2019, es decir, fuera del plazo legal de treinta (30) días hábiles desde el inicio del procedimiento de inspección.
- ii. Existe falsedad en la emisión del Acta de Infracción.
- iii. No se ha notificado debidamente la imputación de cargos.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 56-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 21 de junio de 2021², la Intendencia Regional de Piura declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/SIRE/IRE-PIURA, por considerar los siguientes puntos:

- i. Respecto al primer cuestionamiento, se expresa que, en virtud del ordenamiento administrativo, la nulidad de los actos emitidos de manera extemporánea se encuentra supeditada a la existencia de una norma especial que establezca dicho efecto, lo que no ocurre en el plano inspectivo. Por tanto, no corresponde declarar la nulidad del Acta de Infracción, por una conducta del inspector llevada a cabo fuera de los plazos en las que ejerce sus funciones.
- ii. En el numeral 6.1.12, con relación a la falsedad alegada, se afirma que:

² Notificada a la impugnante el 23 de junio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“El registro del Acta de Infracción en el sistema informático, siempre se realiza con posterioridad a la emisión del referido documento; por lo que, tales fechas no coinciden; ya que entre ellas existe una diferencia de 15 días hábiles; la cual podría ser menor o mayor dependiendo de la carga administrativa que se tenga; siendo importante precisar que, el número correlativo del Acta de Infracción es asignado en forma automática por el Sistema de Inspección del Trabajo; por lo que, no se ha evidenciado que exista falsedad alguna en la fecha de emisión del Acta de Infracción”³.

- iii. Finalmente, se dejó constancia que la segunda visita de notificación ha validado la correcta comunicación de la imputación de cargos, hecho que ha sido reconocido por el propio administrado.

1.6 Con fecha 15 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Piura el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 56-2021-SUNAFIL/IRE-PIU.

1.7 La Intendencia Regional de Piura admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 000663-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, recibido el 23 de julio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁴, 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.

³ Página 11 de la Resolución de Intendencia N° 56-2021-SUNAFIL/IRE-PIU.

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 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.”



2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁵, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁶ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁷, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁸ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia

⁵ 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.

(...)"

⁶ 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."

⁷ Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

⁸ 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."



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de SUNAFIL, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.

3.4 Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RLGIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE YAKSETIG GUERRERO S.A. CONTRATISTAS GENERALES

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que YAKSETIG GUERRERO S.A. CONTRATISTAS GENERALES presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 56-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, emitida por la Intendencia Regional de Piura, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 38,766.00, por la comisión, entre otras, de la infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁹.

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 YAKSETIG GUERRERO S.A. CONTRATISTAS GENERALES.

⁹ Iniciándose el plazo el 24 de junio de 2021.



V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1 Con fecha 15 de julio, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 56-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, señalando los siguientes alegatos:

- De la dilación en las actuaciones en el procedimiento de inspección

Manifiesta que, de acuerdo al plazo de treinta (30) días hábiles, previsto en el numeral 13.3 del artículo 13 del RLGIT, las actuaciones inspectivas debieron concluir el 24 de enero de 2019; no obstante, finalizaron el 13 de febrero de 2019, momento en que se emitió el Acta de Infracción.

Del registro del Acta de Infracción

Además, argumenta que no se ha registrado el Acta de Infracción en el Sistema de Inspección de Trabajo dentro del plazo que refiere el punto 7.7.4.7 de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, -Reglas Generales para el Ejercicio de la Función Inspectiva-, aprobada mediante la Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL de fecha 31 de marzo de 2016 (en adelante, **la Directiva**), afectando la correcta correlación del número de expediente, mecanismo que evita la manipulación perversa de los expedientes administrativos.

Asimismo, menciona que ello se encuentra sustentado a partir de lo siguiente: (i) Exp. N° 0328-2019-SUNAFIL/IRE-PIU, relacionado al Acta de Infracción N° 194-2019-SUNAFIL/IRE-PIU del 22 de julio de 2019; y, (ii) Exp. N° 112-2019-SUNAFIL/IRE-PIU, relacionado al Acta de Infracción N° 48-2019-SUNAFIL/IRE-PIU del 15 de febrero de 2019. En estos expedientes, se aprecia que la numeración no concuerda con la numeración correlativa del presente expediente (Exp. N° 339-2019-SUNAFIL/IRE-PIU), por haberse expedido el Acta de Infracción el 13 de febrero de 2019, es decir, con anterioridad a los citados expedientes.

En consecuencia, sostiene que el Acta de Infracción posee una fecha de emisión falsa, deviniendo en nula.

- De la indebida notificación de la imputación de cargos

Alega que no se ha practicado la notificación de la Imputación de Cargos conforme a Derecho, porque encontró el cargo del mismo fuera de su establecimiento, en la cual no cuenta con mayores datos.

En base a ello, deduce que el cargo de notificación que obra en poder de la Administración ha sido adulterado, con la finalidad de asemejarse a una correcta notificación, afectando su derecho de defensa y debido procedimiento.

- De la vulneración del plazo razonable

Refiere que, por las razones antes dichas, la autoridad ha actuado en contra de su derecho al plazo razonable, el mismo que constituye como garantía constitucional.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Del alegato referido a cuestionar los plazos de actuación inspectiva



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.1** En vista que la impugnante ha alegado que las actuaciones inspectivas han superado el plazo de treinta (30) días hábiles impuestos en el numeral 13.3 del artículo 13 del RLGIT, corresponde evaluar si, efectivamente, ello se ajusta a lo constatado en autos.
- 6.2** En efecto, de acuerdo al citado dispositivo, “(...) las actuaciones de investigación o comprobatorias deben realizarse en el plazo señalado en las órdenes de inspección. El plazo máximo de treinta (30) días hábiles a que se refiere el artículo 13 de la Ley, se computa desde la fecha en que se inicien las actuaciones inspectivas” (énfasis añadido).
- 6.3** De esta manera, este Tribunal advierte que, para identificar el exceso en el plazo de las actuaciones inspectivas, corresponde -previamente- determinar el momento exacto en las que iniciaron.
- 6.4** En el presente expediente, se destaca que, el 04 de enero de 2019¹⁰, el inspector realizó la comprobación de datos de la impugnante, en base a determinar el número de trabajadores registrados en la planilla electrónica, y si gozaba de un régimen especial, por lo que, de acuerdo al presente marco, tuvo hasta el 15 de febrero del presente periodo para agotar el plazo que habilita la función inspectiva.
- 6.5** Dicho esto, y teniendo en cuenta que la fecha de expedición del Acta de Infracción se dio el 13 de febrero de 2019, se concluye que el presente procedimiento de inspección ha sido ejecutado en armonía al plazo que refiere el RLGIT, por lo que corresponde no acoger el presente extremo del recurso de revisión.

Del registro del Acta de Infracción

- 6.6** Respecto al presente extremo del recurso, se alega que, al haberse inobservado el plazo de registro del Acta de Infracción, establecido en el punto 7.7.4.7 de la Directiva, se afectó la correcta correlación del número de expediente, conllevando –según la impugnante- a la nulidad del citado documento inspectivo.
- 6.7** Sobre el particular, entre los principios que orientan la función administrativa, se tiene el de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, cuyo mandato impone que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.
- 6.8** Así, de acuerdo al numeral 151.3 del artículo 151 del citado cuerpo normativo, el vencimiento del plazo para realizar cualquier actuación por parte del Estado, lo que incluye

¹⁰ Fojas 45 al 47 del expediente de inspección.



aquellas a cargo de la verificación del cumplimiento de obligaciones en materia sociolaboral¹¹, no genera de manera implícita su nulidad, salvo que se encuentre expresamente señalado por el propio ordenamiento¹².

- 6.9** Partiendo de ello, corresponde verificar si el numeral punto 7.7.4.7 de la Directiva (norma invocada por la impugnante) sanciona bajo nulidad la falta de observancia del plazo para generar el registro del Acta de Infracción, por lo que se trae a colación el texto pertinente del mismo:

Figura N° 1: Numeral 7.7.4.7 de la Directiva

7.7.4.7. Las Actas de Infracción deben estar registradas en el Sistema Informático de Inspección del Trabajo, en el plazo correspondiente, bajo responsabilidad del Supervisor Inspector o Autoridad que haga sus veces.

- 6.10** De la revisión del presente dispositivo, no se ha contemplado la nulidad del Acta de Infracción. Incluso, no se ha establecido un plazo expreso para llevarse a cabo dicha actuación interna. Por tanto, a juicio de este Colegiado, no corresponde otorgarle tal efecto.
- 6.11** De otro lado, la impugnante expresa que, de acuerdo al número correlativo del presente expediente (Exp. 339-2019-SUNAFIL/IRE-PIU), se denota que este ha sido alterado indebidamente, porque no guarda coherencia con el Exp. N° 0328-2019-SUNAFIL/IRE-PIU y el Exp. N° 112-2019-SUNAFIL/IRE-PIU, cuyas Actas de Infracción han sido emitidas de manera posterior. En ese sentido, manifiesta que el Acta de Infracción es nula.
- 6.12** Al respecto, no debe perderse de vista que todo acto que facilite estrictamente la función inspectiva (como es el caso de la asignación de número del expediente sancionador) no reúne la condición de acto administrativo¹³, porque no altera la situación jurídica de los sujetos inspeccionados; en consecuencia, esta Sala deduce que no corresponde atribuirle efectos de nulidad.

De la notificación de la Imputación de Cargos

¹¹ "TUO de la LPAG

Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales".

¹² "TUO de la LPAG

Artículo 151.- Efectos del vencimiento del plazo

(...)

151.3 El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo."

¹³ "TUO de la LPAG

Artículo 1.- Concepto de acto administrativo

(...)

1.2 No son actos administrativos:

1.2.1 Los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan".



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.13** En vista que la impugnante refiere que la notificación practicada en la Imputación de Cargos ha sido adulterada, puesto que posee evidencias que no ha sido llenada, corresponde a esta Sala dilucidar si dicha circunstancia resulta suficiente para afectar el derecho de defensa y del debido procedimiento, tal como se ha expuesto en el recurso de revisión.
- 6.14** Sobre el particular, de acuerdo al principio del debido procedimiento, consagrado en el numeral 1.2 del inciso 1 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, “los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, los cuales comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, el derecho a ser notificado”.
- 6.15** Así, dentro de las modalidades de notificación que prevé nuestro ordenamiento, de acuerdo al sub numeral 20.1.1 del numeral 20.1 del artículo 20° del TUO de la LPAG¹⁴, resulta válida la efectuada al domicilio del administrado interesado, la misma que deberá ceñirse al “(...) domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año” (énfasis añadido). Esto último con arreglo al numeral 21.1 del artículo 21 del referido cuerpo normativo¹⁵.
- 6.16** En el caso de no encontrar al administrado u otra persona en el domicilio respectivo, el notificador deberá dejar constancia de ello en el acta y colocar un aviso en dicho domicilio indicando la nueva fecha en que se hará efectiva la siguiente notificación. Si tampoco pudiera entregar directamente la notificación en la nueva fecha, se dejará debajo de la puerta un acta conjuntamente con la notificación, copia de los cuales serán incorporados en el expediente¹⁶.
- 6.17** Bajo esta última premisa, se llevó a cabo la notificación de la Imputación de Cargos, en la que se aprecia que se acudió la visita en el domicilio de la impugnante los días 10 y 11 de setiembre de 2019¹⁷, siendo debidamente practicada de acuerdo a Derecho.

¹⁴ “TUO de la LPAG

Artículo 20. Modalidades de notificación

20.1 Las notificaciones son efectuadas a través de las siguientes modalidades, según este respectivo orden de prelación:

20.1.1 Notificación personal al administrado interesado o afectado por el acto, en su domicilio”.

¹⁵ “TUO de la LPAG

Artículo 21.- Régimen de la notificación personal

21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año”.

¹⁶ Cfr. TUO de la LPAG, numeral 21.5 del artículo 21.

¹⁷ Foja 20 del expediente sancionador.



6.18 Ahora, si bien la impugnante desconoce tal circunstancia, mediante la presentación del mismo cargo de notificación sin el llenado respectivo¹⁸, se debe expresar que ello no permite deducir que la notificación se hubiera gestionado de manera fraudulenta, puesto que el encargado de tal diligencia ha descrito las características del inmueble en el cargo de respectivo, conforme se muestra a continuación:

Figura N° 2: Fragmento del cargo de notificación de la Imputación de Cargos

Casilla N°:	-	Sede:	PIURA
Con Relación al escrito N°:		Fecha Escrito:	
Se hace saber que en el procedimiento sancionador:			
Materia:	INFRACCION DE NORMAS SOCIOLABORALES		Juan Manuel Paima Gonzales Sub Intendente de Actuación Inspectiva Intendencia Regional de Piura Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
Se ha expedido con fecha:	12/12/2019		
Lo siguiente:	IMPUTACIÓN DE CARGOS		
Que notifica a usted con arreglo a Ley.			
Se anexa lo siguiente:	- ACTA DE INFRACCION N° 216-2019 E IMPUTACION DE CARGOS N° 433-2019		
Con un total de:	15 folio(s).		
FECHA DE PRIMERA VISITA:	Día / Mes / Año: 10 / 09 / 2020 HORA: 9:56 am	FECHA DE SEGUNDA VISITA:	Día / Mes / Año: 11 / 09 / 2020 HORA: 10: am
1. CERTIFICACIÓN DE RECEPCIÓN:	3. CERTIFICACIÓN DE NEGATIVA DE RECEPCIÓN	MOTIVO DE NO ACUSE DE RECIBO	
Nombre de la persona con quien se entienda la diligencia:	a. Se negó a recibir el documento <input type="checkbox"/> b. Recibió el documento y se negó a firmar <input type="checkbox"/>	Personas no capaces: 1ra <input type="checkbox"/> 2da <input type="checkbox"/> Domicilio cerrado: <input checked="" type="checkbox"/>	CONSTANCIA DE 1RA VISITA
Tipo de documento: DNI <input type="checkbox"/> OTRO <input type="checkbox"/>	5. REFERENCIAS Y/O CARACTERÍSTICAS DEL DOMICILIO:		No deja constancia de la 1ra. Visita y su reprogramación por motivos de No Acuse de Recibo que se marca en la parte superior, decidiéndose que la segunda visita se realizará el día 11/09/2020.
N° de Documento de Observación: No exhibió Documento de Identidad <input type="checkbox"/>	Tipo y color de puerta: <u>Cebsite</u> Color de fachada: <u>Crema</u> N° de pisos: <u>2</u> N° de suministro: <u>Bygo Puerta</u> Observaciones: <u>Bygo Puerta</u>		CONSTANCIA DE 2DA VISITA
2. RELACIÓN CON EL ADMINISTRADO:	6. DIRECCIÓN NO EXISTE <input type="checkbox"/>		Se constituye en el domicilio del Administrador con el propósito de publicar el(los) documento(s) que se indica(n) en el cargo. En este respecto, dejó constancia que luego de las visitas efectuadas al domicilio, ocurrió el motivo de No Acuse de Recibo que se marca en la parte superior, por lo que se procedió a dejar bajo puerta una copia de la constancia de 2da Visita, así como la documentación a notificar.
<input type="checkbox"/> Titular <input type="checkbox"/> Familiar <input type="checkbox"/> Empleador (s) <input type="checkbox"/> Representante <input type="checkbox"/> Otros	Firma o sello de recepción:		
Primera visita Juan Carlos López Hurtado Notificador Intendencia Regional de Piura Nombre, Apellido, DNI y firma del notificador:		Segunda visita Juan Carlos López Hurtado Notificador Intendencia Regional de Piura Nombre, Apellido, DNI y firma del notificador:	
CÉDULA DE NOTIFICACIÓN N° 0000089686-2019			

6.19 Se debe precisar que la exactitud de los datos del inmueble no ha sido expresamente cuestionada por la impugnante, por lo que corresponde mantener los efectos de la notificación de la Imputación de Cargos, no existiendo afectación al derecho de defensa y debido procedimiento administrativo. En consecuencia, se rechaza de plano el presente extremo del recurso de revisión.

De la presunta vulneración del plazo razonable

6.20 Respecto al presente extremo del recurso de revisión, relativa a la vulneración del derecho al plazo razonable, se debe expresar que la vulneración de tal derecho por parte del Estado, la cual podría entenderse ante la falta de observancia de los plazos máximos establecidos, el Tribunal Constitucional ha manifestado que esta no genera de manera directa y automática la nulidad de lo actuado. Por lo que deberá evidenciarse, además, la

¹⁸ Foja 44 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

vulneración de las garantías procesales inherentes a los procedimientos administrativos¹⁹, lo que no ha sido alegado en el presente caso.

6.21 Por consiguiente, corresponde no acoger el presente extremo del recurso de revisión.

6.22 Finalmente, de la revisión del presente recurso administrativo, se tiene que la impugnante ha omitido desplegar mayores argumentos respecto al no cumplimiento de la medida de requerimiento del 06 de febrero de 2019, por lo que, al no ejercer su derecho de contradicción sobre el presente extremo del procedimiento administrativo sancionador, esta Sala confirma la responsabilidad administrativa sobre la infracción prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la SUNAFIL, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar, por mayoría, INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por YAKSETIG GUERRERO S.A. CONTRATISTAS GENERALES, en contra de la Resolución de Intendencia N° 56-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 21 de junio de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Piura dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 339-2019-SUNAFIL/IRE-PIU, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 56-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, en el extremo referido a la infracción muy grave a la labor inspectiva por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 6 de febrero de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a YAKSETIG GUERRERO S.A. CONTRATISTAS GENERALES y a la Intendencia Regional de Piura, para sus efectos y fines pertinentes.

¹⁹ Fundamento 49 de la Sentencia recaída en el Exp. N° 04532-2013-PA/TC.



QUINTO.- Devolver los actuados a la Intendencia de Regional de Piura.

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

Regístrese y comuníquese

Documento Firmado Digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL LUIS GABRIEL PAREDES MORALES

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, discrepo jurídicamente de la posición mayoritaria con la que se ha resuelto el recurso de revisión interpuesto por la impugnante en el extremo en el cual se soslaya la necesidad de aplicar rigurosamente y de forma tutelar los principios vinculados con el debido procedimiento, derecho a la defensa, principio de imparcialidad, principio de legalidad y, especialmente, la vulneración a la garantía de la motivación de las resoluciones.

Considero que, con el mayor aprecio, la mayoría del Tribunal no ha convenido en la necesidad de analizar adecuada y jurídicamente dichas instituciones convalidando una situación que supone -a mi parecer- no solo la vulneración de garantías mínimas del debido procedimiento administrativo, sino que, además, sientan un precedente que podría habilitar espacios de arbitrariedad en la actuación de las instancias del Sistema de Inspección del Trabajo.

Sintetizo el sustento de mi posición en las siguientes consideraciones:

1. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 1.1 De la revisión del recurso de revisión planteado, se evidencia que los fundamentos de este se encuentran relacionados con presuntas irregularidades advertidas en la emisión del Acta de Infracción, indebida notificación de la imputación de cargos y la vulneración del plazo razonable.
- 1.2 Consecuentemente, se cuestiona diversas actuaciones de la Intendencia Regional o de sus unidades orgánicas, relacionadas con la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.
- 1.3 Dado que el administrado argumenta expresamente que ha ocurrido supuestas vulneraciones al principio del debido procedimiento **-especificando que se refiere al derecho a la defensa, debida motivación, plazo razonable y legalidad, objetividad e imparcialidad-**, este Tribunal debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.
- 1.4 **SOBRE EL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**
 - 1.4.1 El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“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.**”

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).

- 1.4.2 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).

- 1.4.3 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 jurisprudencial 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.º 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.º 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).

1.4.4 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 en relación con las vulneraciones alegadas por la impugnante: al derecho a la defensa, debida motivación, plazo razonable y legalidad, objetividad e imparcialidad

1.5 **SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN AL DERECHO A LA DEFENSA**

1.5.1 Con relación al derecho a la defensa, el propio Tribunal Constitucional en la misma Sentencia analizada previamente señala:

"6. Debe recordarse, correlativamente, que las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139° de la Constitución y en el artículo 4° del Código Procesal Constitucional, son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. Entre dichas garantías cabe incluir específicamente **el derecho a la defensa, que proscribe cualquier estado o situación de indefensión; el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento administrativo sancionador; el derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa; el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa; el derecho a la última palabra, entre otros.**

7. Con respecto del derecho de defensa este Tribunal en reiterada jurisprudencia ha precisado que este derecho tiene una doble dimensión: una **material**, referida al derecho del imputado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo; y otra **formal**, que supone el derecho a una defensa técnica, esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección desde que la persona es citada o detenida por la autoridad y durante todo el tiempo que dure la investigación preliminar o el proceso mismo. En ambos casos se garantiza el derecho de no ser postrado a un estado de indefensión en cualquier etapa del proceso, inclusive, como ya se dijo, en la etapa preliminar. Así, las garantías mínimas que se exigen en el proceso penal son extrapolables, con matices atendiendo a las propias circunstancias de cada caso, al proceso administrativo sancionador, sobre todo en lo que respecta al derecho de defensa" (cfr. STC 2050-2002-AA/TC, fundamento 12) (énfasis añadido).

1.5.2 Con relación a ello, se evidencia que la impugnante tuvo acceso a una defensa técnica, es decir, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección. Cabe precisar



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

que dicho abogado defensor es quien suscribe el recurso de revisión materia de la presente Resolución.

1.5.3 No obstante, ello, la dimensión material del derecho a la defensa ha sido objeto de alegaciones por parte del administrado, centradas en los plazos de tramitación del procedimiento y las actuaciones preliminares a cargo de la Administración -en este caso la Intendencia Regional y sus unidades orgánicas-.

1.5.4 Debe recordarse que es precisamente sobre la Administración que recae la obligación de dar a conocer los argumentos de hecho y de derecho que sustentan su decisión con relación todos los extremos invocados por el administrado. Resulta relevante, además, acotar que existe una conexidad entre este aspecto del derecho de defensa y la alegación de vulneración al “plazo razonable”, conforme a lo invocado por la impugnante. Estos aspectos se encuentran íntimamente relacionados con el derecho a la motivación de las resoluciones, el cual será analizado posteriormente.

1.6 SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

1.6.1 En lo que se refiere a la imparcialidad, numeral 1.5 del Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo establece lo siguiente:

“1.5. Principio de imparcialidad.- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.”

1.6.2 En el expediente administrativo no se ha identificado acciones de carácter discriminatorias por parte de la Administración con relación a la impugnante. La tutela jurídica se ha brindado en condiciones de igualdad, prueba de lo cual resulta el presente procedimiento recursivo. Sin embargo, de la revisión de las actuaciones emitidas por la Intendencia Regional y sus unidades orgánicas, no se identifica el razonamiento que desvirtúe la alegación efectuada por el administrado en este extremo.

1.7 SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

1.7.1 Con relación a la afectación al principio de legalidad, en el marco del procedimiento administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional ha indicado en los Fundamentos Jurídicos 3 y 4 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02192-2004-AA:

3. El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y **un criterio rector en el ejercicio del**



poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2º, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor: “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley” (subrayado nuestro).

4. Sobre esta base, este Tribunal, en el Expediente N.º 0010-2002-AI/TC, ha establecido que **el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.**

A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N.º 2050-2002-AA/TC, que: “(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino **también en el del derecho administrativo sancionador (...)**” (fundamento jurídico 8) (énfasis añadido).

- 1.7.2 En el presente caso, si bien no se aprecia una vulneración del principio de legalidad para el ejercicio de la potestad sancionadora establecido en el artículo 230º del TUO de la LPAG, de la revisión de las actuaciones emitidas por la Intendencia Regional y sus unidades orgánicas, no se identifica el razonamiento que desvirtúe la alegación efectuada por el administrado en este extremo.
- 1.8 **SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE LA MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES**
- 1.8.1 Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.
- 1.8.2 En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa²⁰, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
- 1.8.3 Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
- 1.8.4 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto.

²⁰ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.8.5 A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, 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. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

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

“[...]El 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.º 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).

- 1.8.6 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.
- 1.8.7 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 material²¹.
- 1.8.8 Respecto a la falta de motivación, en palabras de Guzmán Napurí²², se ha expresado lo siguiente:

“La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y afecta la validez del acto, ya que la Administración Pública no puede obrar arbitrariamente. Las decisiones de las entidades deben expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar la legitimidad del acto. Por dicha razón, la ausencia de motivación constituye un vicio transcendente, que no es susceptible de enmienda, no siendo posible la aplicación de la conservación del acto” (énfasis añadido).

- 1.8.9 En esta misma línea, el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-PA/TC:

“El 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

²¹ “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”.

²² GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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” (énfasis añadido).

- 1.8.10 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; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
- 1.8.11 Conforme se ha identificado previamente, se evidencia que las instancias que precedieron al Tribunal en el análisis y emisión de los actos administrativos respectivos no cumplieron con garantizar una adecuada motivación, máxime tratándose de un procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional
- 1.8.12 A mayor abundamiento con lo anteriormente mencionado²³ frente a las recomendaciones efectuadas en el Informe Final de Instrucción (IFI), la impugnante consideró oportuno cuestionar el hecho de haberse notificado la imputación de cargos luego de diez (10) meses de haberse emitido el Acta de Infracción, conforme se aprecia lo siguiente:

Figura N° 1: Fragmento del escrito de descargos contra el IFI

1.2. Conforme se puede apreciar del Informe Final de Inspección en su punto 1.3 que expresamente señala: “1.3. Mediante Imputación de Cargos N° 0000000433-2019-SUNAFIL/IRE-PIU/SIAI-IC de fecha 13 de diciembre del 2019, (en adelante la Imputación de Cargos) la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva (SIAI) corrió traslado del contenido de la referida acta de infracción, a efectos que el sujeto responsable efectúe sus descargos dentro del término ley.”, es decir pese a que el Artículo 13 de la Ley N° 28806 prohíbe que dichas actuaciones puedan dilatarse más de treinta (30) días hábiles, salvo que la dilación sea por causa imputable al sujeto inspeccionado, ello además en concordancia con lo señalado en el Artículo 13.3 del Reglamento que señala “Las actuaciones de investigación o comprobatorias deben realizarse en el plazo señalado en las órdenes de inspección. El plazo máximo de treinta (30) días hábiles a que se refiere el artículo 13 de la Ley, se computa desde la fecha en que se inicien las actuaciones inspectivas.” y además que el Artículo 13.4 del Reglamento señala “La prórroga del plazo para el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias, autorizada conforme a lo previsto en la Ley, se puede efectuar una sola vez y por el plazo máximo de treinta (30) días hábiles, debiendo notificarse dicha ampliación al sujeto inspeccionado hasta el día hábil anterior al vencimiento del plazo original.”, su despacho excedió ampliamente el plazo señalada para realizar las actuaciones inspectivas, por más de 30 días sin que se nos hubiese notificado ampliación de plazo alguno, en estricto cumplimiento de la norma y el debido procedimiento, por el contrario habiendo emitido el acta de infracción con fecha 13 de febrero de 2019, recién nueve DIEZ (10) MESES después emite el documento de IMPUTACIÓN DE CARGOS, y lejos de notificarlo de manera oportuna y razonable, pretende validar su notificación NUEVE (09) MESES DESPUES DE EMITIDO el documento, lo cual evidencia una total negligencia en el cumplimiento de sus funciones, situación que afecta gravemente el derecho al debido procedimiento administrativo

1.8.13 Si bien la Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala no maneja el concepto de acto administrativo, de la do de acto:



Figura N° 2: Fragmento de la Resolución de Sub Intendencia

3.7.6.4. En tal sentido, se concluye que lo que realidad pretende el sujeto responsables es que se declare la ineficacia del acto de notificación de la Imputación de Cargos N° 433-2019 y se le vuelva a notificar tal documento alegando que su representada ha sido ilegalmente notificada físicamente en su domicilio real durante la emergencia sanitaria; por lo que, a efectos de atender el pedido del sujeto responsable este Despacho procederá a analizar y verificar si en el presente caso se ha realizado una correcta notificación de la Imputación de Cargos.

- 1.8.14 Como se aprecia, en vista que el presente extremo del descargo ha sido reformulado por uno a cuestionar la modalidad de la notificación de la imputación de cargos, y no -como corresponde- por haber efectuado la notificación luego de diez (10) meses de haberse emitido el Acta de Infracción, lo que exige analizar si dicha dilación se ajusta a Derecho, se deduce que la Autoridad Decisora no se pronunció expresamente sobre el particular.
- 1.8.15 Lo anterior se suma a los elementos previamente citados (los principios o garantías propios del procedimiento administrativos sancionador) los cuales se han visto vulnerados por la debida motivación de los actos administrativos emanados en el PAS, exponiéndola en un estado de indefensión frente al procedimiento, lo que configura la causal de nulidad prevista en los numeral 1 del artículo 10° del TULO de la LPAG³⁹.
- 1.9 DE LA POTESTAD DEL TRIBUNAL PARA DECLARAR LA NULIDAD DE LOS ACTOS EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES CONFORMANTES DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO**
- 1.9.1 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.
- 1.9.2 Complementando lo antedicho, 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”.
- 1.9.3 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”.
- 1.9.4 En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del PAS que acarrear la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 1.9.5 Según se señaló previamente, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.

³⁹ “TULO de la LPAG

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias”.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 313-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.9.6 Por tanto, al apreciar la vulneración de principios del procedimiento administrativo, según fue invocado por la impugnante, el Tribunal se encuentra en la obligación de revisar el cumplimiento de esta normativa adjetiva en materia sociolaboral. Cabe resaltar que la normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujeto del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico procedimental establecida en el marco del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 1.9.7 Como consecuencia de la revisión efectuada, se hace necesario no solo ejercer la potestad anulatoria que ostenta este Tribunal a fin de corregir la vulneración evidenciada, sino que, además, analizar los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo y establecer condiciones para garantizar su uniformidad, como sucede en el presente caso.

2. RESULTADO DEL ANÁLISIS REALIZADO

- 2.1. En ese sentido, la Resolución de Sub Intendencia N° 190-2021-SUNAFIL/SIRE/IRE-PIURA ha sido emitida vulnerando el derecho a la debida motivación de los actos administrativos, es decir, apartándose del estándar constitucionalmente establecido para el debido procedimiento, y contraviniendo el numeral 4 del artículo 3° y el artículo 6° del TUO de la LPAG. Por ello, se encontraría dentro del supuesto de hecho contemplado en el inciso 1 del artículo 10 de la norma en desarrollo.
- 2.2. Por tanto, tal Resolución carece de efectos y, en consecuencia, no permite la determinación de responsabilidad administrativa de las infracciones que tuvieron lugar en el PAS, así como de la resolución impugnada, la cual confirmó la Resolución de instancia inferior.
- 2.3. En ese sentido, correspondería declarar la nulidad de la citada Resolución que acarrea la subsecuente Resolución de segunda instancia, debiendo la Administración motivar adecuadamente sus actuaciones en el marco de un procedimiento administrativo, más aún si se trata de uno de tipo sancionador, dejándose a salvo el derecho de cualquiera de las partes para que lo haga valer en la vía legal que corresponda, debido a que el presente pronunciamiento incide en la tramitación del procedimiento, y no sobre el fondo del asunto.

Documento Firmado Digitalmente
Luis Gabriel Paredes Morales
Vocal Alterno
Tribunal de Fiscalización Laboral