Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 484-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	**:**	**055-2020-SUNAFIL/IRE-PAS**
PROCEDENCIA	**:**	**INTENDENCIA REGIONAL DE PASCO**
IMPUGNANTE	**:**	**SODEXO PERÚ S.A.C.**
ACTO IMPUGNADO	**:**	**RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 054-2021-SUNAFIL/IRE-PAS**
MATERIA	**:**	**RELACIONES LABORALES**

Sumilla: *Se declara* ***FUNDADO EN PARTE*** *el recurso de revisión interpuesto por SODEXO PERÚ S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 054-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, de fecha 08 de noviembre de 2021.*

Lima, 16 de mayo de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por SODEXO PERÚ S.A.C., (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 054-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, de fecha 08 de noviembre 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° 258-2020-SUNAFIL/IRE-PAS, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral en materia de relaciones laborales[1], que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 039-2020-SUNAFIL/PASCO (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una infracción muy grave a las relaciones laborales.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 067-2020-SUNAFIL/IRE-PAS/SIAI, de fecha 30 de octubre de 2020, notificado el 24 de noviembre de 2020, 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

[1] Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada Horario de Trabajo y Descansos Remunerados (sub materia Jornada y Horario de Trabajo, Horas Extra, Descanso semanal obligatorio, Descanso en días feriados no laborables, Refrigerio).

el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 086-2020-SUNAFIL/IRE-PAS/SIAI, de fecha 03 de diciembre de 2020 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Pasco, la que mediante Resolución de Sub Intendencia N° 004-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-PAS, de fecha 20 de enero de 2021, notificada el 25 de enero de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 11,309.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a las relaciones laborales, por no otorgar 45 minutos de refrigerio en una jornada corrida de trabajo, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, en agravio de nueve (09) trabajadores.

1.4 Con fecha 12 de febrero de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 004-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-PAS, argumentando lo siguiente:

i. Se han cometido causales de nulidad que invalidan el Informe Final y la Resolución de Sub Intendencia, pues no se realizó un adecuado razonamiento fáctico y jurídico en sus conclusiones, sin valorarse los medios probatorios presentados por la impugnante.

ii. Refiere que las actuaciones inspectivas se limitaron al análisis documental del registro de asistencia, realizando una interferencia errónea fáctica, normativa, por no haber realizado la constatación de los hechos e inobservar el principio de primacía de la realidad, generando la nulidad de lo actuado.

iii. Respecto del correcto uso del registro de control de asistencia, indica que por un error involuntario algunos trabajadores que no registraron horario de refrigerio, cuando en los hechos si gozaron de tal beneficio.

iv. Finalmente, refiere que, para la configuración de una falta grave se requiere que no se haya otorgado los 45 minutos de refrigerio a los trabajadores, que es distinto a que no se haya registrado, por lo que se habría incurrido en una vulneración del Principio de Primacía de la Realidad.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 054-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, de fecha 08 de noviembre de 2021[2], la Intendencia Regional de Pasco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. El Informe Final de Instrucción ha sido elaborado dentro de los límites de un adecuado razonamiento jurídico y fáctico, motivándose los descargos previos y recomendándose continuar con el procedimiento administrativo sancionador.

[2] Notificada a la inspeccionada el 15 de noviembre de 2021. Véase a folio 114 del expediente sancionador.

ii. Las actuaciones inspectivas no se han limitado al análisis documental del registro de asistencia, pues se realizaron diversos requerimientos de información por medio de sistemas de comunicación electrónica desde julio de 2020.

iii. No se presenta una inferencia errónea, pues lo evaluado en las actuaciones inspectivas es consecuencia del registro, el cual forma parte integrante de la documentación que revisa de manera diaria el empleador.

iv. Respecto de los alegatos del correcto uso del registro de control de asistencia, se ha identificado de los actuados que la impugnante no es diligente con sus trabajadores ni con la información documentaria. Si argumentan que por error involuntario algunos trabajadores no registraron su horario de refrigerio, quiere decir que el error recae en el empleador, por no estar vigilante del cumplimiento de la obligación formal.

v. Respecto al requisito de la sanción impuesta, la Intendencia señala que "…el empleador usa una lógica que da pie a vulnerar el goce del derecho al refrigerio, pues refiere que para la configuración de falta grave, en este caso MUY GRAVE (…) dice que necesariamente se requiere que no se le haya otorgado 45 minutos de refrigerio a los trabajadores, indistintamente de si fue registrado o no por parte de ellos, dando cuenta de que para el empleado no es necesario que exista un registro que indique que sus trabajadores gozaron o no del refrigerio". En tanto actualmente existen "variadas opciones para que el empleador pueda administrar y controlar los horarios y jornadas laborales".

1.6 Con fecha 06 de diciembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Pasco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 054-2021-SUNAFIL/IRE-PAS.

1.7 La Intendencia Regional de Pasco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000062-2021-SUNAFIL/IRE-PAS/SIRE, recibido el 13 de diciembre 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° 29981[3], se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la

[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

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° 29981[4], en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo[5] (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR[6], y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR[7] (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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

---

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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° 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."

[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."

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, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la 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 Nº 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 Nº 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.

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

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE SODEXO PERÚ S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que SODEXO PERÚ S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 054-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, que confirmó la sanción impuesta de S/ 11,309.00 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 16 de noviembre de 2021, el primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por SODEXO PERÚ S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 06 de diciembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 054-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, señalando los siguientes alegatos:

i. Se ha interpretado erróneamente el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, así como el artículo 7 del Decreto Supremo N° 007-2002-TR, el cual debe ser interpretado de manera conjunta con la primera norma. Así, refiere que para que se configure la infracción del RLGIT, se requiere que no se hayan otorgado los 45 minutos por refrigerio a los trabajadores, indistintamente si fue registrado o no por parte de los trabajadores; sin embargo, la supuesta conducta detectada en el Acta de Infracción en cinco casos fue la de "…realizar trabajo en horario corrido y no registra horario de refrigerio".

ii. Este análisis fue realizado basándose en una simple revisión de "documentos errados". Por el contrario, SUNAFIL debió de fundamentar adecuadamente la supuesta infracción cometida por la impugnante, determinando si realmente no otorgó el beneficio materia de análisis, o si, por el contrario se trató de un error de registro por parte de los trabajadores.

iii. En esa línea argumentativa, señala que la Resolución de Intendencia vulnera el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales, consagrado en el artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Perú, así como el artículo 122, inciso 1.2 del artículo 1 y artículo 6 del TUO de la LPAG, pues no establece el sustento fáctico y probatorio que acredita la comisión de las infracciones imputadas.

iv. Por tanto, se habría vulnerado la garantía del debido procedimiento al utilizar argumentos carentes de sustento fáctico y jurídico, así como no analizar correctamente los alegatos de la impugnante, ni efectuando una visita al lugar o entrevistarse con algún trabajador sobre su horario de refrigerio.

v. Por el contrario, se limitaron únicamente a la revisión documentaria antes señalada, sin percatarse el error consignado en la lista de trabajadores supuestamente afectados.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre los alcances de la normativa vigente respecto del tiempo de refrigerio

6.1 Tal y como lo precisó esta Sala a través de la Resolución N° 505-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 09 de noviembre de 2021, el artículo 2 del Decreto Supremo Nº 004-2006-TR (denominado "Dictan disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada") hasta el 05 de junio de 2006 requería como información que debía contener el registro de asistencia lo siguiente:

> "Artículo 2.- El registro contiene la siguiente información mínima:
> - Nombre o razón social del empleador. - RUC del empleador. - Nombre y Documento Nacional de Identidad del trabajador. **- Fecha, hora y minuto del ingreso o salida de la jornada y del tiempo de refrigerio. -** Identificación de las horas extraordinarias o de sobretiempo laboradas" (énfasis añadido).

Sin embargo, desde el 06 de junio de 2006 este artículo fue modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 011-2006-TR; manteniéndose esta redacción hasta la fecha (incluyendo la fecha de fiscalización materia de autos), prescribiéndose el contenido del registro con la siguiente información mínima que debe de contener:

> "Artículo 2.- El registro contiene la siguiente información mínima - Nombre, denominación o razón social del empleador. - Número de Registro Único de Contribuyentes del empleador. - Nombre y número del documento obligatorio de identidad del trabajador. - **Fecha, hora y minutos del ingreso y salida de la jornada de trabajo.** - Las horas y minutos de permanencia fuera de la jornada de trabajo" (énfasis añadido).

Por lo que es correcto sostener que el empleador **no se encuentra obligado legalmente a que se consigne la hora de ingreso y salida por el tiempo de refrigerio**, como hasta antes de la modificatoria sí era requisito (énfasis añadido).

6.2 En tal sentido, cuando la autoridad inspectiva, considera que en el Registro de Asistencia presentado por la impugnante, no se consignó la salida a su refrigerio, ni el ingreso o retorno a su jornada ha incumplido con acreditar el goce del refrigerio de 45 minutos que dispone el artículo 7 del Decreto Supremo Nº 007-2002-TR, carece de sustento jurídico; por cuanto, la normativa sociolaboral vigente no obliga al empleador a consignar en este documento, la hora de salida e ingreso al centro de labores por el tiempo de refrigerio, sino únicamente que se consigne el número de minutos que se otorga por tal concepto, conforme así se desprende del segundo párrafo del artículo 3

del Decreto Supremo Nº 004-2006-TR, que prescribe "En el lugar del centro de trabajo donde se establezca el control de asistencia debe exhibirse a todos los trabajadores, de manera permanente, el horario de trabajo vigente, **la duración del tiempo de refrigerio,** y los tiempos de tolerancia, de ser el caso" (énfasis añadido).

6.3 Teniéndose presente estos conceptos, de la revisión de los actuados se observa el cuadro N° 03 del Acta de Infracción, que fue sustento del Informe Final y a su vez de la resolución que impuso la sanción (según fundamento 27 de la Resolución de Sub Intendencia N° 004-2021-SUNAFIL/IRE-PAS), describiendo a los nueve trabajadores afectados con la conducta de la impugnante.

6.4 Así, de los nueve (9) trabajadores sobre los cuales se ha sancionado el hecho imputado "No otorgar 45 minutos de refrigerio en una jornada corrida de trabajo", se tiene – según el referido cuadro N° 03 del Acta de Infracción – que no se registra el horario de refrigerio de cuatro (4) de estos trabajadores, y que cinco (5) presentan un tiempo menor a los 45 minutos de refrigerio según la normativa vigente.

6.5 Por ello, y en virtud de lo precisado en los numerales 6.1 y 6.2 de la presente resolución, corresponde adecuar la sanción impuesta en los siguientes términos:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y calificación	Número de trabajadores afectados	Multa impuesta
1	Relaciones Laborales	No otorgar 45 minutos en una jornada corrida de trabajo	Numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT **MUY GRAVE**	05	S/ 11,309.00

Sobre la presunta vulneración al Debido Procedimiento, Debida Motivación y la supuesta inacción de la autoridad fiscalizadora al no haber generado mayores actuaciones

6.6 Esta Sala se ha pronunciado en extenso respecto del contenido del Debido Procedimiento y sus alcances con los principios antes señalados, pudiéndose identificar a los considerandos 6.11 a 6.24 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 14 de junio de 2021, cuyo contenido se transcribe a continuación:

> 6.11 Sobre el particular, debemos señalar que en el procedimiento administrativo se debe observar las reglas que lo informan y regulan, entre ellas la del debido procedimiento. Conforme ha precisado el Tribunal Constitucional Peruano, dicha obligación radica en la Constitución Política del Perú, que en su artículo 139 establece como un derecho de la función jurisdiccional, aplicable en sede administrativa, la "observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional"[9].

[9] Fundamento 12 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4944-2011-AA, "el derecho al debido proceso previsto por el artículo 139.9° de la Constitución Política del Perú, aplicable no sólo a nivel judicial sino también en sede administrativa e incluso entre particulares, supone le cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos y conflictos entre privados, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectarlos".

6.12 Asimismo, el TUO de la LPAG es clara en señalar en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, comprendiéndose entre estos el derecho "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".

6.13 La misma norma consagra dicho derecho como un elemento de validez del acto administrativo, de modo que su ausencia determinaría su nulidad[10], así como también lo consagra como uno de los principios rectores de toda actuación administrativa[11].

6.14 De lo señalado, se desprende que la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio, la producción de actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados"[12].

6.15 Así, el principio del debido procedimiento se constituye como garante de una serie de derechos procesales de los administrados, dentro de los cuales se encuentra el derecho a ofrecer y producir pruebas, y que las mismas sean debidamente valoradas por la Administración. Como lo señala Ariano Deho, "el derecho a la prueba no se agota en la admisión y en la práctica de los medios probatorios. Se tiene, además, derecho a la valoración de la prueba"[13].

6.7 Siendo necesaria la referencia al principio/derecho de la presunción de inocencia:

[10] TUO de la LPAG, Artículo 10: "Son vicio 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. 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. (…)"

[11] TUO de la LPAG, Título Preliminar, 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. 2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley. 3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

[12] Juan Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo I (Lima: Grijley, 2019), 83.

[13] Eugenia Ariano Deho, Problemas del Proceso Civil (Lima: Jurista, 2003), 196.

6.18 En ese entendido, uno de estos derechos fundamentales en materia sancionadora, es el derecho a la presunción de inocencia, regulado en el literal e), inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política[14]. Este derecho, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG bajo la denominación de presunción de licitud[15], proscribe 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[16].

6.19 Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala que el derecho a la presunción de inocencia lleva también consigo una regla probatoria, por lo "que no pueda trasladarse la carga de la prueba quien precisamente soporta la imputación, pues eso significaría que lo que se sanciona no es lo que está probado en el proceso o procedimiento, sino lo que el imputado, en este caso, no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia"[17].

6.20 Así, "la carga de la prueba del hecho objeto de sanción corresponde a la Administración, no al administrado. No cabe en este punto ninguna clase de "matiz". No es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia"[18].

6.21 El TUO de la LPAG recoge esta regla probatoria al disponer que la carga de la prueba se rige por el denominado "principio de impulso de oficio", en virtud del cual es a la autoridad a quien corresponde "dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias"[19]. A decir de Morón Urbina, "el principio de impulso de oficio impone a la Administración la obligación de verificar y probar los hechos que se imputan o que han de servir de base a la resolución del procedimiento, así como la obligación de proceder a la realización de la actividad probatoria misma cuando lo requiera el procedimiento"[20].

6.22 En tal sentido, el estándar de valoración de la prueba es definido por el Principio de Presunción de Licitud, en virtud del cual solo puede sancionarse a los administrados cuando cuenten con evidencia que acredite la comisión de la infracción que se les imputa.

---

[14] Constitución Política del Perú, artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (…) 24. A la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia: (…) e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

[15] TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (…) 9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

[16] En el fundamento 3 de la STC recaída en el Expediente 08811-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional señalo que el derecho a la presunción de inocencia "obliga al órgano jurisdiccional a realizar una actividad probatoria suficiente que permita desvirtuar el estado de inocente del que goza todo imputado, pues este no puede ser condenado solo sobre la base de simples presunciones"

[17] Fundamento 45 de la STC recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC.

[18] Miguel Carmona Ruano, "Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia", Jueces para la democracia N° 9 (1990): 24.

[19] TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (…) 1.3. Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

[20] Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento…, Tomo II, 18.

6.8 Concluyéndose en el fundamento 6.24 de la citada resolución que "resulta de vital importancia que la administración cuente con evidencia que demuestre que la inspeccionada cometió la infracción que se le imputa, teniendo en cuenta que el nivel de probanza de la acusación es que ésta se encuentra probada **más allá de toda duda razonable**" (énfasis añadido).

6.9 Por ello, a consideración de esta Sala, no se ha producido un supuesto de vulneración de los principios invocados; por el contrario, se está frente a un supuesto de incumplimiento de la normativa sociolaboral, evidenciándose con el registro provisto por el propio empleador que el tiempo de refrigerio de cinco (5) trabajadores se encuentra por debajo de los 45 minutos mínimos establecidos por Ley.

6.10 En ese sentido, conjuntamente con el correcto análisis efectuado por las instancias previas respecto de la motivación de las resoluciones y la validez del contenido del Acta de Infracción, es importante señalar que el propio TUO de la LPAG reconoce a través del Principio de presunción de veracidad (numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar), la validez de las declaraciones formuladas y los documentos presentados por los administrados.

6.11 Los alegatos referidos a la generación de otras actuaciones probatorias por parte del inspector comisionado, así como de las instancias previas, son exigibles en tanto no se haya generado una certeza o convicción en las autoridades, a la luz de los alcances de los principios de Impulso de Oficio y Verdad Material expresamente reconocidos en el TUO de la LPAG, que motiven a las autoridades a obtener los elementos probatorios suficientes que permitan romper con el principio/derecho de la presunción de inocencia.

6.12 Por ello, no corresponde amparar este extremo del recurso de revisión.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por SODEXO PERÚ S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 054-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, emitida por la Intendencia Regional de Pasco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 055-2020-SUNAFIL/IRE-PAS, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 054-2021-SUNAFIL/IRE-PAS, en el extremo referente al cálculo de trabajadores afectados de la infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, adecuando el cálculo de los trabajadores afectados a cinco (05), conforme a lo expuesto en el fundamentos 6.4 y 6.5 de la presente resolución, sin que ello modifique el monto de la multa impuesta por dicha infracción, con lo cual se **CONFIRMA** la citada infracción muy grave.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a SODEXO PERÚ S.A.C., y a la Intendencia Regional de Pasco, para sus efectos y fines pertinentes.

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

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Presidente
DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Vocal Titular
JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO
Vocal Alterna

Vocal ponente: JESSICA PIZARRO