



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 098-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

|                        |   |  |
|------------------------|---|--|
| EXPEDIENTE SANCIONADOR | : | 383-2021-SUNAFIL/IRE-HUA                                   |
| PROCEDENCIA            | : | INTENDENCIA REGIONAL DE HUÁNUCO                            |
| IMPUGNANTE             | : | EMPRESA DE TRANSP. REAL BUSS E.I.R.L. – REAL BUSS E.I.R.L. |
| ACTO IMPUGNADO         | : | RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 052-2022-SUNAFIL/IRE-HUA      |
| MATERIAS               | : | - RELACIONES LABORALES<br>- SEGURIDAD SOCIAL               |

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **EMPRESA DE TRANSP. REAL BUSS E.I.R.L. – REAL BUSS E.I.R.L.**, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 179-2022-SUNAFIL/IRE-HUA/SISA, de fecha 04 de agosto de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 383-2021-SUNAFIL/IRE-HUA.

Lima, 02 de febrero de 2024

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA DE TRANSP. REAL BUSS E.I.R.L. – REAL BUSS E.I.R.L. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 052-2022-SUNAFIL/IRE-HUA, de fecha 30 de septiembre de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

#### **CONSIDERANDO:**

##### **I. ANTECEDENTES**

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 387-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 371-2021-SUNAFIL/IRE-HUA (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por no acreditar el registro en la planilla electrónica, así como, por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Planillas o registros que la sustituyan (Sub materia: Registro de trabajadores y otros en la planilla); Seguridad social (Sub materia: Inscripción en la seguridad social en salud y pensiones).



materia de seguridad social por no acreditar la inscripción en el sistema de salud y pensiones.

**1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 019-2022-SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IC, de fecha 14 de enero de 2022, notificada el 17 de enero de 2022, 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 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° 88-2022/SUNAFIL/IRE-HUA/AI-IFI, de fecha 28 de abril de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la inexistencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando archivar 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 Huánuco, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 179-2022-SUNAFIL/IRE-HUA/SISA, de fecha 04 de agosto de 2022, notificada el 08 de agosto de 2022<sup>2</sup>, multó a la impugnante por la suma de S/ 69,432.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el registro en la planilla electrónica de dos trabajadoras, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 23,144.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social por no acreditar la inscripción de dos trabajadoras en el sistema de seguridad social en salud, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 23,144.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social por no acreditar la inscripción de dos trabajadoras en el sistema de seguridad social en pensiones, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 23,144.00.

**1.4** Con fecha 23 de agosto de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 179-2022-SUNAFIL/IRE-HUA/SISA, argumentando lo siguiente:

- i. Que, las supuestas trabajadoras afectadas prestaron servicios en forma intermitente, y al 04 de junio de 2021, fecha del requerimiento de entrega y exhibición de la constancia de alta del T-Registro a dichas servidoras, era materialmente imposible que pudieran cumplir con dicha medida, porque habían dejado de prestar servicios, como ha quedado acreditado en el expediente, resultando la multa impuesta incongruente ya que se trata de un requerimiento inoficioso y jurídica y materialmente imposible, en la medida en que para dar de alta a un trabajador en el T-Registro y a su registro en el sistema de seguridad social de salud y pensiones, inclusive con fecha retroactiva a la de inicio del supuesto vínculo laboral, se requiere

---

<sup>2</sup> Véase folio 41 del expediente sancionador.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 098-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

que el vínculo este vigente; y que si bien las dos personas prestaron servicios en su empresa como servicio a bordo (terramozas) según sus recibos por honorarios profesionales, sin embargo no es cierto que el servicio haya consistido en atender a los pasajeros de modo intermitente durante el trayecto del viaje del ómnibus en la ruta de Huánuco a Lima y viceversa, ello debido a que el contacto físico entre personas se encontraba prohibida como medida sanitaria, por tanto ninguna empresa de transporte viajaba con tripulación a bordo en sus salones, siendo que los servicios que brindaban consistían únicamente en recibir a los pasajeros al momento del embarque, registrarlos en el cuadro de pasajeros e indicarles la ubicación de sus asientos, ya que por disposición del MTC y del Ministerio de Salud, no se entregaban bolsas de mareo, no refrigerio, ni alcohol o algodón a los usuarios y mucho menos se atendía personalmente a ningún pasajero; por lo que en consecuencia el servicio que prestaban las colaboradoras apenas llegaba a una hora diaria; en consecuencia su actividad no fue de naturaleza laboral, suscribiendo contratos de prestación de servicios, motivo por el cual no existía obligación de dar de alta en el T-Registro a dichas servidoras, porque el vínculo contractual ya no se encontraba vigente.

- ii. La multa impuesta vulnera los principios de legalidad y proporcionalidad, porque conforme al numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, en el presente caso el 04 de junio de 2021, se extendió la medida de requerimiento de entrega y exhibición de la Constancia de Alta del T-Registro de las dos colaboradoras, quienes para dicha fecha, ya no prestaban servicios en su centro de trabajo, siendo física y jurídicamente imposible darles de alta en el T-Registro, porque para ello se requiere que el vínculo laboral se encuentre vigente, resultando evidente que no correspondía emitir el Acta de Infracción, porque no existía forma de subsanar las infracciones.
- iii. Se les sanciona por haber incurrido en tres infracciones, por no haber acreditado el registro en planilla electrónica de las trabajadoras Jessica Magali Chimoy Llomtop y Teresa Amelia Cruz Daza, por no haber acreditado la inscripción de las trabajadoras Jessica Magali Chimoy Llomtop y Teresa Amelia Cruz Daza en el sistema de seguridad social: componentes salud y pensiones; sin embargo no se les puede imputar la comisión de hasta tres infracciones sobre la base de un mismo hecho, que es el no haber registrado en la planilla electrónica a las trabajadoras Jessica Magali Chimoy Llomtop y Teresa Amelia Cruz Daza, ya que con el solo registro de todo trabajador en la planilla electrónica, automáticamente se genera el registro y por ende la obligación de pago de los aportes previsionales para atenciones de salud y régimen de pensiones, y jurídicamente es imposible que el empleador incurra en infracción por no inscribir al régimen de seguridad social: pensiones, por cuanto el aporte por ese concepto es de



cargo exclusivo del trabajador, por lo que no existe forma de incurrir en la infracción, siendo de aplicación el artículo 48-A del RLGIT, según el cual cuando una misma acción u omisión del empleador constituya más de una infracción prevista en el reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad; la sanción impuesta vulnera el principio de razonabilidad y proporcionalidad porque además al haber dejado de prestar servicios, les resulta materialmente imposible acogerse al beneficio a que se contrae el inciso a) del artículo 40 de la LGIT.

- iv. Asimismo, la Resolución impugnada es incongruente, porque les impone la sanción de multa, vulnerando el principio de legalidad, ya que el Informe Final de Instrucción concluye que no ha quedado acreditada la desnaturalización del vínculo laboral, por lo que opina que no se instaure procedimiento sancionador contra la empresa, Informe que ha sido puesto a su conocimiento para que presenten descargos, pero como no contenía imputación de cargo alguno no han formulado descargo, y contradictoriamente se les ha sancionado, sin haber existido cargo alguno en el Informe Final, correspondiendo que se revoque la resolución impugnada y se deje sin efecto la multa impuesta.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 52-2022-SUNAFIL/IRE-HUA, de 30 de setiembre de 2022<sup>3</sup>, la Intendencia Regional de Huánuco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Que, se debe tener en cuenta que la normativa es clara en precisar que no importa la modalidad de trabajo, ni los días laborados, la obligación del sujeto inspeccionado es registrar en planilla a sus trabajadores en el día que ingresan a laborar, en el caso de autos si bien es cierto, que al momento en que se han iniciado las actuaciones inspectivas e incluso cuando se ha realizado la medida de requerimiento, las afectadas no tenían vínculo laboral, eso no exime de la responsabilidad al sujeto inspeccionado, ello debido a que conforme al artículo 26 de la Constitución se dispone que se respeten los principios de la relación laboral, como es el del carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley; asimismo el Convenio N° 081 de la OIT, señala que el Sistema de Inspección está encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones a fines, en la medida en que los inspectores de trabajo están encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones.
- ii. Conforme a lo señalado, la norma no indica que el inspector no pueda solicitar información o requerir documentación de personal que en ese momento ya no tenga vínculo laboral con la empresa, muy por el contrario, la norma faculta al inspector para que en el desarrollo de sus funciones vele por el cumplimiento de la normativa socio laboral, lo que ha sucedido en el presente caso, aunado a ello se tiene que en el registro de la SUNAT se permiten las modificaciones en el alta, asimismo permite el registro con fechas anteriores, en ese contexto, el sujeto inspeccionado bien pudo registrar a las trabajadores por los días laborados en su centro de trabajo y

---

<sup>3</sup> Notificada a la impugnante el 03 de octubre de 2022, véase folio 60 del expediente sancionador.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 098-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- cumplir con sus obligaciones laborales, hecho que no ha sucedido en el presente caso, quedando acreditada de esta manera la multa impuesta.
- iii. Respecto a lo resuelto en el Informe Final de Instrucción y la Resolución de Primera Instancia, se debe tener presente que la autoridad de primera instancia ejerce la potestad sancionadora, ello conforme a todo lo actuado dentro del procedimiento inspectivo y a la fase instructora, así como a los descargos presentados por el sujeto inspeccionado, ello al amparo de lo establecido en los numerales 7.1.2.6 literal c), 7.1.3.5 literal a), 7.1.3.6 literales a) y b) y 7.1.3.7 literal a) de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, así mismo debe tener en cuenta: i) Todo lo actuado en el procedimiento, ii) *La calidad referencial que tiene la propuesta contenida en el Informe Final de Instrucción* y, iii) Los requisitos que debe de contener la resolución. Es decir, y de acuerdo al inciso c) del artículo 7.1.2.6 de la mencionada Directiva, se ha establecido que, al pronunciarse sobre la no existencia de infracción, la Autoridad Instructora (es decir la que emitió el Informe Final de Instrucción) PROPONE a la Autoridad Sancionadora, sin que dicha propuesta VINCULE U OBLIGUE a la Autoridad Resolutora de conservar lo que ha sido resuelto por la fase instructora, ya que corresponde a la Autoridad Resolutora efectuar la evaluación y graduación definitiva de la sanción que corresponde imponer.

**1.6** Con fecha 17 de octubre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Huánuco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 52-2022-SUNAFIL/IRE-HUA.

**1.7** La Intendencia Regional de Huánuco elevó el recurso de revisión y los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORÁNDUM N° 000717-2022-SUNAFIL/IRE-HUA, recibido el 20 de octubre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

## **II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**

**2.1.** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma

---

<sup>4</sup> 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.”



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

- 2.1.** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>5</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>6</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>7</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>8</sup> (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 artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de estos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término

---

<sup>5</sup>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.

(...)"

<sup>6</sup> "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."

<sup>7</sup>Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

<sup>8</sup>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° 098-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

- 3.2.** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3.** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”<sup>9</sup>.
- 3.4.** En este orden de ideas, resulta indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia sociolaboral -tanto adjetivo como sustantivo- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema de Inspección del Trabajo. La normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujetos del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico-procedimental establecida en el marco del Sistema de Inspección del Trabajo. Cabe precisar que dicho análisis garantiza la vigencia del debido proceso en sede administrativa, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>10</sup>.
- 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.

---

<sup>9</sup> Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N°004-2017-TR.

<sup>10</sup> Ver, por ejemplo, las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 3741-2004-PA, 615-2009-PA/TC, 6136-2009-PA/TC, 6785-2006-PA/TC, 2608-2009-PA/TC, 6132-2008-PA/TC, 3792-2009-PA/TC y 2597-2009-PA/TC.



#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE EMPRESA DE TRANSP. REAL BUSS E.I.R.L. – REAL BUSS E.I.R.L**

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que EMPRESA DE TRANSP. REAL BUSS E.I.R.L. – REAL BUSS E.I.R.L., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 52-2022-SUNAFIL/IRE-HUA emitida por la Intendencia Regional de Huánuco, que confirmó la sanción impuesta de S/ 69,432.00, por la comisión, de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT, así como, dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad social tipificadas en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B° del mismo cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 04 de octubre de 2022.
- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por EMPRESA DE TRANSP. REAL BUSS E.I.R.L. – REAL BUSS E.I.R.L.

#### **V. DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Con fecha 17 de octubre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 52-2022-SUNAFIL/IRE-HUA, en base a los siguientes argumentos:

- i.** Indica que, cuando el Informe Final de Instrucción se pronuncia sobre la inexistencia de infracción, como en el presente caso, resulta incongruente que se corra traslado de dicho informe al sujeto inspeccionado para que formule descargos, que evidentemente no existen, si se tiene en cuenta que la propia autoridad instructora se está pronunciando por la inexistencia de infracción. Por consiguiente, considera que al tratarse de dos instancias del mismo nivel jerárquico, tanto la Sub Intendencia de Actuaciones Inspectivas, así como la Subintendencia de Resolución, no puede una de ellas desautorizar a la otra, deslegitimando el Informe Final de Instrucción, sino que en tal supuesto, de discrepar la Sub Intendencia de Resolución con el Informe Final de Instrucción, debería establecerse un trámite por un órgano jerárquico superior que decida cuál es el procedimiento a continuar en dicho supuesto, pues es evidente que finalmente el administrado, es quien resulta perjudicado con la continuación del procedimiento si se le notifica para que formule descargos de un Informe Final de Instrucción que declara la inexistencia de infracción, ya que no tiene certeza sobre los cargos de los que tiene que defenderse.
- ii.** Por ende, es insuficiente que la Intendencia Regional haya utilizado como argumento, que la propuesta del Informe Final tiene calidad referencial, pues para el administrado, bajo ningún punto de vista puede tener tal calidad, por tal sentido, considera que la resolución recurrida es nula, porque la Sub intendencia de Resolución, debió haberseles comunicado cuáles son los cargos que se les imputan para defenderse de ellos, y no simplemente correrles traslado del Informe Final de Instrucción que, como ya se expuso, declara la inexistencia de infracción.
- iii.** De otro lado, agrega que la Resolución de Intendencia, no se pronunció sobre el supuesto vínculo laboral existente, ya que, no se determinó la existencia de una



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 098-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

jornada ni horario de trabajo, ya que las supuestas trabajadoras afectadas, prestaron servicios de forma esporádica y por días específicos, por lo que, al no haberse determinado la existencia de jornada ni horario de trabajo, resulta evidente que los servicios prestados por doña Jessica Magali Chimoy Llontop y doña Teresa Amelia Cruz Daza, no tuvieron naturaleza laboral, y si bien prestaron servicios en su representada como servicio a bordo (terramozas), las instancias de mérito no han tenido presente que el contacto físico entre personas se encontraba prohibida como medida sanitaria, por tanto ninguna empresa de transportes viajaba con tripulación a bordo en sus salones de pasajeros, de tal manera que las actividades de “servicio a bordo” o “terramoza” de sus colaboradoras, constituían únicamente en recibir a los pasajeros al momento del embarque, registrarlos en el Cuadro de Pasajeros e indicarles la ubicación en sus respectivos asientos, ya que por disposición del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y del Ministerio de Salud, no se entregaban bolsas de mareo, ni refrigerio, ni alcohol o algodón a los usuarios.

- iv. Por lo que, señala, que dicha actividad no fue de naturaleza laboral, ya que para la prestación de estos se suscribieron contratos de prestación de servicios y dada la coyuntura de la pandemia, esa forma de contratación tampoco puede considerarse como una actividad permanente de su representada, por lo que no puede considerarse que hubo vínculo laboral.
- v. Asimismo, indica que la multa impuesta vulnera el principio de legalidad, porque SUNAFIL carece de competencia para determinar infracción alguna, respecto del vínculo que su representada mantuvo con las dos supuestas trabajadoras afectadas, porque resulta materialmente imposible por razón de temporalidad que cumpla finalidades de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales en el orden socio laboral, cuando ya no existe vínculo laboral, más aún cuando, el 04 de junio de 2021, se extendió la medida de requerimiento de entrega y exhibición de la Constancia de Alta del T-Registro de sus servidoras Jessica Magali Chimoy Llontop y Teresa Amelia Cruz Daza, quienes para dicha fecha, ya no prestaban servicios en su representada, por lo que, en consecuencia era física y jurídicamente imposible darles de Alta en el T-Registro.
- vi. En el supuesto de existir infracción, solicita se aplique lo establecido en el artículo 48-A del RLGIT según el cual cuando una misma acción u omisión del empleador constituya más de una infracción prevista en dicho Reglamento, se aplica la sanción establecida para la infracción de mayor gravedad.
- vii. Se vulnera los principios de razonabilidad y proporcionalidad.



## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo

- 6.1. En principio, dado que el administrado argumenta expresamente que ha ocurrido supuestas vulneraciones **al debido procedimiento y a la debida motivación**, pues no se habría motivado adecuadamente las supuestas conductas sancionables, por ello, 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.
- 6.2. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

*“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).*

- 6.3. A su vez, el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG señala que:

*Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa*

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*

*(...)*

*2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.*

- 6.4. Concordante a ello, la LGIT, desarrolla en su artículo 44, los principios generales del procedimiento sancionador, entre ellos: “(...) a) Observación del debido proceso, por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho (...)”.
- 6.5. 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*



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 098-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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

- 6.6. 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 8º 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 8º 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 agregado)*

- 6.7. Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG y la LGIT, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto en relación con la vulneración alegada.

#### **Sobre la presunta vulneración a la motivación de las resoluciones**

- 6.8. 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.

- 6.9. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, 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.
- 6.10. 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.
- 6.11. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. 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:

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

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

**El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.**

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

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

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida **resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la**



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 098-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión.** De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido)

- 6.12. Conforme a ello, 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.

#### **Sobre los presuntos vicios en el procedimiento administrativo sancionador**

- 6.13. En los argumentos esgrimidos por la impugnante, sostiene que se no se han pronunciado sobre la existencia de una jornada ni horario de trabajo, con lo cual no se trataría de un vínculo de naturaleza laboral. Cabe precisar que, mediante el Informe Final se señaló que no se ha acreditado la desnaturalización del vínculo laboral, con lo cual se propuso el archivo.
- 6.14. Ahora bien, en el presente caso, el inspector actuante, de la revisión del comprobante de pago del PLAME del mes de abril/2021, detectó a dos personas contratadas para servicio a bordo (terramozas), a quien se les pagaba a través de recibos por honorarios. Es así como, en el numeral 4.4 del Acta de Infracción, respecto al elemento de Subordinación, señaló: “existen labores subordinadas por cuanto se desenvuelven dentro de un horario que dura el viaje”, conforme se aprecia en la figura:

**Figura 1**

En ese servicio que consiste en atender a los pasajeros de modo intermitente durante el desarrollo del viaje se aprecia que existen **LABORES SUBORDINADAS** por cuanto se desenvuelven dentro de un horario que dura el viaje (SUBORDINACIÓN), esas labores lo realizan de modo personal (PRESTACIÓN PERSONAL DEL SERVICIO), y por lo que perciben un pago (REMUNERACIÓN); en suma: se aprecia que existen los tres elementos de un contrato de trabajo en consecuencia, tales elementos denotan que existen un vínculo laboral, propio de los contratos de trabajo, en donde el elemento distintivo es la subordinación y cuando este servicio, se

- 6.15. De lo antes expuesto, se denota que el inspector actuante no motivó correctamente dicho elemento de la relación laboral, ni consignó algún medio probatorio que permita advertir que dichas trabajadoras se encontraban subordinadas a las órdenes de la impugnante, o cumplían con un horario de trabajo. Situación similar sucede, en la Resolución de Sub



Intendencia Nº 179-2022-SUNAFIL/IRE-HUA/SISA, respecto a lo argumentado por la administrada, en el considerado 15.3, señaló lo siguiente:

**Figura 2**

**15.3.- Subordinación:** El trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, quien tiene facultades de dirección y fiscalización sobre él. Cabe recalcar, que el inspector ha determinado que las labores que realizaban consisten en atender a los pasajeros de modo intermitente durante el desarrollo del viaje, siendo labores subordinadas por cuanto se desenvuelven dentro de un horario que dura el viaje; además, la autoridad sancionadora advierte que estas labores son funciones propias de la actividad económica del sujeto inspeccionado. Por tanto, en este extremo queda acreditado la existencia de este elemento en el caso en concreto.

- 6.16.** De lo expuesto, este Tribunal no observa que la Sub Intendencia de Resolución haya dado una respuesta adecuada a los argumentos alegados por la impugnante, ni mucho menos haya revisado adecuadamente la motivación del Acta de Infracción respecto a los elementos de la relación laboral, y principalmente, sobre el elemento de la subordinación, a fin de determinar la desnaturalización de la relación laboral. Así, se ha identificado que no se valoró correctamente los alegatos expuestos por el Sujeto Inspeccionado, señalando únicamente que no se está evaluando la desnaturalización del contrato sino las obligaciones laborales desde el inicio de la relación laboral, argumento que es contradictorio, pues previo a exigir el cumplimiento de la normatividad sociolaboral, el inspector debió verificar la concurrencia de todos los elementos de la relación laboral; incurriendo de esta forma, en un supuesto de motivación aparente. En tal sentido, se aprecia que la Resolución de Sub Intendencia no sustentó de forma correcta su conclusión, referente a la determinación del elemento de subordinación en la relación laboral.
- 6.17.** Por otro lado, de la lectura a la Resolución de Intendencia Nº 52-2022-SUNAFIL/IRE-HUA, pese a que se cuestiona la determinación del supuesto vínculo laboral, no se ha expuesto ningún fundamento que sustente el elemento de subordinación.
- 6.18.** En ese sentido, las instancias de mérito han lesionado el debido procedimiento y la debida motivación de los actos administrativos, asimismo, no han garantizado el derecho del administrado de obtener una resolución debidamente motivada y sustentada correctamente en base a los medios probatorios contenidos en el expediente administrativo, más aún cuando se advierte deficiencias en la motivación del Acta de Infracción.
- 6.19.** Es así que, es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.
- 6.20.** Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no solo ha identificado sino ratificado el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 098-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

debida motivación de las resoluciones, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el **Expediente N° 00728-2008-PHC/TC**, precisa:

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

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

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

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

*c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los que identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia*



de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por “X”, pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de “X” en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

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

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

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

f) *Motivaciones cualificadas.* - Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 098-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

*decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal.” (énfasis agregado)*

- 6.21.** En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia e Intendencia, si bien dan la apariencia de motivación al existir citas normativas y mencionar la solicitud del administrado, no exponen adecuadamente las razones para justificar sus decisiones, ni mucho menos las exponen de forma clara; situación que afecta la determinación y evaluación de las infracciones muy graves tipificadas en el numeral 25.20 del artículo 25, y el numeral 44-B-1 del artículo 44-B° del RLGIT, y careciendo su decisión de una adecuada motivación.
- 6.22.** Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14° del TUO de la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

*Artículo 10.- Causales de nulidad*

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

*(...)*

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

- 6.23.** Por tanto, resulta imposible convalidar la imprecisión advertida por parte de la Intendencia Regional de Huánuco, así como la motivación insuficiente de la Sub Intendencia de Resolución, las cuales debieron evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador. La actuación de la Sub Intendencia, a diferencia de lo requerido normativamente, no valoró adecuadamente los argumentos de la impugnante ni aplicó el marco normativo correspondiente al no explicar cómo se configuró el elemento de subordinación de la relación laboral. Por otra parte, la Intendencia Regional de Huánuco no expone ningún fundamento, tendiente a responder este extremo ni sustentar adecuadamente las conductas reprochables a la impugnante. Lo anterior generó la vulneración del derecho de defensa del administrado<sup>11</sup> y al debido procedimiento. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente la conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

<sup>11</sup> Fundamento jurídico 14, Exp. N° 02098-2010-PA/TC.



**6.24.** Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 179-2022-SUNAFIL/IRE- HUA/SISA, y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 52-2022-SUNAFIL/IRE-HUA, incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

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

**6.25.** El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema”. Precisa, además, que se sustenta en la “inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal”.

**6.26.** En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.

**6.27.** En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 179-2022-SUNAFIL/IRE-HUA/SISA, de fecha 04 de agosto del 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 del artículo 13 del TUO de la LPAG; tal resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

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

**6.29.** En consecuencia, se remite la presente Resolución al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

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

**POR TANTO**

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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 098-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

#### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** - Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la **EMPRESA DE TRANSP. REAL BUSS E.I.R.L – REAL BUSS E.I.R.L.**, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 179-2022-SUNAFIL/IRE- HUA/SISA, de fecha 04 de agosto del 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 383-2021-SUNAFIL/IRE-HUA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.** - **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N°179-2022-SUNAFIL/IRE- HUA/SISA, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

**TERCERO.** - Notificar la presente resolución a la **EMPRESA DE TRANSP. REAL BUSS E.I.R.L – REAL BUSS E.I.R.L.** y a la Intendencia Regional de Huánuco, para sus efectos y fines pertinentes.

**CUARTO.** - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Huánuco, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin de que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.29 de la presente resolución.

**QUINTO.** - Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**

Presidenta

**LUIS GABRIEL PAREDES MORALES**

Vocal Alterno

**JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO**

Vocal Alterna

**Vocal Ponente: LUIS PAREDES**

20240131JCR