

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

<sup>13</sup> Cfr. MOLERO MANGLANO, Carlos; SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, José Manuel y otros. Manual de Derecho del Trabajo. 5ta. Edición. Navarra. Editorial Aranzadi. 2005, pp. 270-273.

<sup>14</sup> PLA, Américo. Curso de derecho laboral. Ed. Acali, Montevideo, 1978, t. II vol. I, p. 176.

<sup>15</sup> ERMIDA, Oscar. Modificación de condiciones de trabajo por el empleador. Ed. Hammurabi SRL, Buenos Aires, 1989, p. 69-80.

<sup>16</sup> Los elementos esenciales del contrato de trabajo son aquellos aspectos fundamentales de la relación laboral, son los objetos principales de esta relación: la prestación del trabajo y el pago de la remuneración, por lo que se podrá considerar elementos esenciales – a modo enunciativo - la categoría del trabajador, la remuneración; sin embargo, en la línea de Ermida Uriarte, la prestación de trabajo se vincula con distintos aspectos de la relación laboral tales como el lugar de la prestación, el horario, etc. respecto de los cuales no hay consenso sobre si son elementos esenciales del contrato de trabajo o no; no obstante, si la ejecución del ius variandi generase perjuicio al trabajador, no podría ser amparada.

<sup>17</sup> Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos (...)

25.14 Los actos de hostilidad y el hostigamiento sexual, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales

<sup>18</sup> **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG** "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

<sup>19</sup> "TUO de la LPAG

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

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

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

2292068-1

**TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**  
**SALA PLENA**

**RESOLUCIÓN DE SALA PLENA**  
**N° 007-2024-SUNAFIL/TFL**

**EXPEDIENTE SANCIONADOR** : 69-2020-SUNAFIL/IRE-ICA  
**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA REGIONAL DE ICA  
**IMPUGNANTE** : TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C.  
**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA  
**MATERIAS** : - LABOR INSPECTIVA  
- RELACIONES LABORALES  
- SEGURIDAD SOCIAL

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C.**, y, en consecuencia, la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el

*expediente sancionador N° 69-2020-SUNAFIL/IRE-ICA. Se ESTABLECEN como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.45, 6.46, 6.48 y 6.50 de la presente resolución, respecto a la incorrecta tipificación por parte del personal inspectivo de la conducta infractora imputada al empleador cuando no se ha delimitado previamente que se haya producido la desnaturalización de las modalidades formativas laborales.*

Lima, 23 de abril de 2024

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por **TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C.** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 24 de octubre 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° 1132-2019-SUNAFIL/IRE-ICA, 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° 43-2020 (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, dos (02) infracciones en materia de seguridad social y (01) infracción muy grave a la labor inspectiva; por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 07 de enero de 2020.

**1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 106-2020-SUNAFIL/IAI-IRE-ICA, de fecha 14 de septiembre de 2020, notificada el 22 de julio de 2021, 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° 169-2020-SUNAFIL/IRE-ICA-SIAI, de fecha 14 de enero de 2022 (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 Ica, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, notificada el 11 de abril de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 261,225.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no registrar trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal contratado bajo modalidades formativas laborales, personal de terceros o derecho habientes en las planillas de pago o planillas electrónicas a que se refiere el Decreto Supremo N° 018-2007-TR y sus modificatorias, o no registrar trabajadores y prestadores de servicios en el registro de trabajadores y prestadores de servicios, en el plazo y con los requisitos previstos, incurriéndose en una infracción por cada trabajador, pensionista, prestador de servicios, personal en formación, Modalidad formativa laboral y otros, personal de terceros o derechohabiente. Para el cálculo de la multa a imponerse, se entiende como trabajadores afectados a los pensionistas, prestadores de servicios, personal contratado bajo modalidades formativas laborales, así como los derechohabientes, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/. 116,100.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista la obligación de

inscripción, en el **régimen de seguridad social en salud** o en el régimen de seguridad social en pensiones, sean estos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 116,100.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista la obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud o en el **régimen de seguridad social en pensiones**, sean estos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,675.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas de orden sociolaboral. Respecto a la medida inspectiva de requerimiento notificada el 07 de enero de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 19,350.00.

**1.4** Con fecha 03 de mayo de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, argumentando lo siguiente:

i. En primer lugar, es importante anotar que su parte efectuó esta denuncia en sus descargos, sin embargo, este argumento ha sido ignorado por completo, no habiéndose pronunciado la autoridad inspectiva de trabajo sobre el particular, estableciendo con ello que hay un defecto de motivación, generando ello la nulidad del procedimiento. En consecuencia, la inspectora auxiliar Flor de María Donaires Ruiz no podía haber llevado a cabo el presente procedimiento, pues ello debió estar a cargo de un inspector de trabajo, siendo nulo el presente procedimiento. Esta denuncia no puede ser ignorada y en definitiva debe dar lugar que se declare la nulidad de todo el procedimiento inspectivo, bajo responsabilidad funcional.

ii. Bajo ningún supuesto puede entenderse que ha habido una delegación de facultades al inspector auxiliar o que, en el mejor de los casos, ha habido un apoyo y colaboración, pues ello no significa en ningún caso que el inspector auxiliar sustituya y realice las funciones de los supervisores inspectores y los inspectores del trabajo sin que estos participen, ya que el apoyo y la colaboración significa una asistencia en las labores que ellos tienen, pero nunca la delegación de facultades, pues de ser así debe existir un acto administrativo expreso y material que lo determine, lo que bien saben no existe.

iii. Resulta inentendible si se tiene en consideración que su representada cumplió con la documentación requerida y de hecho el día 13 de enero de 2020 cumplieron con presentar las altas de estas personas en la Planilla Electrónica; sin embargo, luego se precisó que debía ser desde una fecha anterior, la que ha sido entendido como un incumplimiento. En efecto, su representada ha cumplido con registrar a las 11 personas que realizan modalidades formativas laborales en planilla y a una trabajadora que han sido parte del procedimiento fiscalizador, no obstante, el inspector de trabajo, desconociendo la vigencia del principio de primacía de la realidad, establece un incumplimiento cuando ello no es verdad.

iv. Como se aprecia, lo que se sanciona es la conducta de "nunca" registrar a los trabajadores o al personal contratado bajo modalidades formativas laborales en la planilla, pero la norma no se refiere el caso del registro oportuno, por lo que es claro que en el presente caso no se les puede sancionar ya que su representada sí cumplió ante el requerimiento efectuado por el inspector.

v. Al igual que en el caso anterior, su representada sí cumplió con el mandato, por lo que resulta inentendible que se los sancione por ello cuando no es posible otorgar una protección en seguridad social retroactiva. Además, aun cuando se le explicó a la inspectora auxiliar que no existe esta obligación en el caso de quienes realizan una modalidad formativa laboral, se cumplió con su mandato.

vi. Evidentemente se les estaría aplicando dos multas por un mismo hecho, pues en el supuesto negado de que la infracción exista, se está aplicando dos sanciones por un

mismo hecho generador, lo que vulnera indudablemente el principio non bis in idem.

vii. Se puede ver que el inspector auxiliar propone las multas como si fueran una microempresa. Es decir, propone una multa por cada persona supuestamente afectada, y luego multiplica el resultado por el número de aquellos. Pero esa interpretación es incorrecta. Cuando la norma en mención señala que se incurre en infracción por cada trabajador afectado, no está estableciendo que se desconozca la tabla de infracciones que prevé rangos en función al número de trabajadores, sino que lo que busca es evitar que se aplique una única multa y que esta sea la más baja.

viii. Precisamente cuando se hace referencia al número de trabajadores afectados, la tabla establece rangos que van de 1 a 10 de 11 a 25, y así sucesivamente no podría entenderse esto de otra manera, ya que ello conllevaría a un ejercicio abusivo de la autoridad inspectiva de trabajo.

ix. Y dicen abusivo porque como bien se sabe, la doctrina reconoce la existencia del principio "in dubio pro administrado", lo que implica que en caso de duda sobre la interpretación o aplicación respecto al sentido de una norma o sobre dos normas, siempre se debe aplicar la más favorable al administrado.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 24 de octubre de 2022<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Ica declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante; por considerar los siguientes puntos:

i. En efecto, los inspectores auxiliares están facultados para ejercer funciones inspectivas de vigilancia y control de las normas en microempresas o pequeñas empresas, así como funciones de colaboración y apoyo en el desarrollo de las funciones inspectivas atribuidas a los Supervisores Inspectores y a los Inspectores del Trabajo. Todo ello está bajo la dirección y supervisión técnica de los Supervisores Inspectores, responsables del equipo al que estén adscritos, funciones de orientación, información y difusión de las normas legales, resolver interrogantes de los ciudadanos sobre los expedientes de inspección y las normas legales de aplicación, brindar apoyo a los directivos y responsables del Sistema de Inspección en las labores que dispongan, entre otras que le puedan ser conferidas.

ii. En esa misma línea argumentativa, se tiene que las actuaciones inspectivas de investigación podrán realizarse por uno o por varios inspectores del trabajo conjuntamente, en cuyo caso actuarán en equipo, para ello el Supervisor Inspector del Trabajo que se encuentre al frente del mismo, coordinará las actuaciones de sus distintos miembros.

iii. Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley, los Supervisores Inspectores y los Inspectores del Trabajo están facultados para desempeñar todos los cometidos de la función inspectiva incluidos en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley; en tal sentido, de lo que obra en autos, podemos observar que si bien en la Orden de Inspección consta como inspector encargado de las actuaciones inspectivas una inspectora auxiliar comisionada, y como supervisora a la inspectora auxiliar Ramos Paula Anita (en adelante, inspectora de trabajo), lo cierto es que dentro de las modalidades de actuación, esta última participó como inspectora de trabajo dentro de las facultades que le brinda el numeral 1 del artículo 3 de la LGIT.

iv. En efecto, se logra apreciar que la inspectora de trabajo participó en la comprobación de datos, conforme lo señalado en el numeral 4.1 de los hechos constatados del Acta de Infracción; asimismo se observa la participación de la inspectora de trabajo en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, que obra a folios 394 a 400 del expediente de actuaciones inspectivas.

v. Estando bajo dicho escenario de participación, la Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva, sostiene que la medida inspectiva de requerimiento debe encontrarse firmada por todos los inspectores que actuaron durante la investigación, y como bien se observa del presente caso, el supervisor inspector participa firmando la medida de requerimiento como parte integrante del equipo de inspectores, teniendo este último la calidad de inspector de trabajo, conformando así el equipo de inspectores a cargo de las investigaciones.

vi. Ahora, si bien la inspeccionada hace referencia a la cantidad de trabajadores inmersos en las investigaciones realizadas a lo largo de las actuaciones inspectivas, lo cierto es que la inspectora de trabajo, es parte integrante de la Orden de Inspección y participó en las actuaciones inspectivas como tal, es decir con las facultades que le brinda la LGIT, por tanto no tendría razón de ser el cuestionamiento de la inspeccionada, toda vez que al haber participado un inspector de trabajo como tal dentro del procedimiento inspectivo, reviste al Acta de Infracción de la legalidad que el caso amerita y alcanza determinar los incumplimientos a las normas sociolaborales.

vii. Bajo ese orden de ideas, se advierte la participación de la supervisora inspectora dentro de las actuaciones inspectivas, quedando evidenciada su intervención dentro de la comprobación de datos, como de la emisión de la medida inspectiva de requerimiento y finalmente la suscripción del Acta de Infracción; por tanto, queda de plano desvirtuado lo alegado por la inspeccionada por carecer de sustento válido.

viii. Bajo la identificación plena de cada uno de ellos, se logró apreciar que del total de los trabajadores de la inspeccionada, 12 de ellos no se encontraban registrados en la planilla electrónica, pese a que los inspectores comisionados pudieron determinar los tres elementos esenciales del contrato -de trabajo de 1 de los 12 trabajadores y de 11 que se venían desempeñando como personal en formación, es decir practicantes, se tuvo a la vista los convenios suscritos con la inspeccionada, logrando visualizar la fecha de ingreso de cada uno de ellos de los cuales se evidencia que su fecha de ingreso no concuerda con la fecha que la inspeccionada los registró en su planilla.

ix. En el caso que los atañe, el T-Registro de la inspeccionada respecto a los 12 trabajadores detallados en el cuadro que antecede fueron dados de alta con fecha 01 de diciembre de 2019, es decir con fecha posterior a la fecha que realmente los trabajadores prestaron labores.

x. Así pues, se tiene que el multicitado T-Registro cuenta con la información tal como es el alta del trabajador, información que debe ser registrada en forma oportuna por todo empleador cuando el trabajador, personal en formación laboral y personal de terceros, haya ingresado a laborar, es decir dentro del día que se produce su ingreso a prestar sus servicios, independientemente de la modalidad de contratación y de los días laborados.

xi. Al respecto, debe resaltar que el registro con fecha cierta de ingreso a laborar, registrado como tal en el T-Registro, es de vital importancia al ser el seguro social la entidad que otorgará la cobertura al trabajador que se encuentra asegurado, brindándole prestaciones de prevención, promoción, recuperación y subsidios para el cuidado de su salud y bienestar social, trabajo y enfermedades profesionales.

xii. Ahora bien, refiriéndose a la conducta reprochada por el incumplimiento del registro en el seguro social en pensiones, dicho incumplimiento se revistió como tal al no registrar la inspeccionada con fecha cierta el ingreso de su trabajadora Sr(a). Daniela López Olivo, quien fue la única que los inspectores comisionados reconocieron como trabajadora sin encontrarse en calidad de "personal en formación laboral" y por tanto fue la única trabajadora afectada en este extremo de quien se pudo exigir el cumplimiento del registro como tal, ya que como bien lo dejaron sentado los inspectores en el numeral 4.11 de los hechos constatados en el Acta de Infracción es facultativo que la inspeccionada registre en un sistema pensionario al personal en formación laboral.

xiii. En ese sentido, se tiene que las infracciones detalladas en el numeral 02 y 03 del cuadro N° 02 de la resolución venida en alza, vulneran el bien jurídico protegido de los derechos laborales de los trabajadores respecto al cumplimiento de las normas de seguridad social, sin embargo, cada uno de ellos desde distintas perspectivas; tales como (I) el derecho a la cobertura de SALUD; y, (II) el derecho a garantizar el acceso a las PENSIONES ya sea a través de entidades públicas, privadas o mixtas. De igual manera, la cantidad de trabajadores afectados de la infracción detallada en el numeral 02 del cuadro N° 02 de la resolución venida en alza discrepa con la cantidad de trabajadores afectados de la infracción detallada en el numeral 03 del cuadro N° 02 de la multicitada resolución.

xiv. Por lo tanto, se concluye que, si bien se trata del mismo sujeto, el que está ejecutando más de una infracción, no se evidencia que exista una estricta identidad de hechos y fundamentos como trata dar a entender la inspeccionada; por consiguiente, en el presente procedimiento, al no haberse configurado el requisito esencial de la triple identidad, no se denota transgresión al Principio de Non Bis In Ídem, no existiendo una doble sanción por un mismo hecho.

1.6 Con fecha 16 de noviembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Ica el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA.

1.7 La Intendencia Regional de Ica admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM -001145-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, recibido el 18 de noviembre 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>3</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</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>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</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 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de

competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias<sup>18</sup>.

3.4 En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

3.5 En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C.**

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, emitida por la Intendencia Regional de Ica, que confirmó la sanción impuesta de S/ 261.225,00, por la comisión de (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT, dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de seguridad social, tipificadas en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, y, una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT; dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 27 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 TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C.

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

Con fecha 16 de noviembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, señalando los siguientes alegatos:

i. El artículo 5 establece de manera clara y precisa cuáles son las facultades con las que cuenta el Inspector de Trabajo de manera exclusiva, las que son indelegables. Por otra parte, el artículo 6 de la Ley No 28806 delimita las facultades de los Inspectores Auxiliares, no encontrándose dentro estas las facultades atribuidas a los inspectores de trabajo.

ii. De las normas citadas, queda claro que los Inspectores de Trabajo tienen sus atribuciones en función de sus competencias y experiencia, y los Inspectores Auxiliares tienen las suyas que son para labores de menor complejidad, no pudiendo estos últimos ejercer las facultades de los Inspectores de Trabajo sin que exista una fuente de Derecho que de manera expresa lo permita -salvo que se trate de la inspección de una microempresa, que no es el caso-, de lo contrario estarían ante un acto arbitrario ejercido por funcionario carente de una competencia que no tiene atribuida por mandato de la Ley, lo cual vicia de nulidad todo el procedimiento, al haberse quebrantado el principio de legalidad.

iii. En el caso concreto, más allá de que opere un "equipo de inspectores" ello no quiere decir que cada uno de los miembros de este equipo no tenga autonomía propia para tomar decisiones dentro del procedimiento inspectivo, como ha ocurrido en el presente caso, en el que el Inspector Auxiliar ejecuta los actos administrativos según su parecer.

iv. Esencialmente esta resolución establece que la actuación del inspector auxiliar no ha sido ilegal, porque

formó parte de un equipo, y de acuerdo a Ley ello es posible, sin embargo, no han señalado nada respecto a que les indiquen cuál es el acto administrativo que habilita a este inspector, pues no está en discusión que sean parte de un equipo, sino que esté facultado legalmente para ello.

v. En efecto, el artículo 4 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo -vigente durante las actuaciones inspectivas del presente caso- estableció claramente que "los Inspectores Auxiliares están facultados para realizar actuaciones inspectivas conjuntamente con los Inspectores de Trabajo, cuando forman parte de un Equipo de Trabajo, entrevistando a los trabajadores y empleadores, visitando los lugares y centro de trabajo, así como la comprobación de datos, entre otras acciones".

vi. Esta norma precisa expresamente que los inspectores auxiliares están facultados para realizar actuaciones inspectivas conjuntamente con el inspector de trabajo y por sí solo. Por eso, el Intendente yerra cuando afirma que, por principio de eficacia, los inspectores auxiliares pueden realizar actuaciones inspectivas de manera independiente; sin embargo, la norma citada claramente especifica lo contrario.

vii. Esta situación pone en evidencia que el presente procedimiento no ha sido arreglado a Derecho, pues la investigación ha sido efectuada por un funcionario que no cuenta con la facultad para ello, generando un vicio que acarrea la nulidad del Acta de Infracción conforme lo establece el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

viii. Como se aprecia, lo que se sanciona es la conducta de "nunca" registrar a los trabajadores o al personal contratado bajo modalidades formativas laborales en la planilla, pero la norma no se refiere el caso del "registro oportuno", por lo que es claro que en el presente caso no se les puede sancionar, ya que su representada sí cumplió ante el requerimiento efectuado por el inspector.

ix. Por lo tanto, en atención al principio de tipicidad, no se les puede sancionar si es que su representada sí ha incluido en la planilla al personal contratado bajo modalidades formativas laborales y a la trabajadora en cuestión, incluso antes del inicio de las actuaciones inspectivas. Por lo que constituye esta multa una expresión de la arbitrariedad con la que viene actuando la Autoridad Inspectiva de Trabajo.

x. Entonces, ambas normas invocadas por el Inspector vulneran el principio de tipicidad, ya que dichas normas regulan y sancionan la no inscripción o registro de trabajadores afectados. En el presente caso, está más que acreditado que el 1 de diciembre de 2019, antes del inicio de las inspecciones laborales del presente procedimiento, se registró a los trabajadores afectados en la planilla electrónica, por ende también en el sistema de seguridad social de salud ( 11 practicantes y una trabajadora) y de pensiones (1 trabajadora), por lo que, no se puede aplicar una multa porque dicha norma no prevé el supuesto del caso concreto, siendo que se está tergiversando los términos de la norma para poder sancionar.

xi. Para mayor abundamiento, con respecto a la contratación de un seguro social de salud para los practicantes, en el presente procedimiento no se ha tenido en cuenta que el numeral 5 del artículo 52 de la Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, señala que es una infracción: "No contratar un seguro que cubra los riesgos de enfermedad y accidentes o no asumir directamente el costo de estas contingencias"; es decir, el solo hecho de no tener seguro no es una infracción, pues en caso de no tener el seguro el empleador puede hacerse cargo de las contingencias suscitadas; sin embargo, no se ha acreditado que su representada se haya negado a asumir esta obligación.

xii. Se puede ver que la Inspectora Auxiliar propone las multas como si fuera una microempresa. Es decir, propone una multa por cada persona supuestamente afectada, y luego multiplica el resultado por el número de aquellos. Pero esa interpretación es errónea.

xiii. Cuando la norma en mención señala que se incurre en infracción por cada trabajador afectado, no está estableciendo que se desconozca la tabla de infracciones que prevé rangos en función al número de trabajadores, sino que lo que busca es evitar que se aplique una única multa y que esta sea la más baja.

xiv. Precisamente, cuando se hace referencia al “número de trabajadores afectados” la tabla establece rangos que van de 1 a 10, de 11 a 25, y así sucesivamente. No podría entenderse esto de otra manera, ya que ello conllevaría a un ejercicio abusivo de la Autoridad Inspectiva de Trabajo.

xv. Y dicen abusivo porque como bien se sabe, la doctrina reconoce la existencia del principio “in dubio pro administrado”, lo que implica que en caso de duda sobre la interpretación o aplicación respecto al sentido de una norma o sobre dos normas, siempre se debe aplicar la más favorable al administrado.

xvi. Es la propia Ley N° 28806 la que ha establecido los criterios para la aplicación de las multas, y en ninguno de sus párrafos señala que esta debe calcularse como lo ha hecho el Intendente.

xvii. Por consiguiente, en el supuesto negado de que se les aplique una multa por los supuestos antes mencionados, esta no podría superar las 4.50 UIT vigente al año 2019, y no podrían aplicarse dos multas por el mismo supuesto de hecho, sin perjuicio de que no les corresponden las multas como han señalado en el acápite previo.

xviii. En el presente procedimiento, esta medida de requerimiento que supuestamente ha sido incumplida no ha sido debidamente detallada en el Acta de Infracción, vulnerándose de esta manera el artículo 54 del Reglamento de la Ley de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo No 019-2006-TR puesto que no se cumplió con el contenido mínimo de un Acta de Infracción.

xix. En el presente caso, respecto al incumplimiento de la medida de requerimiento, en el Acta de Infracción se señala que la inspeccionada no cumplió con levantar los incumplimientos que conllevaron a la adopción de la medida inspectiva de requerimiento. Esta afirmación es la única referencia en el Acta de Infracción para sustentar la imputación a la infracción a la labor inspectiva; lo cual es insuficiente, pues omite detallar -por ejemplo- qué medidas han sido incumplidas, si en su totalidad o parcialmente, y en qué periodos.

xx. El Tribunal debe declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador recaído en el presente expediente sancionador.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre la inaplicación de los artículos 5 y 6° de la Ley N° 28806

6.1 Es pertinente indicar que la Orden de Inspección N° 1132-2019-SUNAFIL/IRE-ICA fue asignada a un equipo conformado por dos Inspectores: Supervisora Paula Anita Peña Ramos y la Inspectora Auxiliar Flor de María Elizabeth Donaires Ruiz. Al respecto, cabe indicar que la validez de las actuaciones inspectivas no se condiciona a la participación conjunta de ambos inspectores en cada actuación efectuada durante la etapa inspectiva, sino a la intervención indistinta de ambos durante la fase investigatoria, conforme lo prevé el principio de unidad de acción, establecido en el artículo 10° de la LGIT, en cuyo caso en las funciones de colaboración y apoyo, los Inspectores Auxiliares están facultados para realizar actuaciones inspectivas, entrevistando a los trabajadores y empleadores, visitando los lugares y centros de trabajo, así como la comprobación de datos, entre otras acciones, todo ello, en concordancia con el cuarto párrafo del artículo 4 del D.S. N° 019-2007-TR.

6.2 De esta forma, tenemos que la Supervisora no participó en algunas diligencias durante las actuaciones inspectivas, sin embargo, sí lo hizo en otras, como en la comprobación de datos, en la medida de requerimiento y Acta de Infracción. En ese sentido, y de la revisión del expediente de inspección se aprecia que tanto la Supervisora como el Inspector auxiliar han sido parte de las actuaciones inspectivas. Por tanto, se han cumplido con los lineamientos dispuestos para la función inspectiva.

6.3 Conforme a ello, se puede verificar que, el supervisor, en dos actuaciones inspectivas con anterioridad a la emisión del Acta de Infracción participó, dejando constancia de su participación a través de la suscripción de su firma física, verificándose entonces que, las actuaciones inspectivas se realizaron de manera conjunta (inspector de

trabajo e inspector auxiliar); y, si bien se advierte que, en otras actuaciones inspectivas la inspectora auxiliar actuó sola, no invalida las actuaciones, conforme a lo detallado en el artículo 10 del Reglamento de la Ley 28806, ya que esto se encuentra permitido por ley. Por consiguiente, no se ha vulnerado el principio de legalidad.

6.4 Del mismo modo, corresponde mencionar que estos alegatos ya fueron absueltos en la resolución impugnada, en los considerandos 3.1 al 3.10, la Intendencia Regional de Ica analiza la participación conjunta de los inspectores asignados a la Orden de Inspección N° 1132-2019-SUNAFIL/IRE-ICA. Siendo así, corresponde desestimar los argumentos sostenidos por la administrada en su recurso de revisión en el presente extremo.

### Sobre la obligación del sujeto inspeccionado de registrar en planilla a sus trabajadores

6.5 El artículo 4 del TUO de la LPCL, establece que “en toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado”. Así, existe un vínculo de naturaleza laboral cuando se presenten los siguientes tres (3) elementos: (i) prestación personal del servicio, (ii) remuneración, y (iii) subordinación; siendo este último el elemento distintivo entre el contrato de trabajo y el contrato de locación de servicios, el cual adopta una serie de manifestaciones cuyo descubrimiento nos lleva a concluir el carácter laboral de una relación contractual.

6.6 Por su parte, mediante Decreto Supremo N° 015-2010-TR se modificó el Decreto Supremo N° 018-2007-TR, mediante el cual se establecen disposiciones relativas al uso del documento denominado “Planilla Electrónica”, estableciendo en su art. 4-A lo siguiente:

“4-A.- Registro de Información Laboral (T-REGISTRO) El empleador deberá registrarse, así como a sus trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal en formación – modalidad formativa laboral y otros, personal de terceros y derechohabientes, de acuerdo a los siguientes plazos: a) Trabajador, prestador de servicios a que se refiere el numeral j) del literal d) del artículo 1 del presente Decreto Supremo, personal en formación - modalidad formativa laboral y otros, y personal de terceros: **dentro del día en que se produce el ingreso a prestar sus servicios**, independientemente de la modalidad de contratación y de los días laborados.

(...)

Cualquier modificación o actualización de los datos de la información existente en el TREGISTRO, deberá ser efectuada por el empleador dentro del plazo de cinco (05) días hábiles de haber ocurrido el evento o de la fecha en que el empleador tuvo conocimiento.” (énfasis añadido)

6.7 En tal sentido, es obligación del empleador registrar a sus trabajadores en el T-REGISTRO el mismo día de ingreso a prestar el servicio, esto es, en el transcurso de dicho día. Por lo tanto, atendiendo a lo señalado, es obligación de los empleadores, registrar a los trabajadores en la planilla electrónica. Por lo que, de no hacerlo, dicha conducta constituiría un incumplimiento en materia de relaciones laborales.

6.8 Ahora, conforme se advierte de los actuados, no constituye una cuestión controvertida que la señora Daniela López Aguirre era trabajadora de la Inspeccionada; pues la misma, desde la fase inspectiva, ha aceptado este hecho. Cabe señalar que, de acuerdo a lo identificado por el personal inspectivo y de la documentación exhibida por la Inspeccionada, se corrobora que la referida trabajadora tuvo como fecha de inicio de labores el 19 de agosto de 2019, sin embargo, de la constancia de alta T-Registro de la Planilla Electrónica presentada por la impugnante se verifica que recién fue registrada a partir del 01 de diciembre de 2019, es decir, con fecha posterior a su real fecha de ingreso. Por tanto, ha quedado acreditada la infracción imputada, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT respecto a la trabajadora antes mencionada.

6.9 Respecto a los demás once practicantes también se ha comprobado que no fueron registrados en su real fecha de ingreso, conforme a la información que figura en sus convenios de prácticas respectivamente, siendo registrados por el Sujeto inspeccionado el 01 de diciembre

de 2019, es decir, con fecha posterior a la del inicio de sus labores para la administrada. Por consiguiente, se advierte la configuración de la infracción imputada.

### **Sobre la obligación de realizar la inscripción de Seguridad Social en Pensiones**

**6.10** Es preciso recordar que el derecho a la seguridad social es un derecho universal e involucra la protección de las personas frente a las contingencias legalmente determinadas, procurando la elevación de la calidad de vida individual y colectiva (artículo 10<sup>o</sup> de la Constitución). En particular, es un componente relevante de este derecho el libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones (artículo 11<sup>o</sup> de la Constitución), pues forman parte del elenco de derechos constitucionales (respecto de los cuales, como se recuerda, ninguna relación laboral puede, válidamente, limitar su ejercicio, conforme lo establece el propio artículo 23<sup>o</sup> de la Constitución).

**6.11** Asimismo, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales dispone que los Estados parte del Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. El artículo 9.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que le imposibiliten física o mentalmente obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes<sup>11</sup>.

**6.12** Del mismo modo, el Tribunal Constitucional Peruano en los fundamentos 8 y 9 de la sentencia recaída en el expediente N° 1473-2009-PA/TC, recordó que, basándose en el artículo 10 de la Constitución, que reconoce el régimen de seguridad social, el artículo 11 reconoce el derecho al acceso con libertad a las prestaciones pensionarias, en los siguientes términos: “El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento (...)”.

**6.13** De la normativa supranacional y nacional, así como de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, se aprecia que existe un bloque de constitucionalidad y legalidad, referidas a que todo trabajador tiene el derecho humano fundamental a la seguridad social en pensiones y salud; el cual es adquirido por el trabajador desde el inicio de la relación laboral. En consecuencia, constituye una obligación de los empleadores, que, desde el ingreso de un trabajador a laborar a un centro de trabajo, sea incorporado al Sistema de Seguridad Social de Pensiones de su elección, ya sea al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o en el Sistema Privado de Pensiones (SPP)<sup>12</sup>.

**6.14** En similar sentido ha indicado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la guía de obligaciones del empleador al iniciar una relación laboral<sup>13</sup> en la que de forma clara señala que, entre otras obligaciones, el empleador tiene la obligación de la inscripción al Seguro de Salud y de Pensiones, la misma que se da desde el inicio del vínculo laboral.

**6.15** Adicionalmente, el artículo 6° del Decreto Supremo N° 054-97-EF – Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones – establece que: “Cuando un trabajador no afiliado al Sistema Privado de Pensiones ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente afiliarlo a la AFP que aquél elija, salvo que, expresamente y por escrito, en el plazo improrrogable de 10 días naturales manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).”

**6.16** Así también, el artículo 45° del Decreto Supremo N° 004-98-EF – Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones – establece lo siguiente: “Cuando un trabajador no afiliado al Sistema Privado de Pensiones ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente afiliarlo a la AFP que el trabajador elija, salvo que, expresamente y por escrito, en un plazo improrrogable de diez (10) días naturales, manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al SNP. Para tal

efecto, el empleador requerirá por escrito al trabajador, dentro del indicado plazo, para que éste elija la AFP o que manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al SNP. En el caso de incorporación al SPP, la elección efectuada por el trabajador se formalizará mediante la suscripción, por su parte, del respectivo contrato de afiliación.”

**6.17** Como puede observarse, el derecho a la seguridad social de los trabajadores genera prestaciones de obligatorio cumplimiento por parte de trabajadores y empleadores. Con relación a los segundos, la inspección del trabajo tiene competencia para determinar situaciones de incumplimiento y en tales casos deducir propuestas de sanción, en atención al elevado interés público que esta normativa sustenta. En el presente caso, se ha corroborado que la Inspeccionada no ha cumplido con inscribir a la trabajadora Daniela López Aguirre en el régimen de seguridad social en pensiones, desde su real fecha de ingreso, es decir, desde el 19 de agosto del 2019, lo que constituye un hecho sancionable.

**6.18** En atención a las consideraciones antes expuestas, se advierte como correlato de la existencia del vínculo laboral que a la trabajadora afectada le asistía los derechos legalmente establecidos, entre los que encontramos los derechos de la seguridad social en pensiones desde el momento que ingresó a laborar, sin embargo, se ha verificado que la impugnante no ha cumplido con ello. Por lo que, se debe confirmar la multa impuesta por la infracción a la seguridad social en pensiones, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT.

### **Sobre la obligación de inscribir al trabajador en el régimen de la seguridad social en salud**

**6.19** El artículo 3° de la Ley 26790 - Ley de Modernización de la Seguridad en Salud y sus modificatorias, establece: “Son asegurados del Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud, los afiliados regulares o potestativos y sus derechohabientes”.

**6.20** Asimismo, el artículo 5° de la norma antes señalada, prescribe: “El Registro de Entidades Empleadoras y la inscripción de los afiliados regulares se realiza ante el Instituto Peruano de Seguridad Social, en adelante IPSS, en la forma y en los plazos establecidos en los reglamentos. Es obligación de las Entidades Empleadoras registrarse como tales ante el IPSS y realizar la inscripción de los afiliados regulares que de ellas dependan, así como informar el cese, la suspensión de la relación laboral y las demás ocurrencias señalados en los reglamentos. La inscripción de los afiliados potestativos se realiza bajo la forma y condiciones señaladas en los reglamentos”.

**6.21** Del mismo modo, el artículo 32° del D.S N° 009-97-SA, dispone: “Las Entidades Empleadoras tienen la obligación de registrarse como tales ante el IPSS y realizar la inscripción de los afiliados regulares que de ellas dependan, diferenciando los cubiertos con establecimientos propios, los atendidos a través de planes contratados con una Entidad Prestadora de Servicio (EPS) y los cubiertos íntegramente por el IPSS. Asimismo, deberán informar el cese, la suspensión de la relación laboral, modificación de la cobertura y las demás ocurrencias que incidan en el monto de las aportaciones o del crédito referidos en los Artículos 6 y 15 de la Ley N° 26790, dentro de los 5 primeros días del mes siguiente a la ocurrencia. Para tal efecto el IPSS determinará los procedimientos respectivos.”

**6.22** En el presente caso, el personal inspectivo deja constancia que, la inspeccionada no ha cumplido con acreditar la inscripción en el régimen de seguridad social en salud a la trabajadora Daniela López Aguirre, desde su real fecha de ingreso. En atención a las consideraciones antes expuestas, se advierte como correlato de la existencia del vínculo laboral, que a la trabajadora afectada le asistía los derechos legalmente establecidos, entre los que encontramos los derechos de la seguridad social en salud desde el momento que ingresó a laborar, no obstante, se identificó que la impugnante no ha cumplido con esta obligación. Por lo que, se debe confirmar la multa impuesta por la infracción a la seguridad social en salud, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT respecto a la trabajadora antes mencionada.

**6.23** Por consiguiente, la infracción imputada, respecto a la trabajadora Daniela López Aguirre resultaría de la siguiente forma:



N°	Materia	Conducta Infractora	Normas vulneradas	Tipificación legal y clasificación	Trab. Afectados	Multa impuesta
1	Seguridad social	Falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud o en el régimen de seguridad social en pensiones, sean estos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado.	Artículo 3 y 5 de la Ley N° 26790, Artículo 30 y 32 del Decreto Supremo N° 009-97-SA	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT  MUY GRAVE	1	2.25 UIT (*)  S/ 9,675.00

(\*) Vigente al momento de configurar la falta, conforme el D.S. N° 380-2019-EF, es de S/. 4,300.00.

**6.24** Ahora bien, en relación a los once practicantes incluidos como trabajadores afectados, se corrobora que el personal inspectivo le imputa a la Inspeccionada haber incurrido en infracción en materia de seguridad social por “la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción en el régimen de seguridad social en salud (...)”, tipificando dicho hecho como una conducta infractora dentro del tipo sancionador por el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT.

**6.25** Sobre el caso concreto, se observa, tanto en la evaluación del inspector comisionado como en la de los órganos intervinientes en el procedimiento sancionador, que los mismos han subsumido los hechos en el tipo sancionador previsto en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT del RLGIT, que prevé taxativamente como infracción muy grave en materia de seguridad social: **“La falta de inscripción de trabajadores, u otras personas respecto de las que exista la obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud (...)”** (énfasis añadido).

**6.26** Al respecto, el órgano sancionador de primera instancia, en el numeral 41 y 42 de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA señala lo siguiente:

“41. De la revisión del expediente de actuaciones inspectivas y sancionador, se tiene que el sujeto inspeccionado no cumplió con inscribir al personal en formación y la trabajadora, en el régimen de seguridad social en salud, con la finalidad de que puedan hacer uso de atención médica de acuerdo a Ley, privándola de un derecho tan importante como es la salud como así lo contempla nuestra Constitución Política del Perú en su artículo 7° “Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa [...]”

42. En este punto es importante precisarle al sujeto inspeccionado, que la seguridad social en salud es de interés común; el bienestar propio y el ajeno contribuyen interactivamente al bienestar de todos. Es tan importante, que está en juego, incluso, la supervivencia de la especie humana. Es necesario que todos contribuyamos para que la salud prevalezca y posibilite en la vida personal y social el desarrollo y el bien vivir. Se intenta orientar hacia la unificación y universalización de la cobertura de salud de la población. Para tal fin plantea un nuevo sistema de cobertura para toda la población, conformado por un Régimen Contributivo constituido por el Seguro Social de Salud, a cargo de Essalud y complementado por las Entidades Prestadoras de Salud EPS; y el Régimen Estatal,

No Contributivo, a cargo del Ministerio de Salud. Entidades empleadoras. Empresas o instituciones públicas privadas que emplean trabajadores dependientes. El Régimen Contributivo es obligatorio y da cobertura a: Trabajadores activos dependientes. Que laboran bajo relación de dependencia o en calidad de socios de cooperativas de trabajadores. Pensionistas. Perciben pensión de cesantía, jubilación, incapacidad o sobrevivencia. Derechohabientes. Cónyuge o concubino, hijos menores de edad o mayores incapacitados. También contempla a: Potestativos. Trabajadores y profesionales independientes y demás personas que no califiquen para la afiliación regular y todos aquellos que determine la ley, como: escolares, trabajadoras del hogar, etc”.

**6.27** Asimismo, la autoridad de segunda instancia indicó en los numerales 3.16 y 3.17 de la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA:

“3.16. En efecto, como bien se logra apreciar en el cuadro detallado en el considerando 3.13. de la presente resolución, la inspeccionada si bien cumplió con registrar a sus trabajadores en la planilla electrónica, lo cierto es que a todas luces se evidencia que la fecha de registro realizada por la inspeccionada no fue la fecha que realmente ingresaron a laborar los trabajadores afectados, siendo apenas lógico que los efectos del seguro social en salud como en pensiones resulten ser de igual manera posteriores al haber registrado y declarado a sus trabajadores ante la SUNAT con fecha posterior.

3.17. Al respecto debemos resaltar que el registro con fecha cierta de ingreso a laborar, registrado como tal en el T-Registro, es de vital importancia al ser el seguro social la entidad que otorgará la cobertura al trabajador que se encuentra asegurado brindándole prestaciones de prevención, promoción, recuperación y subsidios para el cuidado de su salud y bienestar social, trabajo y enfermedades profesionales”.

**6.28** En virtud a lo expuesto, corresponde efectuar previamente un análisis sobre las normas que regulan las Modalidades Formativas Laborales, a efectos de determinar si la impugnante se encontraba en la obligación de inscribir a los once practicantes en el régimen de seguridad social en salud, el cual se realizará en los considerandos posteriores.

#### Las Modalidades Formativas Laborales

**6.29** Se encuentran reguladas por la Ley N° 28518 (Ley de Modalidades Formativas Laborales) y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2005-TR. En las referidas normas se contemplan las clases de convenios que se pueden suscribir bajo esta clase de modalidad. La principal característica de este mecanismo de contratación es que no se genera vínculo laboral.

**6.30** El artículo 1 de la Ley N° 28518 define a las modalidades formativas laborales como tipos especiales de convenios que relacionan el aprendizaje teórico y práctico mediante el desempeño de tareas programadas de capacitación y formación profesional.

**6.31** En ese sentido, el objetivo de dicha norma es que las personas en proceso de formación laboral se inserten por primera vez en el campo profesional, de esta manera adquirirán conocimientos teóricos y prácticos, herramientas necesarias para desarrollarse adecuadamente en el competitivo mercado laboral. Así también, es la de obtener un acercamiento y/o conexión entre lo académico y lo profesional, es decir, después de realizada las mismas, se contará con la capacitación suficiente que le permita desenvolverse de forma más eficiente en su centro de trabajo.

**6.32** Al respecto, OLEA y BAAMONDE<sup>14</sup> afirman: “La formación profesional supone la preparación para el trabajo que habitual y establemente va a ser medio de vida”.

**6.33** Como se ha mencionado en párrafos precedentes, las modalidades formativas laborales no generan vínculo laboral entre las partes, debido a que, su naturaleza es eminentemente formativa, en consecuencia, las personas contratadas bajo convenios de modalidad formativa no son consideradas trabajadores, por ende, no les corresponde el pago de beneficios sociales y/u otros beneficios en seguridad social y pensiones.

**6.34** Las características más resaltantes de las modalidades formativas laborales son:

- Se rigen por su propia norma.
- No generan vínculo laboral.
- Se otorgan solamente los beneficios establecidos en el convenio suscrito.
- La subvención económica abonada no está sujeta a ningún tipo de retención.
- Están sujetos a un horario de trabajo.

**6.35** El artículo 2 de la referida Ley clasifica a las modalidades formativas. Entre otras modalidades, nos referiremos a dos tipos de convenios de modalidades formativas:

**A. Aprendizaje:**

El aprendizaje es definido en el artículo 5 de la Ley 28518 como una modalidad que se caracteriza por realizar parte del proceso formativo en las unidades productivas de las empresas, previa formación inicial y complementación en un Centro de Formación Profesional autorizado para desarrollar la actividad de formación profesional. Cabe resaltar que a través de esta modalidad se busca complementar la formación específica adquirida, así como consolidar el desarrollo de habilidades sociales y personales relacionadas al ámbito laboral.

El artículo 7 de la referida Ley señala que el convenio de aprendizaje es un acuerdo de voluntades, responsabilidades y obligaciones celebrado entre la empresa, el Centro de Formación Profesional y el aprendiz. Asimismo, establece que solo pueden celebrar Convenios de Aprendizaje las personas mayores de 14 años, siempre que acrediten como mínimo haber concluido sus estudios primarios. La modalidad formativa de aprendizaje a la vez se sub clasifica en:

- *Con predominio en la Empresa:* En este tipo de aprendizaje, la persona ejecuta su plan de aprendizaje mayoritariamente en las instalaciones de la empresa patrocinadora. Esta modalidad formativa se realiza mediante un Convenio de Aprendizaje que se celebra entre:

1. Una empresa patrocinadora.
2. Un aprendiz, siempre que acredite como mínimo haber concluido sus estudios primarios y tener un mínimo de 14 años de edad.
3. Un Centro de Formación Profesional autorizado expresamente para realizar esta modalidad.

El tiempo de duración del convenio guarda relación directa con la extensión de todo el proceso formativo.

- *Con predominio en el centro de formación profesional o prácticas pre profesionales:* El artículo 16 de la Ley 28518 establece que esta modalidad permite a la persona en formación durante su condición de estudiante aplicar sus conocimientos, habilidades y aptitudes mediante el desempeño en una situación real de trabajo. Este aprendizaje con predominio en el Centro de Formación Profesional se realiza mediante un Convenio de Aprendizaje que se celebra entre:

1. Una empresa.
2. Una persona en formación
3. Un Centro de Formación Profesional.

El tiempo de duración del convenio es proporcional a la duración de la formación y al nivel de la calificación de la ocupación.

**B. Práctica Profesional:**

Es la modalidad que busca consolidar los aprendizajes adquiridos a lo largo de la formación profesional, así como ejercitar su desempeño en una situación real de trabajo. Este aprendizaje denominado práctica profesional se realiza mediante un Convenio de Práctica Profesional que se celebra entre:

1. Una empresa
2. Una persona que egresa de un Centro de Formación Profesional o Universidad.

El tiempo de duración del convenio no es mayor a doce (12) meses salvo que el Centro de Formación Profesional o Universidad, por reglamento o norma similar, determine una extensión mayor.

El egresado deberá ser presentado a una empresa por el Centro de Formación Profesional o Universidad, quien deberá llevar el registro del número de veces que se acoja a esta modalidad hasta que complete el periodo máximo de la práctica profesional.

**6.36** Por tanto, queda claro que las personas contratadas bajo modalidades formativas laborales se regulan por su propia norma, es decir, no se sujetan a lo establecido en el D.S. 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Por ello, es necesario precisar las principales diferencias entre ambos mecanismos de contratación:

CONTRATO DE TRABAJO	MODALIDADES FORMATIVAS LABORALES
- La remuneración puede ser menor o mayor a 1 RMV, dependiendo del tipo de contrato suscrito.	- La subvención económica no debe ser menor a 1 RMV.
- Jornada máxima de 8 horas diarias o 48 horas semanales.	- La jornada máxima dependerá de la clase de modalidad.
- Tienen derecho a cobrar su liquidación de beneficios sociales al concluir el vínculo laboral.	- Media subvención económica al cumplir 6 meses de labores.
-La remuneración esta afecta los descuentos de ley.	- No cobran ningún tipo de beneficio social al término del convenio.
-Cuentan con seguro de ESSALUD, SIS y/o EPS.	- La subvención económica no está afecta a descuentos de ley.
-Aporte al Sistema de pensiones obligatorio.	- Seguro especial que cubre accidentes y enfermedades.
	- Aporte al sistema de pensiones facultativo.

**6.37** De lo expuesto, se colige que ambas modalidades de contratación son totalmente distintas, pues mientras la primera le otorga todos los beneficios económicos al personal que labora en una empresa, la segunda no.

**6.38** Ahora, el artículo 42 de la Ley N° 28518 señala que son obligaciones de la empresa:

- Adoptar y cumplir los planes y programas que rijan la formación respectiva.
- Proporcionar la dirección técnica y los medios necesarios para la formación laboral en la actividad materia del convenio.
- Pagar puntualmente la subvención mensual convenida.
- Otorgar el descanso semanal y feriados no laborables debidamente subvencionados.
- Otorgar un descanso de quince (15) días debidamente subvencionado cuando la duración de la modalidad formativa sea superior a doce (12) meses.
- Otorgar al beneficiario una subvención adicional equivalente a media subvención económica mensual cada seis meses de duración continua de la modalidad formativa.
- No cobrar suma alguna por la formación.
- **Cubrir los riesgos de enfermedad y accidentes a través de EsSalud o de un seguro privado con una cobertura equivalente a catorce (14) subvenciones mensuales en caso de enfermedad y treinta (30) por accidente.**
- Brindar las facilidades para que la persona en formación que desee se afilie facultativamente a un sistema pensionario.
- Emitir, cuando corresponda, los informes que requiera el Centro de Formación Profesional en que cursa estudios el aprendiz, practicante, pasante o beneficiario.
- Otorgar el respectivo certificado al término del periodo de la formación que precise las capacidades adquiridas y verificadas en el desempeño efectivo de las labores dentro de la empresa.



**6.39** Del mismo modo, el artículo 51 de la citada norma establece que en los siguientes casos se produce la desnaturalización de las modalidades formativas y se entiende que existe una relación laboral común:

- La inexistencia del convenio de modalidad formativa debidamente suscrito.

- La falta de capacitación en la ocupación específica y/o el desarrollo de actividades del beneficiario ajenas a la de los estudios técnicos o profesionales establecidos en el convenio.

- La continuación de la modalidad formativa después de la fecha de vencimiento estipulado en el respectivo convenio o de su prórroga o si excede el plazo máximo establecido por la Ley.

- Incluir como beneficiario de alguna de las modalidades formativas a las personas que tengan relación laboral con la empresa contratante, en forma directa o a través de cualquier forma de intermediación laboral, salvo que se incorpore a una actividad diferente.

- La presentación de documentación falsa ante la Autoridad Administrativa de Trabajo para acogerse al incremento porcentual adicional, a que se refieren los artículos 17° y 32° o para acogerse a otro tipo de beneficios que la Ley o su Reglamento estipule.

- La existencia de simulación o fraude a la Ley que determine la desnaturalización de la modalidad formativa.

- El exceso en los porcentajes limitativos correspondientes.

**6.40** De lo expuesto, cabe indicar que la referida norma no contempla como supuesto de desnaturalización de las modalidades formativas la ausencia de inscripción en el régimen de seguridad social en salud. Asimismo, se evidencia que el personal inspectivo no ha realizado un análisis sobre dicho aspecto, concluyendo en el Acta de Infracción que eran once practicantes considerados como trabajadores afectados.

#### **Sobre la adecuada tipificación de la conducta infractora**

**6.41** Cabe indicar que el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>15</sup>, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

**6.42** Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles:

(i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad);

(ii) En un segundo nivel -esto es, en la fase de la aplicación de la norma- la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>16</sup>.

**6.43** Respecto al segundo nivel, cuya materia es la que nos ocupa, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor, evidenciándose la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro del PAS.

**6.44** En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa en materia de seguridad social.

**6.45** Es pertinente tener en cuenta que la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT hace referencia expresa al incumplimiento resultante de la

falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista la obligación de inscripción en el régimen de seguridad social en salud. Sin embargo, conforme se ha mencionado en párrafos anteriores, once de las personas comprendidas en la investigación son practicantes, por lo que, conforme con la ley material aplicable, dichos sujetos no podrían ser considerados como "trabajadores afectados".

**6.46** En el caso examinado, el inspector comisionado no ha efectuado un análisis respecto a la configuración de un supuesto de desnaturalización de las modalidades formativas. No podría concluirse que el fiscalizador haya establecido que las personas sujetas a modalidades formativas no eran practicantes sino trabajadores de la Inspeccionada. Por ende, no resulta válido inferir que la impugnante se encontraría en la obligación de inscribir a sus practicantes preprofesionales y profesionales en el régimen de seguridad social en salud. Este es un punto determinante para comprobar si el Sujeto inspeccionado estaba incurriendo en una infracción en materia de seguridad social en salud, en perjuicio de once personas.

**6.47** Sobre el particular, el artículo 42 de la Ley N° 28518 indica que es obligación de la empresa: "Cubrir los riesgos de enfermedad y accidentes a través de EsSalud o de un seguro privado con una cobertura equivalente a catorce (14) subvenciones mensuales en caso de enfermedad y treinta (30) por accidente". (énfasis nuestro)

**6.48** De lo expuesto, se colige que en el caso examinado no se ha acreditado un supuesto de desnaturalización de las modalidades formativas laborales —conforme al artículo 51 de la referida norma— ni se ha observado razonamiento en el Acta de Infracción que permita deducir ello. Del mismo modo, si bien existe una obligación del empleador de asegurar a los practicantes ante un posible riesgo de enfermedad o accidente, la propia norma contempla que esto puede brindarse mediante EsSalud o de un seguro privado. Por consiguiente, se determina que el incumplimiento detectado por el personal inspectivo pudo, en todo caso, sancionarse como una infracción en materia de promoción y formación para el trabajo contenida en el Capítulo V del RLGIT. Por tal motivo, no se evidencia que la infracción imputada se ajuste al tenor del tipo legal contenido en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT.

**6.49** A criterio de esta Sala, la interposición de una sanción sin haberse delimitado correctamente el tipo infractor genera serios cuestionamientos a la aplicación de la potestad sancionadora en el caso de autos.

**6.50** Respecto a este extremo, correspondía que el inspector efectúe una correcta calificación y subsunción del tipo infractor imputado, debido a que, en ninguna parte del Acta de Infracción se determina que los once practicantes en realidad eran trabajadores de la Inspeccionada, realizando para ello el análisis correspondiente, en virtud de la aplicación del Principio de Primacía de la realidad, y que por tanto, se demuestre con suficiencia que el empleador tenía la obligación de inscribirlos en el régimen de seguridad social en salud. No obstante, esto no ha sucedido. Por el contrario, se ha corroborado que existe una indebida catalogación de los once practicantes como prestadores de servicios, considerándolos como trabajadores afectados sin que previamente se haya establecido con fehaciencia que sí eran empleados de la empresa.

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

#### **De la vulneración al principio del debido procedimiento**

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

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

razonable: y, a impugnar las decisiones que los afecten...” (énfasis añadido).

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

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

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

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

**6.56** El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo al artículo VII del Código Procesal Constitucional<sup>17</sup>. A este entender, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, estableció una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señalando, además, lo siguiente:

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

“[...] [E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el

derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]

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

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

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

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

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

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

**6.58** En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>18</sup>.

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

**Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador**

**6.60** Conforme se detalla, la resolución de sanción (Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/

IRE-SIRE-ICA) no ha efectuado una correcta subsunción de los hechos constatados bajo la conducta sancionada para la asignación de responsabilidades hacia la empresa en relación a la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción en el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes. Del mismo modo, no cumplió con su obligación de comprobar los hechos que sirven de motivación a sus decisiones. Lo cual resulta de vital importancia, pues garantiza el derecho de defensa del administrado y el debido procedimiento.

**6.61** 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.

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

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

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

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

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

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

*decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.*

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

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

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

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

**6.63** En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia si bien da la apariencia de motivación al citar normas y reiterar los hechos constatados por el personal inspectivo, no analiza y subsume la infracción imputada a la impugnante en el tipo infractor correspondiente en relación

a la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción en el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes, deviniendo en que su decisión carece de sustento jurídico alguno.

**6.64** 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).”*

**6.65** Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub Intendencia de Resolución, que debió de evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador en el extremo de la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT sobre el incumplimiento por la falta de inscripción el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes.

**6.66** En ese sentido, no se ha efectuado la correcta subsunción de la conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa sociolaboral. Lo anterior generó la vulneración del derecho de defensa del administrado<sup>19</sup> y al debido procedimiento respecto a la infracción imputada por la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente la conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

**6.67** Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, incurre en vicio de nulidad parcial y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

**6.68** Cabe indicar que la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta solo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independizables para que se pueda seccionar solo la parte que adolece de nulidad.<sup>20</sup> Por tanto, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente, un acto parcialmente válido, en la parte que no adolece de vicio alguno, tal como se evidencia en el presente caso.

**6.69** En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, en relación al incumplimiento por la falta de inscripción el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo; corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento vinculados a dicho extremo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 y 13.2<sup>21</sup> del artículo 13 del TUO de la LPAG.

**6.70** Cabe mencionar que, la nulidad parcial permite anular una parte del acto y dejar intacta la otra, separando según la independencia que las mismas puedan brindar

respecto de la otra parte. De igual manera permite reconocer otros efectos distintos al acto nulo<sup>22</sup>.

**6.71** Por tanto, en el presente caso subsisten los extremos de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA y de la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, no vinculados a la causal de nulidad parcial antes señalada. En consecuencia, conforme a lo expuesto precedentemente, se confirma la sanción a la impugnante por la infracción muy grave en materia de relaciones laborales por no haber cumplido con registrar en la planilla electrónica desde su fecha real de ingreso, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT; así como, en los extremos referidos a las infracciones muy graves en materia de seguridad social por no haber cumplido con inscribir en el régimen de seguridad social en pensiones y salud a la trabajadora Daniela López Aguirre, tipificadas en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, no siendo estas infracciones alcanzadas por la nulidad parcial declarada, manteniéndose los extremos de dichos actos u actuaciones vinculadas a la misma, inalterables, en virtud a que se ha determinado plenamente la responsabilidad de la impugnante, analizado hasta este extremo.

**6.72** Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial que motiva la nulidad parcial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, respecto al incumplimiento por la falta de inscripción el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes, acorde a los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 y los numerales 13.1 y 13.2 del artículo 13 del TUO de la LPAG.

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

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

**6.74** El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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”.

**6.75** En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad parcial de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA y de los actos u actuaciones vinculados al extremo declarado nulo, conforme a los fundamentos expuestos en los numerales 6.60 al 6.72 de la presente resolución. Además, de remitir los actuados del presente procedimiento sancionador 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.

**Respecto a la medida inspectiva de requerimiento**

**6.76** En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

**6.77** En ese orden de ideas, el artículo 14 de la LGIT, establece que:

“(...)

Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas.

Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los

requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse.

(...).”

**6.78** En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

“Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. (...)” (énfasis añadido).

**6.79** Por otro lado, es necesario precisar que, conforme lo establece el numeral 5.3 del inciso 5 del artículo 5 de la LGIT, los inspectores del trabajo están investidos de autoridad y facultados para requerir al sujeto responsable que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento. Sobre ello, el inciso 13.5 del artículo 13 del RLGIT establece que, dichas medidas, se adoptan dentro del plazo establecido para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias a que se refiere los numerales 13.3 y 13.4 del artículo 13 del mismo reglamento.

**6.80** El numeral 20.3 del artículo 20 del RLGIT, ha establecido que las medidas de requerimiento son órdenes dispuestas, por la inspección del trabajo, para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo.

**6.81** En esa línea argumentativa, de conformidad con el precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 6 de mayo de 2022, en el diario oficial El Peruano, la evaluación de los alegatos relativos a las medidas inspectivas de requerimiento deben de encontrarse vinculadas bajo los siguientes aspectos:

“**6.8** Así, los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son, sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren imputaciones que contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” y alguna o algunas más de distinto grado. Ante este tipo de plataformas impugnatorias, el Tribunal de Fiscalización Laboral se encuentra obligado a distinguir lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.

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

**6.10** De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas

por inexecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la **proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de tales medidas**, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia” (énfasis añadido).

**6.82** Así las cosas, corresponde indicar que la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una disposición ordenada por el servidor – inspector(a) de trabajo – que puede tener como objeto el revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.

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

**6.84** La línea resolutive de esta instancia de revisión ha dejado sentado que se producen atentados contra el principio de razonabilidad cuando, por ejemplo, se produce la emisión de medidas de requerimiento, cuando el propio inspector es informado previamente de que el sujeto inspeccionado no contaba con actividad económica, según medios de prueba atendibles, tales como los reportes de SUNAT (Resolución N° 624-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala).

**6.85** En el presente caso, obra en autos que, el 07 de enero de 2020, se le requirió a la impugnante acreditar lo siguiente:

*“Primero.- El sujeto inspeccionado deberá de cumplir con acreditar el registro en la Planilla Electrónica conforme a su fecha de ingreso Afectando a los trabajadores : 1) Borjas Capaquiachi Cesar, 2) Lopez Olivos Daniela, 3) Obregon Rosales Hugo, 4) Tasayco Marcos Martin y del personal en formación que se detallan: 1) Atuncar Avalos Frank Alexander, 2) Castilla Gonzales Harold Humberto, 3) Guerra Casas Viviana, 4) Manrique Sanchez Johana Araceli, 5) Saravia Magallanes Diego Jean Pool, 6) Solis Gonzales Jeanpierre, 7) Tito Lume Brayan Ronaldo, 8) Zenon Huayamares Bryan Eduardo, 9) Barrios Levano Jesus, 10) Sulca Huaraca David, 11) Taipe Andrade Miguel Alexander, 12) Yataco Lopez Carlos. Debiendo estar señalado en la presente Constancia de Alta del Trabajador y del Personal en Formación (T- Registro) formulario N 1604-01 entregada a sus trabajadores y personal en formación.*

*Segundo.- El sujeto inspeccionado deberá de cumplir con acreditar la inscripción en el Sistema de Seguridad Social en Salud conforme a su fecha de ingreso señalado en la presente Constancia de Alta del Trabajador del trabajador y el Personal en Formación (T- Registro) formulario N° 1604-01 debidamente entregada a sus trabajadores y personal en formación que se detallan a continuación: 1) Borjas Capaquiachi Cesar, 2) Lopez Olivos Daniela, 3) Obregon Rosales Hugo 4) Tasayco Marcos Martin, y del personal en formación que se detallan: 1) Atuncar Avalos Frank Alexander, 2) Castilla Gonzales Harold Humberto, 3) Guerra Casas Viviana, 4) Manrique Sanchez Johana Araceli, 5) Saravia Magallanes Diego Jean Pool, 6) Solis Gonzales Jeanpierre, 7) Tito Lume Brayan Ronaldo, 8) Zenon Huayamares Bryan Eduardo, 9) Barrios Levano Jesus, 10) Sulca Huaraca David, 11) Taipe Andrade Miguel Alexander, 12) Yataco Lopez Carlos.*

*Tercero.- El sujeto inspeccionado deberá de cumplir con acreditar la inscripción en el Sistema de Seguridad Social en Pensiones conforme a su fecha de ingreso señalado en la presente Constancia de Alta del Trabajador del trabajador y el Personal en Formación (T- Registro) formulario N° 1604-01, debidamente entregada a sus trabajadores que se detallan: de los trabajadores: 1) Borjas Capaquiachi Cesar, 2) Lopez Olivos Daniela, 3) Obregon Rosales Hugo, 4) Tasayco Marcos Martin.*

**6.86** Conforme se ha desarrollado precedentemente, la autoridad administrativa no ha determinado suficientemente, ex ante del reproche administrativo referido a la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de

la que exista obligación de inscripción en el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes, puesto que, previamente debió identificar si este incumplimiento se encontraba correctamente tipificado en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, a efectos de desvirtuar la presunción de licitud del administrado, resultando trascendente a efectos de determinar la responsabilidad de la impugnante. Sin embargo, se advierte que, el personal inspectivo no ha determinado adecuadamente los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador sobre la obligación de que los practicantes cuenten con un seguro que cubra riesgos de enfermedad y accidentes.

**6.87** Por tanto, al no contar el inspector comisionado con el sustento suficiente para determinar si era obligación de la Inspeccionada inscribir a los once practicantes en el régimen de seguridad social en salud, no correspondía que solicite a través de la medida inspectiva de requerimiento que acredite dicha inscripción. En virtud a lo expuesto, la emisión de la medida inspectiva no resulta razonable en este extremo en relación a los 11 practicantes.

**6.88** En consecuencia, esta Sala no observa elementos suficientes para sancionar a la impugnante por incumplimiento a la medida de requerimiento respecto a la falta de inscripción en el régimen de seguridad social en salud en relación a los once practicantes. Sin embargo, debe mantenerse la sanción impuesta por la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT respecto a la inscripción en el régimen de seguridad social en salud a la trabajadora Daniela López Aguirre, desde su real fecha de ingreso, es decir, desde el 19 de agosto del 2019, y desestimarse todos los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo; puesto que, se encontraba en el deber de cumplir con lo dispuesto por la autoridad inspectiva, al no evidenciarse una vulneración en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento que transgreda lo dispuesto por el artículo 14 de la LPAG y el numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT. Del mismo modo, corresponde confirmar la infracción tipificada respecto al incumplimiento de registro en la planilla electrónica y la falta de inscripción de en el régimen de seguridad social en pensiones de la trabajadora Daniela López Aguirre, desde su real fecha de ingreso; en consecuencia, no cabe acoger el recurso de revisión en estos extremos.

**6.89** Por otro lado, cabe señalar que, este Tribunal mediante la Resolución de Sala Plena N° 009-2023-SUNAFIL/TFL, de fecha 23 de mayo de 2023<sup>23</sup>, fijo como precedente administrativo de observancia obligatoria, los siguientes criterios vinculantes:

“6.26. La medida inspectiva de requerimiento, al ser una “orden dispuesta por la inspección de trabajo para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo”<sup>24</sup>, debe contener un mandato claro y su entendimiento debe regirse por la razonabilidad, el deber de colaboración y la buena fe procedimental. En ese sentido, la medida de requerimiento debe cumplir con expresar el ámbito subjetivo y objetivo, siendo estos extremos suficientes para producir el resultado esperado por la medida: la rectificación de una situación antijurídica.

a) **Ámbito subjetivo:** En primer lugar, debe individualizar a los trabajadores afectados por el incumplimiento reprochado al sujeto inspeccionado;

b) **Ámbito objetivo:** En segundo lugar, a) debe identificar la afectación resultante de un comportamiento imputable al empleador —como ocurre en el caso de autos, al describirse el número de horas en sobretiempo laboradas, así como su incumplimiento en el pago—y, b) establecer cómo es que debe cumplirse dicha medida, es decir, qué acciones debe ejecutar el inspeccionado a fin de revertir la conducta reprochada. En ese sentido, el ámbito objetivo de la medida de requerimiento no se agota con la mención de la normativa legal vigente afectada o inobservada por el sujeto inspeccionado, sino que incluye el mandato de su cumplimiento, en la forma y modo esperado.

d) Así las cosas, un análisis circunscrito únicamente a la determinación del quantum a cancelar por los incumplimientos en materia de relaciones laborales de significado económico, como supuesto de quiebre del principio de legalidad (arguyéndose la “necesidad” de una identificación específica del monto a cancelar por parte del sujeto inspeccionado por los incumplimientos laborales de

naturaleza económica), resulta erróneo; toda vez que el bloque de legalidad invocable (conforme con lo dispuesto por los artículos 5 y 14 de la LGIT y los artículos 13 y 17 del RLGIT) no establece como requisito sine qua non que la medida inspectiva de requerimiento deba identificar el monto dinerario que adeuda el sujeto inspeccionado.

e) En ese sentido, estando a lo dispuesto en el artículo 10 de la LPAG, solo es causal de nulidad, entre otros, la contravención a la Constitución a las leyes o a las normas reglamentarias o por el defecto u omisión de algún requisito de validez. Sobre el particular ni la LGIT ni el RLGIT, norma especial del Sistema de Inspección Laboral, así como ni la LPAG, disponen de forma expresa como condición de validez de la medida inspectiva de requerimiento, la determinación del monto que el administrado adeuda a su trabajador (a) o trabajadores (as) por un incumplimiento al ordenamiento jurídico laboral o de seguridad y salud en el trabajo o de la seguridad social, en números y letras.

f) Por tanto, el argumento referido a que la medida de requerimiento es imprecisa, por no expresar en **términos numéricos el monto adeudado en favor de los “supuestos trabajadores afectados” resulta infundado con relación al contenido del principio de legalidad, por no haberse previsto que este sea un requisito necesario para su validez.** Además, este alegato, resulta, también, contrario al principio de razonabilidad, como manifestación de una adecuada proporción entre los medios y fines dispuestos ante un caso concreto; en tanto se verifique que la medida dictada ha sido emitida de acuerdo a la facultad discrecional de la inspección del trabajo, por los incumplimientos advertidos, referidos a la realización de labores en sobretiempo de sus trabajadores, hechos derivados del propio expediente y cuyo mandato resulta claro; lo que evidencia, además, su proporcionalidad. Finalmente, este argumento es desechable por contravenir al deber de colaboración con la inspección del trabajo, tomándose en cuenta que el empleador está obligado a contribuir con la fiscalización y que, además, esta colaboración redundante en un comportamiento material que le es exigible como sujeto obligado a pagar los beneficios laborales de forma integral.

g) En este punto, debe recordar que de acuerdo a los principios que guían a la inspección de trabajo contenidos en la LGIT, así como los mandatos recogidos en el RLGIT, esta tiene una autonomía técnica y funcional, por lo que, los administrados, en este caso la recurrente, no puede pretender guiar o dirigir la función o competencias de dichos servidores o el modo en cómo es que se realiza la inspección de trabajo; en consecuencia, el **argumento de la recurrente referido a que la medida inspectiva de requerimiento dictada debió individualizar el monto a cancelar, debe ser desestimado.** (énfasis añadido)”

**6.90** En el presente caso, se corrobora que el personal inspectivo ha cumplido con detallar a los trabajadores afectados, la fecha a partir del cual debía acreditar el registro en la planilla electrónica y la inscripción en el régimen en seguridad social en salud y pensiones. Del mismo modo, es pertinente indicar que el empleador es responsable de las relaciones laborales de su empresa. Por tanto, es obligación de los administrados brindarle el sentido concreto al mandato contenido en la medida de requerimiento, conforme a su deber de colaboración con la inspección de trabajo. En ese sentido, los argumentos del Sujeto inspeccionado no tienen asidero.

**6.91** Así también, es pertinente indicar que la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización en aquellos supuestos en los que la autoridad determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro de un plazo razonable. Sobre el particular, debemos mencionar que los elementos propios de la legalidad de la medida de requerimiento han sido confirmados. Así también, tenemos que la misma se emitió en base a un elemento objetivo, en este caso, la existencia de una infracción en materia de relaciones laborales y dos infracciones en materia de seguridad social, aunado a ello, lo consignado por el personal inspectivo se presume cierto.



**6.92** Cabe precisar que la medida de requerimiento recoge los hechos objetivos detectados por el inspector comisionado, respecto de los cuales ella misma se comporta como una exhortación que además es jurídicamente exigible conforme con el deber de colaboración.

**6.93** Por consiguiente, debe mantenerse la sanción impuesta por la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT y desestimarse todos los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo; puesto que, se encontraba en el deber de cumplir con lo dispuesto por la autoridad inspectiva y, al no evidenciarse una vulneración en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, corresponde confirmar la infracción tipificada; en consecuencia, no cabe acoger el recurso de revisión en estos extremos.

**6.94** Por otro lado, se tiene que, de la revisión del Acta de infracción, esta no omitía algún requisito formal, como pretende alegar la impugnante; en tanto de los hechos constatados se advierte que se han detallado las infracciones incurridas, en materia de relaciones laborales, seguridad social y a la labor inspectiva, por tanto, se encuentra conforme a lo establecido en el artículo 54 del RLGIT.

**6.95** En ese sentido, se confirma la multa a la impugnante por haber incurrido en infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, no alcanzando también a este extremo alguna causal de nulidad, manteniéndose sus efectos legales respectivos.

**Sobre la caducidad alegada por la impugnante**

**6.96** El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública se encuentra sujeta – entre otras condiciones – a su tramitación dentro de un plazo preestablecido, sancionándose la superación de este con la figura de la caducidad.

**6.97** Así, el artículo 259 del TUO de la LPAG:

**“Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador**

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, **sin que se notifique la resolución respectiva**, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. **El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no lo haya declarado de oficio (...)**” (énfasis añadido).

**6.98** Asimismo, Juan Carlos Morón Urbina, señala que la caducidad tiene las siguientes características:

“El plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador es de nueve (9) meses y es computado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, es decir, con el inicio del procedimiento administrativo sancionador. (...) Por el contrario, el día final de ese plazo no es de la fecha de la resolución sancionadora, sino el de su notificación al administrado, dado que elementales razones de garantía impiden que se conceda efecto interruptor a una resolución no comunicada aún.

No obstante, la norma admite la ampliación del plazo de caducidad por tres (3) meses, pero requiere de una resolución debidamente sustentada por parte del órgano competente, detallando las justificaciones de hecho y de

derecho que conlleven a la necesidad de ampliar el plazo regular”<sup>25</sup>.

**6.99** De la revisión de los actuados, se ha identificado que el procedimiento administrativo sancionador se desarrolló en el siguiente periodo:

ACTUACIONES		FECHA DE NOTIFICACIÓN
Inicio	Imputación de Cargos N° 106-2020-SUNAFIL/SIAI-IRE-ICA	22/07/2021
Fin	Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA	11/04/2022

**6.100** Por consiguiente, de la norma acotada, se desprende que la caducidad del procedimiento sancionador no se computa desde la fecha de emisión de la Imputación de Cargos, sino desde que se notifica la misma con la cual se da inicio al procedimiento sancionador; por ende, una vez transcurrido el plazo para resolver, sin que se haya notificado la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento.

**6.101** Sobre el particular, de lo señalado en el numeral 1.2 de la presente resolución se aprecia que el procedimiento se inició el 22 de julio de 2021, por lo que de conformidad con el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, la autoridad sancionadora (Sub Intendencia de Resolución) tenía hasta el 22 de abril de 2022 para emitir y notificar la resolución de sanción.

**6.102** Cabe precisar que la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, que impuso sanción a la inspeccionada fue notificada a la impugnante vía sistema de casilla electrónica el 11 de abril de 2022. En tal sentido, se advierte que la resolución fue emitida dentro del plazo de nueve meses. Por tanto, no corresponde acoger este extremo del recurso.

**VII. INFORMACIÓN ADICIONAL**

**7.1** Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador serían las que corresponden a las siguientes infracciones:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Seguridad social	Falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud o en el régimen de seguridad social en pensiones, sean estos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado.	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>
2	Seguridad social	Falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud o en el régimen de seguridad social en pensiones, sean estos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado.	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>
3	Relaciones laborales	No registrar trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal contratado bajo modalidades formativas laborales, personal de terceros o derecho habientes en las planillas de pago o planillas electrónicas a que se refiere el Decreto Supremo N° 018-2007-TR y sus modificatorias, o no registrar trabajadores y prestadores de servicios en el registro de trabajadores y prestadores de servicios, en el	Numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
4	Labor inspectiva	plazo y con los requisitos previstos, incurriéndose en una infracción por cada trabajador, pensionista, prestador de servicios, personal en formación, Modalidad formativa laboral y otros, personal de terceros o derechohabiente. Para el cálculo de la multa a imponerse, se entiende como trabajadores afectados a los pensionistas, prestadores de servicios, personal contratado bajo modalidades formativas laborales, así como los derechohabientes.  No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas de orden sociolaboral. Respecto a la medida inspectiva de requerimiento notificada el 07 de enero de 2020.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT  <b>MUY GRAVE</b>

7.2 Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho y de derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

**VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA**

8.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

8.2. En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a la incorrecta tipificación por parte del personal inspectivo de la conducta infractora imputada al empleador cuando no se ha delimitado previamente que se haya producido la desnaturalización de las modalidades formativas laborales, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.45, 6.46, 6.48 y 6.50** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

**POR TANTO**

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, emitida por

la Intendencia Regional de Ica, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 69-2020-SUNAFIL/IRE-ICA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.-** Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 69-2020-SUNAFIL/IRE-ICA, en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, respecto al incumplimiento por la falta de inscripción del régimen de seguridad social en salud de los once practicantes.

**TERCERO.- RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, respecto al incumplimiento por la falta de inscripción del régimen de seguridad social en salud de los once practicantes, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

**CUARTO.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, en el extremo referido a la infracción muy grave en materia de relaciones laborales por no haber cumplido con registrar en la planilla electrónica desde su fecha real de ingreso, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT; en los extremos referidos a las infracciones muy graves en materia de seguridad social por no haber cumplido con inscribir en el régimen de seguridad social en pensiones y salud a la trabajadora Daniela López Aguirre, tipificadas en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT y en el extremo referido a la infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

**QUINTO.- ADECUAR** el monto de la multa impuesta por la infracción muy grave en materia de seguridad social, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT por no haber cumplido con inscribir en el régimen de seguridad social en salud a la trabajadora Daniela López Aguirre, a la suma de S/ 9,675.00 (Nueve mil seiscientos setenta y cinco con 00/100 soles).

**SEXTO.-** Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa, respecto de las infracciones muy graves confirmadas por el artículo cuarto de la presente Resolución.

**SÉPTIMO.-** Notificar la presente resolución a TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C., y a la Intendencia Regional de Ica, para sus efectos y fines pertinentes.

**OCTAVO.-** Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Ica, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.75 de la presente resolución.

**NOVENO.- ESTABLECER**, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.45, 6.46, 6.48 y 6.50** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

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

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



Regístrese, comuníquese y publíquese.

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**  
Presidenta

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**  
Vocal Titular

**MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA**  
Vocal Titular

Vocal ponente: **LUIS MENDOZA**

1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Planillas o registros que la sustituyan (Sub materia: Registro de trabajadores y otros en la planilla); y, Seguridad social (Sub materia: inscripción en la seguridad).  
2 Notificada a la impugnante el 26 de octubre de 2022.

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

**Artículo 1. Creación y finalidad**

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

4 "Ley N° 29981, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.  
(...)"

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

**Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras**  
(...)

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

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

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

**Artículo 17.- Instancia Administrativa**

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

7 "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

**Artículo 2.- Sobre el Tribunal**

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno. Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."

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

9 Artículo 10.- Principios generales

Las actuaciones inspectivas podrán realizarse por uno o conjuntamente por varios Inspectores del Trabajo, en cuyo caso actuarán en equipo bajo el principio de unidad de acción.

10 El artículo 10° de la Constitución Política del Perú: "El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida".

11 El artículo 11° de la Constitución Política del Perú establece: "El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa, asimismo, su eficaz funcionamiento"

12 Resolución SBS N° 6202-2013 de fecha 16 de octubre de 2013.

"**Artículo 2°.-** Incorporación al SPP. Cuando un trabajador ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente requerirle que, a partir de su registro en la Planilla Electrónica (PE), le informe por escrito el sistema previsional al que se encuentra incorporado, con indicación de la AFP a la que está afiliado, de ser el caso. En caso el trabajador no pertenezca a ningún sistema pensionario, el empleador deberá entregar el Boletín Informativo a que hace referencia el artículo 16° de la Ley N° 28991, y deberá requerirle le informe el régimen pensionario al que desea ser incorporado mediante la suscripción del "Formato de Elección del Sistema Pensionario", aprobado mediante R.M. N°112-2013-TR. El trabajador tendrá un plazo de diez (10) días calendario contados a partir de la recepción del Boletín Informativo, para entregar el referido formato de elección, teniendo diez (10) días adicionales para ratificar o cambiar su decisión. El plazo máximo de elección es la fecha en que percibe su remuneración asegurable (...)"

13 <https://www.gob.pe/institucion/mtppe/informes-publicaciones/3359566-obligaciones-del-empleador-al-iniciar-unarelacion-laboral>

14 ALONSO OLEA, Manuel & CASAS BAAMONDE, María. "Derecho del Trabajo". Madrid, España: U.C.M, 1991. p. 551

15 TUO de la LPAG

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

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

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

16 NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

17 **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG**

"Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

18 "TUO de la LPAG

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

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

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

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

20 CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V, Buenos Aires: Editorial Heliasta, p. 549.

21 Artículo 13.- Alcances de la nulidad

(...)

13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

22 Morón Urbina, J (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, Tomo I, p. 269.

23 Publicado en el Diario El Peruano el 11 de junio de 2023.

24 RLGIT, Numeral 20.3 del artículo 20.

25 Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, abril de 2019, Tomo 2, pp. 538 – 539.