

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIII / N° 1249

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

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

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

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

Lima, 18 de junio de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 270-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 04 de noviembre de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 0529-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, se dio inicio a las

actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 303-2021-SUNAFIL/IRE-LIB (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva; por no atender dos requerimientos de información remitidas vía casilla electrónica.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 438-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IC, de fecha 27 de junio de 2021, notificada el 30 de junio de 2021, se dio inicio a la etapa instructora, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del **RLGIT**, la autoridad instructora emitió el Informe Final N° 696-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IF, de fecha 10 de septiembre de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de La Libertad, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 209-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 04 de marzo de 2022, notificada el 07 de marzo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 208,032.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.7 La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM N°1251-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, recibido el 07 de diciembre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción

en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

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

3.3 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias"⁸.

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

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

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la EMPRESA AGRARIA CHIQUITOY S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 270-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, que confirmó la sanción impuesta de S/ 208,032.00, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT; dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 08 de noviembre de 2022.

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

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ASUNTO: REMUNERACIÓN.

La documentación requerida se refiere al periodo: 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De la vulneración al principio del debido procedimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

6.37 El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema”.

Precisa, además, que se sustenta en la “inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal”.

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

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

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

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

8.2. En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a la incorrecta tipificación por parte del personal inspectivo de la conducta infractora imputada al empleador cuando no se ha delimitado previamente que se haya producido la desnaturalización de las modalidades formativas laborales, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.5, 6.12, 6.13 y 6.15** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

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

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

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



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

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

Quinto.- ESTABLECER, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.5**, **6.12**, **6.13** y **6.15** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

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

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

Regístrese, comuníquese y publíquese,

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI

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

² Notificada a la impugnante el 07 de noviembre de 2022. Véase folio 256 del expediente sancionador.

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

⁴ "Ley N° 29981, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**
El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.
(...)"

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

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

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

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

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

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."

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

⁹ Fundamento N° 09 de la sentencia recaída en el Expediente N° 000006-2003-AI/TC.

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

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

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

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

¹⁴ "TUO de la LPAG

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

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

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

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

J-2304168-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL
SALA PLENA

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

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

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE PUNO

IMPUGNANTE : CONSORCIO ALBORADA

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

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

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

Lima, 7 de julio de 2024

y 6.70 de la presente resolución, respecto al deber de colaboración de los consorcios con la inspección de trabajo.

Lima, 19 de junio de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CONSORCIO ALBORADA (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, de fecha 09 de noviembre de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Orden de Inspección N° 231-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 0125-2021-SUNAFIL/IRE-PUN (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de tres (03) infracciones muy graves a la labor inspectiva, por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de información de fecha 23/04/2021 y requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo el 13/05/2021. Asimismo, por la inasistencia a la comparecencia programada el día 13 de mayo a horas 14:30 p.m., en mérito a la denuncia del trabajador Víctor Rojas Apaza.

1.2. Mediante Imputación de Cargos N° 162-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SIAI-IC, de fecha 19 de noviembre de 2021, notificada el 20 de diciembre de 2021, se inició 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° 171-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SIAI-IF, de fecha 15 de marzo de 2022, (en adelante, **el Informe Final**), a través del cual se determina la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual precedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Puno, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, de fecha 08 de julio de 2022, notificada el 11 de julio de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 34,716.00, por haber incurrido, en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo en fecha 13 de mayo de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no asistir a la diligencia de comparecencia virtual vía plataforma meet, programada para el día 13 de mayo de 2021, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

1.4. Con fechas 27 de julio y 01 de agosto de 2022, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA que, posteriormente es declarado

IMPROCEDENTE por la Resolución de Sub Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA.

1.5. Con fecha 22 de septiembre de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, argumentando lo siguiente:

i. La Resolución Sub Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA declaró improcedente su recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA que resolvió sancionar a su representada por la suma de S/ 34,716.00 por supuestas infracciones en materia de relaciones laborales y a la labor inspectiva. La citada resolución debe ser declarada nula por cuanto ha sido numerada en el año 2021, sin embargo, tiene como fecha de emisión el 8 de julio de 2022.

ii. Respecto de la primera presunta infracción, la Inspectora no respetó los plazos de ley, no existe norma que precise el plazo para la presentación de documentación requerida, por lo que, corresponde aplicar de manera supletoria el plazo de diez (10) días hábiles que refiere el numeral 4 del Art. 143° del TUO de la LPAG; por lo tanto, su actuación vendría en arbitraria, lo cual vicia de toda nulidad el procedimiento generado, vulnerando el numeral 2 del artículo II del TP de la LPAG. La inspectora tampoco aplicó lo normado por la R.A. N° 288-2015-CEP-PJ, dado que el domicilio del Consorcio se ubica en la ciudad de Lima y la sede de la entidad fiscalizadora se ubica en la ciudad de Puno, siendo que dicho término es de aplicación por imperio de lo normado por el numeral 1 del artículo VIII del TP y el Art. 146 del TUO de la LPAG.

iii. Asimismo, no se ha efectuado valoración alguna al escrito de fecha 27 de abril de 2021, por el cual el Consorcio puso en conocimiento de la autoridad administrativa que no existió vínculo laboral entre el señor Rojas y el Consorcio. Ergo, no puede existir infracción por no presentar información o documentación que no existe.

iv. Respecto a la tercera presunta infracción, la inspectora no ha cumplido con el debido procedimiento respecto de la anticipación que debe existir entre la notificación y la fecha de la realización de la actuación administrativa. En efecto, la notificación fue realizada el 10 de mayo de 2021, en tanto que la diligencia debería efectuarse el 13 de mayo de 2021, lo cual implica que entre la notificación y la fecha de la actuación solo ha mediado dos días hábiles, vulnerando lo normado por el numeral 174.2 del Art. 174 del TUO de la Ley N° 27444, atentando contra el debido procedimiento.

v. En el presente procedimiento, se pretende imponer a su representada tres multas referidas a presuntas infracciones (omisiones) que jamás fueron cometidas por Contratistas Generales & Minería L y R SAC ni fueron su responsabilidad. Señala que, no han sido notificados con el Requerimiento de Información efectuado con fecha 23/04/2021, tampoco le ha sido notificado el Requerimiento de Comparecencia y de Presentación de Información efectuado con fecha 10 de mayo de 2021. Entonces, al no tener conocimiento de dichos requerimientos, es materialmente imposible que se haya podido disponer la presentación de la información requerida o asistir a la diligencia programada; ergo, no se puede pretender sancionar por supuestamente haber omitido realizar actos que no le fueron notificados. Asimismo, la resolución impugnada no ha sustentado la responsabilidad solidaria de CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C., no habiendo acreditado los hechos que configuren tal atribución de responsabilidad solidaria.

vi. Invoca la prescripción de las infracciones materia de la presente apelación, por haber superado el plazo de 4 años, de acuerdo con las pautas recogidas en el numeral 252.1 del artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley de N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

vii. Solicita el uso de la palabra para efectos de sustentar su posición.

1.6. Mediante Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, de fecha 09 de noviembre de 2022², la Intendencia Regional de Puno, declaró

infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Estando a los actuados del expediente sancionador, se tiene que la autoridad de primera instancia de oficio rectifica el error material advertido en la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA de fecha 08 de julio de 2022, conforme lo precisa la Resolución de Sub Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA de fecha 31 de agosto de 2022, ello considerando lo regulado en el numeral 212.1 del artículo 212° del TUO de la LPAG, aplicable al presente procedimiento en virtud a lo dispuesto en el artículo 43° de la LGIT.

ii. El sujeto inspeccionado se encontraba obligado a cumplir con el requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica; es así que, en este caso conforme a los hechos constatados del Acta de Infracción en fecha 23 de abril de 2021 se advierte manifiesta falta del deber de colaboración a la función inspectiva de parte del sujeto inspeccionado, la misma que constituye infracción a la labor inspectiva, al no haber proporcionado la información y/o documentación en el desarrollo de la función inspectiva conforme a lo requerido, corroborándose tal incumplimiento con la constancia de actuaciones inspectivas de investigación.

iii. En el procedimiento investigador la modalidad de actuación inspectiva - requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, su notificación y remisión de información resulta por el mismo medio (casilla electrónica) según lo previsto en la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII; por lo que, siendo la naturaleza de esta modalidad y no entendida como un caso de urgencia, no podría aplicarse el término de la distancia regulado en la R.A. N° 288-2015- CEP-PJ.

iv. Ahora bien, con relación al argumento alegado por el sujeto inspeccionado en este extremo, debemos precisar que la citación a la comparecencia programada por el inspector comisionado no evidencia transgresión al debido procedimiento ni alerta vicios de nulidad, ya que en el procedimiento inspectivo se ha observado lo establecido en la LGIT y RLGIT para sus actuaciones, cumpliéndose con las formalidades señaladas en el artículo 69° y 70° de Ley antes referida, que garantiza el debido procedimiento en este caso.

v. En tal sentido, la facultad de la autoridad inspectiva para determinar infracciones a la labor inspectiva no ha prescrito, las mismas que son infracciones instantáneas, consumándose la conducta infractora en la fecha que debió cumplir con el requerimiento de información y asistir a la diligencia de comparecencia programada, en este caso los hechos ocurrieron en el año 2021, encontrándose dentro del plazo de Ley la facultad de determinar las infracciones a la labor inspectiva por le inferior en grado en la resolución venida en alzada. Por tal motivo, se desestima el argumento alegado por el sujeto inspeccionado.

1.7. Con fecha 02 de diciembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Puno, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN.

1.8. La Intendencia Regional de Puno admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000839-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, recibido el 14 de diciembre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1. Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 16 del Reglamento de Organización

y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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

3.3. El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.

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 CONSORCIO ALBORADA

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que CONSORCIO ALBORADA, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, emitida por la Intendencia Regional de Puno, que confirmó la sanción impuesta por la comisión de tres (03) infracciones MUY GRAVES a la labor inspectiva tipificadas en los numerales 46.3 y

46.10 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 14 de noviembre de 2022.

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

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 02 de diciembre de 2022, CONSORCIO ALBORADA y su consorcio CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C., fundamentan su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, señalando lo siguiente:

CONSORCIO ALBORADA

i. La resolución impugnada ha convalidado indebidamente la resolución que debió ser declarada nula por cuanto ha sido numerada en el año 2021, sin embargo, tiene como fecha de emisión el 8 de julio de 2022.

ii. Mediante la presente se ratifica en sus fundamentos planteados durante el procedimiento de inspección laboral, por cuanto las resoluciones impugnadas adolecen de motivación suficiente, al no haber emitido pronunciamiento conforme lo dispone la Ley General de Procedimiento Administrativo, Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento.

iii. Al respecto, se presenta sustento en el sentido que la persona presuntamente afectada según el Informe Final de Instrucción, se tiene acreditado en el Expediente N° 00231-2021 que dicha persona jamás tuvo vínculo laboral con el CONSORCIO ALBORADA, dado que entre dichas partes se suscribió únicamente sendos contratos de locación de servicios, conforme ha sido demostrado mediante documento de fecha 27 de abril de 2021, escrito por el cual el Consorcio Alborada dio cumplimiento al Requerimiento de Información efectuado en mérito de la Orden de Inspección N° 231-2021. El citado contrato no ha sido cuestionado por ninguna de las partes, menos aún existe pronunciamiento de la autoridad administrativa o jurisdiccional que enerve su validez ni su eficacia, por lo que su eficacia probatoria se mantiene incólume. Dado el carácter civil y no laboral de la relación contractual entre el sujeto Inspeccionado y el trabajador, SUNAFIL carece de competencia, lo que además le impide imponer sanción alguna al sujeto inspeccionado.

iv. La Inspectoría no respetó los plazos de ley, no existe norma que precise el plazo para la presentación de documentación requerida, por lo que, corresponde aplicar de manera supletoria el plazo de diez (10) días hábiles que refiere el numeral 4 del Art. 143 del TUO de la LPAG. Se contraviene el numeral 2 del artículo II del TP de la LPAG. Señala además que, la inspectora tampoco aplicó lo normado por la R.A. N° 288-2015-CE-PJ, dado que el domicilio del Consorcio se ubica en la ciudad de Lima y la sede de la entidad fiscalizadora se ubica en la ciudad de Puno, siendo que dicho término es de aplicación por imperio de lo normado por el numeral 1 del artículo VIII del TP y el Art. 146 de la LPAG.

v. Asimismo, no se ha efectuado valoración alguna al escrito de fecha 27 de abril de 2021, por el cual el Consorcio puso en conocimiento de la autoridad administrativa que no existió vínculo laboral entre el señor Rojas y el Consorcio; por el contrario, en el Informe Final de Instrucción y demás documentos en los que se sustenta, no se pronuncian respecto de la naturaleza de la relación contractual; lo que implica una arbitraria decisión de sancionar al Consorcio por presuntas infracciones de carácter laboral derivadas de una relación civil. Ergo, no puede existir infracción por no presentar información o documentación que no existe.

vi. Se ha vulnerado el criterio normativo contenido en la Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, es el caso que las autoridades administrativas de SUNAFIL en la ciudad de Puno tienen perfecto conocimiento de las empresas consorciadas que integran el Consorcio Alborada, o lo que, debió de emitirse órdenes de

inspección concretas dirigidas no solo al Consorcio sino también a las empresas consorciadas: (1) Contratistas Generales & Minería L y R S.A.C y (2) OPROLER Obras y Proyectos S.L.U. Sucursal del Perú, lo que ha generado indefensión a su representada puesto que únicamente se ha emitido órdenes de inspección a nombre del Consorcio, además de vulnerar el debido procedimiento. Corresponde a la Autoridad Administrativa pronunciarse al respecto verificando dichos vicios de nulidad y declarando la nulidad de oficio del procedimiento, reponiendo el mismo hasta el estado de emitirse nuevamente órdenes de inspección dirigidas no solo al Consorcio Alborada, sino también a las empresas consorciadas.

vii. En el presente procedimiento, se pretende imponer a su representada tres multas referidas a presuntas infracciones (omisiones) que jamás fueron cometidas por Contratistas Generales & Minería L y R SAC ni fueron su responsabilidad. Señala que, no han sido notificados con el Requerimiento de Información efectuado con fecha 23/04/2021, tampoco le ha sido notificado el Requerimiento de Comparecencia y de Presentación de Información efectuado con fecha 10 de mayo de 2021. Entonces, al no tener conocimiento de dichos requerimientos, es materialmente imposible que su presentada haya podido disponer la presentación de la información requerida o asistir a la diligencia programada: ergo, no se puede pretender sancionar a su representada por supuestamente haber omitido realizar actos que no le fueron notificados. Conforme a lo establecido en la Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, la autoridad administrativa debió de emitir órdenes inspectivas y requerimientos de información dirigidas expresamente Contratistas Generales & Minería L y RSAC y R SAC.

viii. Respecto a la alegada solidaridad de Contratistas Generales & Minería L y R SAC y RSAC, se circunscribe al cumplimiento de sus obligaciones sociolaborales, mas no así a las actuaciones procedimentales en el interior de un procedimiento inspectivo y sus derivados (Acta de Infracción, etc.) Por lo que se reserva el derecho de presentar sus argumentos, nuevos medios probatorios, fundamentos de hecho y derecho dentro del plazo legal establecido, en pleno ejercicio de su derecho a la defensa.

ix. Asimismo, la resolución impugnada no ha sustentado la responsabilidad solidaria de CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C, no habiendo acreditado los hechos que configuren tal atribución de responsabilidad solidaria, ni que se hubiese cumplido lo establecido en el inciso d) del artículo 26 de la Ley 28806 que señala que en los supuestos de existencia de responsable solidario, se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal.

x.

xi. Invoca la prescripción de las infracciones materia de la presente apelación, por haber superado el plazo de 4 años, de acuerdo a las pautas recogidas en el numeral 252.1 del artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

xii. En el recurso de apelación se ha solicitado el uso de la palabra para efectos de sustentar su posición, sin embargo, ha sido denegada fácticamente, por lo que se vulnerado su derecho a defensa.

CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C.

xiii. La resolución impugnada ha convalidado indebidamente la resolución que debió ser declarada nula por cuanto ha sido numerada en el año 2021, sin embargo, tiene como fecha de emisión el 8 de julio de 2022.

xiv. Las resoluciones impugnadas no han sustentado la responsabilidad solidaria de CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C, no habiendo acreditado los hechos que configuren tal atribución de responsabilidad solidaria, ni que se hubiese cumplido lo establecido en el inciso d) del artículo 26 de la Ley 28806 que señala que en los supuestos de existencia de responsable solidario, se hará constar tal circunstancia,

la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable penal.

xv. Al respecto, su representada no ha sido notificada conforme a ley respecto del procedimiento de inspección laboral por lo que se ha limitado su derecho de defensa, por lo que en este extremo debe declararse su nulidad, por cuanto la resolución impugnada adolece de motivación suficiente, al no haber emitido pronunciamiento conforme lo dispone la Ley General de Procedimiento Administrativo, Ley General de Inspección de Trabajo y su reglamento.

xvi. Al respecto, se presenta sustento en el sentido que la persona presuntamente afectada según el Informe Final de Instrucción, se tiene acreditado en el Expediente N° 00231-2021 que dicha persona jamás tuvo vínculo laboral con el CONSORCIO ALBORADA, dado que entre dichas partes se suscribió únicamente sendos contratos de locación de servicios, conforme ha sido demostrado mediante documento de fecha 27 de abril de 2021, escrito por el cual el Consorcio Alborada dio cumplimiento al Requerimiento de Información efectuado a mérito de la Orden de Inspección N° 231-2021. El citado contrato no ha sido cuestionado por ninguna de las partes, menos aún existe pronunciamiento de la autoridad administrativa o jurisdiccional que enerve su validez ni su eficacia, por lo que su eficacia probatoria se mantiene incólume. Dado el carácter civil y no laboral de la relación contractual entre el sujeto inspeccionado y el trabajador, SUNAFIL carece de competencia, que además le impide imponer sanción alguna al sujeto inspeccionado.

xvii. Respecto de la primera presunta infracción, se reitera que siendo el vínculo contractual del señor Rojas y el Consorcio, uno de naturaleza civil y no laboral, SUNAFIL carece de competencia para intervenir, así como tampoco se encuentra facultada a imponer sanciones de naturaleza laboral. Además, la Inspectora no respetó los plazos de ley, no existe norma que precise el plazo para la presentación de documentación requerida, por lo que, corresponde aplicar de manera supletoria el plazo de diez (10) días hábiles que refiere el numeral 4 del Art. 143 del TUO de la LPAG. Dentro de la normativa laboral tampoco existe una norma que otorgue una facultad discrecional a la Inspectora para fijar un plazo diminuto para exigir la presentación de información o documentación, por lo tanto, su actuación vendría en arbitraria, la cual vicia de toda nulidad el procedimiento generado. Se contraviene el numeral 2 del artículo II del TP de la LPAG. Señala además que, la inspectora tampoco aplicó lo normado por la R.A. N° 288-2015- CEP-PJ, dado que el domicilio del Consorcio se ubica en la ciudad de Lima y la sede de la entidad fiscalizadora se ubica en la ciudad de Puno, siendo que dicho término es de aplicación por imperio de lo normado por el numeral 1 del artículo VIII del TP y el Art. 146 de la LPAG. Asimismo, no se ha efectuado valoración alguna al escrito de fecha 27 de abril de 2021, por el cual el Consorcio puse en conocimiento de la autoridad administrativa que no existió vínculo laboral entre el señor Rojas y el Consorcio; por el contrario, en el Informe Final de Instrucción y demás documentos en los que se sustenta, no se pronuncian respecto de la naturaleza de la relación contractual, lo que implica una arbitraria decisión de sancionar al Consorcio por presuntas Página 3 de 1:3 infracciones de carácter laboral derivadas de una relación civil. Ergo, no puede existir infracción por no presentar información y documentación que no existe.

xviii. Respecto de la segunda presunta infracción, se reitera el argumento esgrimido para la primera infracción imputada. Respecto a la tercera presunta infracción, la inspectora no ha cumplido con el debido procedimiento respecto de la anticipación que debe existir entre la notificación y la fecha de la realización de la actuación administrativa. En efecto, la notificación fue realizada el 10 de mayo de 2021, en tanto que la diligencia debería de efectuarse el 13 de mayo de 2021, lo cual implica que entre la notificación y la fecha de la actuación solo ha mediado dos días hábiles vulnerando lo normado por el numeral 174.2 del Art. 174 de la Ley N° 27444, atentando contra el debido procedimiento. La inspectora no observó la R.A. N° 288-2015-CE-PJ, aplicable por cuanto el domicilio del Consorcio se ubica en la ciudad de Lima y la sede de la entidad fiscalizadora se ubica en la ciudad de Puno, siendo que dicho término es de aplicación por

imperio de lo normado por el numeral 1 del artículo VIII del TP y el Art. 146 de la LPAG.

xix. En este sentido, se ha vulnerado el criterio normativo contenido en la Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, es el caso que las autoridades administrativas de SUNAFIL en La ciudad de Puno tienen perfecto conocimiento de las empresas consorciadas que integran el Consorcio Alborada, lo que, debió de emitirse órdenes de inspección concretas dirigidas no sola al Consorcio sino también a las empresas consorciadas: (1) Contratistas Generales & Minería L y R S.A.C y (2) OPROLER Obras y Proyectos S.LU. Sucursal del Perú. Lo que ha generado indefensión a su representada puesto que únicamente se ha emitido órdenes de inspección a nombre del Consorcio, además de vulnerar el debido procedimiento. Corresponde a la Autoridad Administrativa pronunciarse al respecto, verificando dichos vicios de nulidad y declarando la nulidad de oficio del procedimiento, reponiendo el mismo hasta el estado de emitirse nuevamente órdenes de inspección dirigidas no solo al Consorcio Alborada, sino también a las empresas consorciadas.

xx. En el presente procedimiento, se pretende imponer a su representada tres multas referidas a presuntas infracciones (omisiones) que jamás fueron cometidas por Contratistas Generales & Minería L y R SAC ni fueron su responsabilidad. Señala que, no han sido notificados con el Requerimiento de información efectuado con fecha 23/04/2021, tampoco le ha sido notificado el Requerimiento de Comparecencia y de Presentación de Información efectuado con fecha 10 de mayo de 2021. Entonces, al no tener conocimiento de dichos requerimientos, es materialmente imposible que su presentada haya podido disponer la presentación de la información requerida o asistir a la diligencia programada: ergo, no se puede pretender sancionar a su representada por supuestamente haber emitido realizar actos que no le fueron notificados. Conforme a lo establecido en la Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, la autoridad administrativa debió de emitir órdenes inspectivas y requerimientos de información dirigidas expresamente a Contratistas Generales & Minería L y R SAC y R. SAC.

xxi. Invoca la prescripción de las infracciones materia de la presente apelación, per haber superado el plazo de 4 años, de acuerdo con las pautas recogidas en el numeral 252.1 del artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

xxii. En el recurso de apelación se ha solicitado el uso de la palabra para efectos de sustentar su posición, sin embargo, ha sido denegado fácticamente, por lo que se vulnerado su derecho a defensa

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el requerimiento de información de fecha 23/04/2021

6.1 Al respecto, corresponde analizar el cumplimiento del principio de tipicidad.⁹ Sobre el particular, recuerda la doctrina que “el mandato de tipificación que este principio conlleva, no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”.¹⁰

6.2 Por su parte, el Tribunal Constitucional ha determinado en la sentencia recaída en el expediente N° 01873-2009-AA/TC, lo siguiente: “Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada”.

6.3 De acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG¹¹, sólo 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.

6.4 Por su parte, el Tribunal Constitucional ha establecido que “El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas 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”.¹²

6.5 En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constringe 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 sociolaboral.

6.6 Es así como, de la lectura del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, contiene un tipo infractor referido a la **negativa** del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.

6.7 De los hechos establecidos por la autoridad inspectiva, que dieron mérito al Acta de Infracción, se puede apreciar que la conducta infractora que se reprocha al sujeto inspeccionado para la aplicación del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT respecto al incumplimiento del requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021, se establece a partir de:

“[1] CONSTANCIA DE TRABAJO; [2] RELACIÓN DE TRABAJADORES DEL CENTRO DE TRABAJO CONSIGNADO DNI, APELLIDOS, NOMBRES, FECHA DE INGRESO Y CARGO; y [3] REPORTE R12 DEL PLAME; respecto del trabajador comprendido en la investigación.

En fecha 29 de abril de 2021 la inspectora actuante revisó el Sistema Informático de Inspecciones de Trabajo (SIIT), a fin de verificar si el sujeto inspeccionado remitió la documentación requerida, advirtiendo que el sujeto inspeccionado solo remitió la siguiente documentación: Escrito dirigido a la inspectora actuante; CONTRATO DE LOCACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALES; DNI y ADENDA N° 4 AL CONTRATO DE CONSORCIO ALBORADA; por consiguiente, pese a ser debidamente notificado, el sujeto inspeccionado no cumplió con remitir la siguiente documentación:

[1] CONSTANCIA DE TRABAJO
[2] RELACIÓN DE TRABAJADORES DEL CENTRO DE TRABAJO CONSIGNADO DNI, APELLIDOS, NOMBRES, FECHA DE INGRESO Y CARGO;
[3] REPORTE R12 DEL PLAME

En consecuencia, el sujeto inspeccionado no cumplió con la remisión de los documentos señalados; incurriendo el Sujeto Inspeccionado en una infracción **muy grave** a la labor inspectiva. Tal que ello afecta a **un (01) trabajador** descrito en el CUADRO N° 01. En fecha 10 de mayo de 2021 la inspectora actuante notificó mediante casilla electrónica un Requerimiento de comparecencia para que el sujeto inspeccionado comparezca y presente por casilla electrónica la siguiente información:

[1] CERTIFICADO DE VIGENCIA DE PODER Y COPIA DE DNI DEL REPRESENTANTE DE LA EMPRESA; [2] CARTA PODER; [3] RECIBO POR HONORARIOS; [4] INFORME MENSUAL DE CONFORMIDAD DE SERVICIOS; [5] ENTREGA DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN PERSONAL; [6] MEMORÁNDUM N° 002-2021/NLMP-RL-CA/ISTP.MNB-J; [7] CUADERNO DE INGRESO Y SALIDA DEL CENTRO DE TRABAJO

(CUADERNO DE OCURRENCIAS) U OTRO SIMILAR; [8] REGISTRO DE CONTROL DE TEMPERATURA DE INGRESO Y SALIDA; [9] MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES; y [10] REPORTE R12 DEL PLAME bajo apercibimiento que si el sujeto inspeccionado se niega a proporcionar al inspector comisionado la información solicitada mediante casilla electrónica (...)

6.8 Se debe tener en cuenta lo previsto en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, que contiene el precedente administrativo de observancia obligatoria¹³, en el que se estableció el criterio que se debe tener en cuenta para los casos de demora en la respuesta a un requerimiento de información efectuado por el (la) inspector (a) de trabajo y su subsunción en las normas sancionadoras contempladas en el artículo 45.2 o en el 46.3 del RLGIT, según las circunstancias, conforme se aprecia a continuación:

“15. De esta manera, en la formulación de actas de infracción y en su calificación posterior, deberá observarse que, cuando la fiscalización pueda proseguir desplegando sus funciones, a pesar del comportamiento del inspeccionado que haya perturbado o retrasado la investigación, deberá imputarse la infracción prevista en el artículo 45.2 del RLGIT. En cambio, cuando la demora del sujeto inspeccionado frustre la fiscalización, la tipificación invocable será la del artículo 46.3 del RLGIT.

16. Para la aplicación de este criterio, siempre será determinante el examen de la motivación que consta en el Acta de Infracción, que debe ser no sólo puntual y concisa, sino también suficiente, para poder concluir que la conducta del administrado constituye una falta al deber de colaboración de acuerdo al artículo 45.2 del RLGIT, o al artículo 46.3 del RLGIT, según se haya acreditado en el procedimiento” (énfasis añadido).

6.9 Igualmente, es pertinente citar lo determinado en la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL que contiene el precedente administrativo de observancia obligatoria¹⁴ que ha establecido lo siguiente:

“9. En la misma medida, cuando el inspeccionado no cumpla con la entrega de la información requerida dentro del plazo señalado por el inspector, se sujeta a la calificación del propio inspector actuante, quien podrá o no considerar la documentación remitida en función de la programación de las actuaciones inspectivas que tenga a cargo. En tal supuesto, debe atenderse a que el retraso en la entrega puede producir el efecto de la subsanación o puede imposibilitar la revisión integral de lo solicitado, por lo que se atenderá a la descripción del inspector de trabajo para establecer si tal supuesto constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT.

(...)
11. Por ello, cuando los inspeccionados conocen de antemano el plazo otorgado para las actuaciones inspectivas (por ejemplo, por la notificación de la extensión del plazo de las actuaciones inspectivas), la entrega de la documentación solicitada durante el último día de etapa fiscalizadora y que por el volumen o complejidad de la misma no le permite a la autoridad fiscalizadora el analizar y adoptar decisiones en base a dicho contenido, colisionando con el principio de buena fe al frustrar la inspección del trabajo.

12. Finalmente, **toda remisión de la información solicitada por los inspectores actuantes, en momentos posteriores al cierre de la orden de inspección constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT**” (énfasis añadido).

6.10 En el caso analizado, pese a que a la fecha de la notificación de las resoluciones de primera y segunda instancia (11 de julio y 11 de noviembre de 2022, respectivamente) ya había sido publicada la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, esta no fue debidamente analizada por las instancias previas, toda vez que el fundamento jurídico 15 de dicho precedente exige a la inspección del trabajo así como a las instancias administrativas a evaluar si, dadas las circunstancias

concretas de cada caso, es posible la continuación del procedimiento inspectivo a pesar del actuar del sujeto inspeccionado. Esta evaluación y reexamen era necesario, pues, en el presente caso, en el Acta de Infracción se afirma que la inspeccionada no cumplió con la remisión de los documentos señalados. Sobre el particular, corresponde mencionar que, de la revisión del expediente investigatorio, se corrobora que mediante escrito de fecha 27 de abril de 2021, el Inspeccionado brindó una respuesta al requerimiento de información de fecha 23 de abril, indicando, entre otros, que:

“**NOVENO.**- Esta demás indicar que, al no encontramos obligados a cumplir con dichas obligaciones, es Obvio que no tenemos o contamos con ninguno de los documentos requeridos por Su Autoridad respecto al Denunciante y respecto al periodo de tiempo indicado.

Es más, por los Fundamentos Expuestos, el Requerimiento efectuado por Su Persona, constituiría **UN IMPOSIBLE FIDICO Y JURIDICO**”.

6.11 A pesar de este comportamiento, contrario al deber de colaboración exigible, el administrado sí adjuntó el Contrato de locación de servicios celebrado entre el recurrente y el Sujeto Inspeccionado. Cabe indicar que el objeto de la Orden de Inspección justamente era el verificar el pago de beneficios sociales. Por tanto, se evidencia que la impugnante brindó respuesta al requerimiento de fecha 23 de abril de 2021, manifestando que solo lo une un vínculo de naturaleza civil al trabajador y que por tanto no cuenta con los documentos solicitados, alegación y pruebas que debieron ser valoradas por el personal inspectivo al momento de imputar la conducta infractora a la Inspeccionada, con arreglo a la garantía fundamental de la debida motivación y el derecho fundamental del debido procedimiento administrativo.

6.12 No obstante, en el mismo requerimiento de información también se solicitó al administrado, entre otros, que cumpla con exhibir lo siguiente: (10) Relación de trabajadores del centro de trabajo consignando DNI, apellidos, nombres, fecha de ingreso y cargo y (11) Reporte R12 del Plame. Sin embargo, la empresa recurrente no presentó tal información sin que exista una justificación satisfactoria sobre el particular. En ese sentido, se evidencia un cumplimiento parcial por parte de la administrada.

6.13 Por consiguiente, la Autoridad Administrativa de Trabajo debió motivar suficientemente las razones que justifiquen el por qué para la autoridad sancionadora las actuaciones inspectivas se vieron frustradas o impedidas de continuar, si la administrada brindó una respuesta parcial al requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021, para la determinación de la correspondencia o no de un reproche administrativo en contra del sujeto inspeccionado, y subsistir adecuadamente al tipo infractor que corresponda, de acuerdo a lo establecido en el RLGIT y la LGIT.

6.14 En ese sentido, el inspector comisionado efectúa la subsunción del hecho, referido a que el sujeto inspeccionado no cumplió con presentar la documentación requerida en fecha 23 de abril de 2021, basando su requerimiento, en la falta de información remitida por la inspeccionada; requerimiento que fue atendido mediante escrito de fecha 27 de abril de 2021 de manera parcial, considerándolo como una infracción muy grave, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Lo cual fue acogido por la autoridad sancionadora y confirmada por la intendencia regional respectiva.

6.15 Sin embargo, este solo hecho, no se subsume prima facie en el tipo infractor invocado, en razón a que éste se refiere a la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones. Debiéndose observar para su análisis lo indicado en los fundamentos 6.10 al 6.14 de la presente resolución.

6.16 En efecto, el citado tipo sancionador del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, establece la obligación de la inspección del trabajo de determinar mínimamente a la realización de actos que sean imputables al empleador, en atención a la aplicación coordinada del principio de tipicidad y de culpabilidad (recogidos en los incisos 4 y 10,

del artículo 248 del TUO de la LPAG), lo cual satisface un estándar razonable para la imputación de responsabilidad administrativa en este tipo de casos.

6.17 Por tales razones, esta Sala identifica que la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, de fecha 08 de julio de 2022, que sanciona y tipifica los actos recogidos en el Acta de Infracción y en el procedimiento de fiscalización, dentro del tipo administrativo contenido en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT respecto al requerimiento de fecha 23 de abril de 2021, transgrede el principio de tipicidad y legalidad, en razón de que imputa una conducta infractora al administrado en base a hechos que no se subsumen en el tipo infractor, y como consecuencia de haberse vulnerado los citados principios; además, no se analiza ni se aplicó, debidamente, los precedentes administrativos señalados precedentemente, por lo que se afectó el derecho a un debido procedimiento de la impugnante.

De la vulneración al principio del debido procedimiento

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

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

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

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

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

6.21 El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo con el artículo VII del Código Procesal Constitucional¹⁵. 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:

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

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

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

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

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

6.22 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.

6.23 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 material¹⁶.

6.24 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

6.25 Conforme se detalla, la resolución de sanción (Resolución de Sub Intendencia N.º 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA) no ha efectuado una correcta

subsunción de los hechos constatados bajo la conducta sancionada para la asignación de responsabilidades hacia la empresa, según lo indicado en los considerandos precedentes.

6.26 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.

6.27 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.º 00728-2008-PHC/TC, precisa:

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

Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC (...) 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 (...)

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. (...)

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. (...).

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 vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). (...)

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. (...).” (énfasis agregado)

6.28 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 detectados por el personal inspectivo, no valora adecuadamente los medios probatorios presentados, deviniendo en que su decisión carezca de sustento jurídico alguno.

6.29 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)

6.30 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. La actuación de la Sub Intendencia, a diferencia de lo requerido normativamente, no valoró adecuadamente los hallazgos contenidos en el expediente inspectivo conforme a lo señalado precedentemente. Lo anterior generó la vulneración del derecho de defensa del administrado¹⁷ y al debido procedimiento.

6.31 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.

6.32 Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA confirmada por la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente

6.33 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.¹⁸ 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.

6.34 En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, de fecha 08 de julio de 2022, en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, respecto a no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo; corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y la 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 13.2¹⁹ del artículo 13 del TUO de la LPAG.

6.35 Ahora, 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 nulo²⁰.

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

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

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

6.38 En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrear la nulidad parcial de la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA y de los actos o actuaciones vinculados al extremo declarado nulo, conforme a los fundamentos expuestos en los numerales 6.37 al 6.49 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.

Sobre los plazos durante las actuaciones inspectivas

6.39 En relación con ello, debemos precisar que la versión 02 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, “DIRECTIVA SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INSPECTIVA”, en el numeral 7.12.3 refiere que “El plazo que el personal inspectivo otorgue para cumplir con el requerimiento de información por sistemas de comunicación electrónica, debe ser razonable, de tal forma que permita la remisión de información, y así cumplir con los fines de la Inspección del Trabajo. En el caso del primer requerimiento, el plazo no debe ser menor a 3 días hábiles”.

6.40 Ahora, en el presente caso se ha verificado que el personal inspectivo otorgo un plazo de 3 días hábiles para que la Inspeccionada cumpla con presentar la siguiente información:

“[1] CERTIFICADO DE VIGENCIA DE PODER Y COPIA DE DNI DEL REPRESENTANTE DE LA EMPRESA.

[2] CARTA PODER.

[3] RECIBO POR HONORARIOS.

[4] INFORME MENSUAL DE CONFORMIDAD DE SERVICIOS.

[5] ENTREGA DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN PERSONAL.

[6] MEMORÁNDUM N° 002-2021/NLMP-RL-CA/ISTP. MNB-J

[7] CUADERNO DE INGRESO Y SALIDA AL CENTRO DE TRABAJO (CUADERNO DE OCURRENCIAS) U OTRO SIMILAR.

[8] REGISTRO DE CONTROL DE TEMPERATURA DE INGRESO Y SALIDA.

[9] MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.

[10] REPORTE R12 DEL PLAME

[11] OTROS DOCUMENTOS QUE CONSIDERE PERTINENTES”.

6.41 Asimismo, corresponde señalar que el tiempo otorgado para el cumplimiento del requerimiento de información resulta ser un plazo adecuado y razonable. En este caso, esta Sala considera que el plazo otorgado para el cumplimiento del requerimiento de información fue

razonable en función a la totalidad de los requerimientos efectuados más aun teniendo en cuenta que solamente se solicita la presentación de documentación.

6.42 Del mismo modo, se observa que el inspector actuante ha utilizado la modalidad de actuación inspectiva de “requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica”, regulado en el artículo 11° de la LGIT, y que de acuerdo a lo previsto en el artículo 9° de la LGIT, “Los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán: (...) c) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas, (...) e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”, concordante con el numeral 15.1 del artículo 15° del RLGIT; por lo que, estando a las facultades inspectivas señaladas en el numeral 4 del artículo 5° de la LGIT, la Inspeccionada se encontraba obligada a cumplir con el requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica; es así que, en este caso conforme a los hechos constatados del acta de infracción se advierte manifiesta falta del deber de colaboración a la función inspectiva de parte del sujeto inspeccionado, la misma que constituye infracción a la labor inspectiva, al no haber proporcionado la información y/o documentación en el desarrollo de la función inspectiva.

6.43 Respecto al término de la distancia alegado por el sujeto inspeccionado, es pertinente indicar que la modalidad de actuación inspectiva - requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, regulado en el artículo 11° de la LGIT y la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, posibilita al inspector actuante realizar requerimientos de información por cualquier sistema de comunicación electrónica, siendo que, en el presente caso el requerimiento de información de fecha 07 de mayo de 2021 de su contenido se precisa que lo requerido debía remitirse a la casilla electrónica en el plazo de tres (03) días hábiles de recibido el requerimiento de información; además, téngase presente que durante el plazo de vigencia de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria y Nacional, conforme a lo regulado en la versión 02 del Protocolo N° 005-2020- SUNAFIL/ INII, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 103-2020- SUNAFIL, la Inspección del Trabajo ejerce sus funciones de manera presencial y/o virtual, ello implica remitir la información solicitada por casilla electrónica.

6.44 Asimismo, corresponde resaltar que el artículo 10° del Reglamento de término de la distancia, señala: “Se usará medios alternativos de notificación en caso de urgencia, siempre y cuando se compruebe que se pueda hacer efectiva la finalidad de lo ordenado; para tal efecto se podrá emplear el teléfono, facsímil, correo electrónico y cualquier otro medio de comunicación que desplace el contenido del acto a diligenciar; en estos supuestos igualmente al plazo ordinario se le adicionará lo que corresponda el término de la distancia”; sin embargo, en la fase inspectiva se utilizó la modalidad de actuación inspectiva - requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, su notificación y remisión de información resulta por el mismo medio (casilla electrónica) según lo previsto en la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII; por lo que, considerando la naturaleza de esta modalidad y no entendida como un caso de urgencia prevista en la Ley, no podría aplicarse el término de la distancia regulado en la R.A. N° 288-2015-CEP-PJ.

6.45 Adicionalmente, la notificación se entiende válidamente efectuada con el depósito del documento en la casilla electrónica asignada al usuario, según lo previsto en el numeral 11.1 del artículo 11° del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, considerando que los datos registrados en la casilla electrónica lo realiza el sujeto inspeccionado quien toma conocimiento y atiende las notificaciones de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL, siendo su atención por el mismo medio electrónico; además, la R.A. N° 288-2015-

CEP-PJ no hace referencia en las reglas de aplicación para el término de la distancia para las notificaciones por casilla electrónica. Por tal razón, se desestima este extremo del recurso. Por tanto, corresponde confirmar la sanción por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo en fecha 13 de mayo de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.

Sobre la inasistencia a la comparecencia virtual programada para el día 13 de mayo de 2021

6.46 La LGIT establece que “la función inspectiva, es entendida como la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo”²¹. De allí que, el comportamiento del inspector comisionado se oriente al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su reglamento, tutelando el fin perseguido por dichas normas y debiendo adoptar medidas y acciones en el marco del principio de razonabilidad²².

6.47 Asimismo, el artículo 9 de la LGIT, establece que “**los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los supervisores-inspectores, lo inspectores de trabajo y los inspectores auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán: (...) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas.**”, siendo la comparecencia una de las modalidades de actuación inspectiva conforme lo regula el artículo 11²³ de la LGIT (énfasis añadido).

6.48 El literal b) numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT, establece que: “En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades: (...) **Comparecencia: Exige la presencia del sujeto inspeccionado ante el inspector del trabajo, en la oficina pública que se señale, para aportar la documentación que se requiera en cada caso y/o para efectuar las aclaraciones pertinentes.** El requerimiento de comparecencia se realiza conforme a lo previsto en los artículos 67 y 68 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS” (énfasis añadido).

6.49 Por su parte, inciso 3) del artículo 36 de la LGIT establece que “Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento. Tales infracciones pueden consistir en: (...) 3. **La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren**” (énfasis añadido).

6.50 En ese contexto, el RLGIT, que tipifica y contiene las infracciones, establece en el numeral 46.10 del artículo 46, que la inasistencia del sujeto inspeccionado ante el requerimiento de comparecencia constituye infracción muy grave a la labor inspectiva, la cual es pasible de sanción económica.

6.51 En el caso en particular, con fecha 10 de mayo de 2021, se procedió a notificar a la inspeccionada el requerimiento de comparecencia virtual programada para la fecha 13 de mayo de 2021 a horas 14:30 horas por medio del cual se solicitó los siguientes documentos:

- “ (X) Recoger manifestaciones y/o declaraciones
- (X) Exhibir y/o presentar los siguientes documentos:

[1] CERTIFICADO DE VIGENCIA DE PODER Y COPIA DE DNI DEL REPRESENTANTE DE LA EMPRESA.

[2] CARTA PODER.

[3] RECIBO POR HONORARIOS.

[4] INFORME MENSUAL DE CONFORMIDAD DE SERVICIOS.

[5] ENTREGA DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN PERSONAL.

[6] MEMORÁNDUM N° 002-2021/NLMP-RL-CA/ISTP. MNB-J

[7] CUADERNO DE INGRESO Y SALIDA AL CENTRO DE TRABAJO (CUADERNO DE OCURRENCIAS) U OTRO SIMILAR.

[8] REGISTRO DE CONTROL DE TEMPERATURA DE INGRESO Y SALIDA.

[9] MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.

[10] REPORTE R12 DEL PLAME

[11] OTROS DOCUMENTOS QUE CONSIDERE PERTINENTES

La documentación requerida se refiere al período: 04 DE NOVIEMBRE DE 2019 AL 28 DE FEBRERO DE 2021 y a los siguientes trabajadores afectados: ROJAS APAZA VICTOR”.

6.52 Además, es importante recalcar que el requerimiento de comparecencia señala expresamente que la inasistencia constituye una infracción a la labor inspectiva sancionable con multa, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 36 y 39 de la LGIT.

6.53 Sin embargo, en el día y hora indicados, pese a estar debidamente notificada la Inspeccionada no se presentó, transcurridos 10 minutos se dio por culminada la diligencia, habiendo, con su inasistencia, incurrido en infracción a la labor inspectiva. Por consiguiente, corresponde confirmar la sanción por su inasistencia a la comparecencia virtual programada para el día 13 de mayo de 2021, tipificada en el numeral 46.10 del RLGIT.

Respecto a la responsabilidad como empresa Consorciada

6.54 La Inspeccionada sostiene que la alegada solidaridad de Contratistas Generales & Minería L y R SAC y RSAC, se circunscribe al cumplimiento de sus obligaciones sociolaborales, mas no así a las actuaciones procedimentales en el interior de un procedimiento inspectivo y sus derivados (Acta de Infracción, etcétera). Por ello, argumentó, que se reservaba el derecho de presentar sus argumentos, nuevos medios probatorios, fundamentos de hecho y derecho dentro del plazo legal establecido, en pleno ejercicio de su derecho a la defensa.

6.55 Del mismo modo, el Administrado refirió que la resolución impugnada no ha sustentado la responsabilidad solidaria de CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA L Y R S.A.C., no habiendo acreditado los hechos que configuren tal atribución de responsabilidad solidaria, ni que se hubiese cumplido lo establecido en el inciso d) del artículo 26 de la Ley 28806.

6.56 Conforme ha quedado establecido, CONSORCIO ALBORADA, se encuentran conformada por las empresas CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA LYR SOCIEDAD ANONIMA CERRADA CON RUC N° 20448245668 y la empresa OPROLER SLU SUCURSAL DEL PERU con RUC N° 20556147508. Así, CONSORCIO MANTARO tiene RUC independiente de las empresas que la conforman, encontrándose representados por un solo representante legal en común.

6.57 Como parte de las alegaciones señaladas por la parte impugnante, una parte relevante de su plataforma de defensa expresa que, en el presente procedimiento, existió una falta de determinación del empleador de los trabajadores. En efecto, sostiene la recurrente que el inspector de trabajo no ha logrado identificar al sujeto responsable y precisar los hechos y/o conductas constitutivas de infracción administrativa atribuibles a los mismos, habiéndose vulnerado normas de debido procedimiento. Así, argumenta el administrado que, conforme a lo señalado en el Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, la fiscalización Laboral se dirige contra todas las empresas que conforman el Consorcio, situación que no se ha dado en el presente caso.

6.58 Caber indicar que, conforme a lo señalado por el artículo 445 de la Ley General de Sociedades - Ley N°

26887, el contrato de consorcio se da con el propósito de obtener un beneficio económico para lo cual dos o más personas se asocian y participan en forma activa y directa en un determinado negocio o empresa.

6.59 De esa manera, si bien es cierto el Consorcio no tiene personería jurídica²⁴, también es cierto que, conforme al segundo párrafo del literal c) del artículo 65° de la Ley del Impuesto a la Renta establece que los: “consorcios, al ser receptor de rentas de tercera categoría, debe llevar contabilidad independiente de las de sus socios o partes contratantes.” Y en ese sentido puede actuar como agente retenedor de rentas de cuarta y quinta categoría y están habilitados a tener planilla conforme a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 018-2007-TR. Por tanto, se hacen cargo del cumplimiento de diversas responsabilidades con respecto a los prestadores de servicios con los que se vincula jurídicamente, siendo una cuestión de orden público laboral el que se determine si existe, con arreglo al principio de primacía de la realidad, la existencia de una relación de dependencia jurídica o subordinación con respecto a tales prestadores.

6.60 Al respecto, de la documentación presentada por impugnante, se verifica la existencia del Contrato de locación de servicios especial, el cual fue suscrito entre CONSORCIO ALBORADA y el recurrente. En ese sentido, esta Sala considera que, conforme ha quedado evidenciado de las acciones inspectivas, la impugnante CONSORCIO ALBORADA era el sujeto responsable del cumplimiento del deber de colaboración. Asimismo, se observa que la administrada contaba con RUC propio y celebraba contratos con personas a nombre propio.

6.61 Como se ve, la normativa citada, así como la documentación que obra en el expediente permite apreciar al Consorcio como sujeto obligado a una serie de manifestaciones que potencialmente podrían generar consecuencias laborales. Por ello, el examen de su comportamiento respecto de quienes brinden servicios personales bajo su ámbito operativo es un asunto sobre el que la competencia de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, es plena. Así, se debe concluir que el Consorcio es responsable de ejecutar las prestaciones derivadas del deber de colaboración hacia la labor inspectiva (tales como la entrega de información a requerimientos efectuados por la inspección del trabajo o no asistir a las comparecencias debidamente notificadas, comportamientos exigibles y que son objeto de reproche en el presente caso).

6.62 Del mismo modo, es pertinente señalar que se identifica que las empresas que integran el consorcio designaron a un representante común, quien se encarga entre otras facultades, de “Representar al consorcio ante toda clase de autoridades, sean estas de carácter administrativas, judiciales (...)”. Por tanto, las empresas que conformaban el CONSORCIO ALBORADA acordaron que tendrían un representante común del consorcio, en consecuencia, las diligencias inspectivas, así como los actos recaídos en el proceso sancionador no han incurrido en ningún vicio sobre la notificación que vulnera el derecho de defensa del administrado. En consecuencia, la responsabilidad es solidaria entre las empresas que conforman el Consorcio Alborada, quedando desvirtuado este argumento.

6.63 Conforme se ha desarrollado en los párrafos precedentes, y dada la conducta desplegada por el sujeto responsable, esta Sala llega a la conclusión que no se ha vulnerado el debido procedimiento, precisando que conforme a lo señalado en el criterio establecido por Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL, las actuaciones inspectivas se realizaron sobre una orden de inspección concreta, en la que las empresas consorciadas se encontraban plenamente identificadas y ejercieron plenamente su derecho de defensa, en razón de encontrarse representadas por su apoderado común señor Nicolás Leoncio Maras Pineda, quien se apersonó durante la etapa inspectiva. En tal sentido, la impugnante en todo el proceso inspectivo y sancionador ha actuado como sujeto responsable en la relación jurídica procedimental ante la Autoridad Administrativa, por lo que corresponde mantener la subsistencia de las infracciones señaladas en el Acta de Infracción respecto a no proporcionar la documentación solicitada mediante

requerimiento de comparecencia virtual convocada para el 13 de mayo de 2021 y por no asistir a la diligencia de comparecencia virtual vía plataforma meet, programada para el día 13 de mayo de 2021. En esta línea de pensamiento, debe recordarse que el Acta de Infracción es un documento que goza de una presunción de certeza respecto de su contenido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la LGIT. En este punto, se debe resaltar que, si bien dicha presunción admite prueba en contrario a ser actuada dentro del procedimiento inspectivo y del procedimiento sancionador, el sujeto responsable no ha presentado elementos ni ha aportado medios de prueba que permitan desvirtuar lo señalado en los párrafos precedentes.

6.64 Asimismo, de la revisión de la documentación obrante en el expediente, se ha podido advertir que existe vinculación económica según la Adenda N° 04 al Contrato de “CONSORCIO ALBORADA”, integrado por los consorciados: CONTRATISTAS GENERALES & MINERÍA LYR S.A.C Y OPROLER OBRAS Y PROYECTOS SLU SUCURSAL DEL PERÚ, los mismos que resultan responsables solidarios frente a infracciones detectadas y las respectivas sanciones, ello de acuerdo a lo establecido en el numeral 42.1 del artículo 42° de LGIT, que señala: “Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición normativa corresponda a varios sujetos conjuntamente, estos responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan”.

6.65 Siendo así, las razones sociales conformantes del sujeto inspeccionado son considerados como responsables solidarios en cuanto a las infracciones que, en su caso, se cometan y la obligación del cumplimiento de la sanción de multa determinada por el inferior en grado, puesto que, en el procedimiento se encuentra plenamente identificado al sujeto inspeccionado, así como a los responsables solidarios, determinándose la responsabilidad de las conductas infractoras incurridas por el sujeto inspeccionado que ha conllevado a la emisión del acto administrativo, determinado la autoridad de primera instancia sancionar con multa al sujeto inspeccionado y respecto de los responsables solidarios quienes responderán de acuerdo a Ley.

6.66 Por las consideraciones antedichas, lo alegado por la impugnante en el recurso de revisión no corresponden ser acogidas por esta Sala.

6.67 Por otro lado, mediante Resolución de Sala Plena N° 006-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 18 de setiembre de 2022, este Tribunal estableció el precedente de observancia obligatoria respecto al principio de primacía de la realidad, señalando lo siguiente:

“6.22 En tal sentido, el principio de primacía de realidad tiene la virtud de proporcionar al órgano administrativo, dentro de un procedimiento sancionador, una importante herramienta conceptual, orientada a superar formalidades con las que eventualmente se hubiere revestido un acto jurídico laboral para encontrar el trasfondo de la verdadera naturaleza de la relación laboral entre el sujeto inspeccionado y el trabajador o trabajadores afectados; descartando de esta manera las actitudes que en fraude a la ley hubieren podido consumarse, incluso con aceptación del trabajador.

6.23 Por lo anotado, en caso de discordancia entre los hechos constatados en la fiscalización y los documentos o acuerdos formales establecidos por el sujeto inspeccionado, debe darse preferencia a los primeros. Como se recuerda, el artículo 16 de la Ley N° 28806, establece la presunción de certeza de los hechos constatados por los inspectores en las fiscalizaciones realizadas, por lo que la determinación de prevalencia de los hechos se sostiene en tal comprobación y en el hecho de que cualquier contraprueba que pudiera presentarse durante los descargos, al ser examinada, no desvirtúe la imputación.

6.24 Debe precisarse que la aplicación del principio de primacía de la realidad, por parte de la autoridad administrativa, debe estar debidamente motivado y sustentado en lo actuado en el procedimiento fiscalizador y en el procedimiento administrativo sancionador. En cada ámbito, se debe analizar si existe un correcto examen de los hechos y de su verificación; toda vez que la invocación

a este principio debe estar justificada en la comprobación directa o indirecta de la infracción imputada” (énfasis añadido).

6.68 En este contexto, a fin de desentrañar la real naturaleza de los servicios prestados, el personal inspectivo está facultado para aplicar el **Principio de Primacía de la Realidad**, de advertir discrepancia entre los hechos que se desprendan de los documentos formales presentados por la inspeccionada y los hechos constatados en el marco de sus investigaciones, tal como lo expresa el numeral 2.2 del artículo 2 de la LGIT, que establece: “el funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores: (...) 2. Primacía de la Realidad, en caso de discordancia, entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados” (énfasis añadido).

6.69 Así, a consideración de esta instancia de revisión, el consorcio no puede ser descartado a priori como un agente que, en el ámbito de las relaciones laborales, no puede comportarse como empleador, es decir, con la facultad de intervenir sobre prestadores de servicios, subordinándolos a través de vínculos jurídicos directos. Más allá de las precauciones contractuales, societarias o documentales laborales, el principio de primacía de la realidad interviene, sin lugar a duda, cuando el consorcio adopta materialmente el comportamiento de empleador, ejerciendo las facultades del poder de dirección sobre los trabajadores a su cargo (en particular la facultad directriz).

6.70 Para tal finalidad, debe ser perceptible que el consorcio requerido ejerza alguna de las atribuciones del empleador pues puede ser suficiente para que se produzca el efecto de subordinar al personal de nóminas ajenas, así sean estas cualquiera de las partes que se consorcian. Así, la inspección del trabajo está plenamente facultada a requerir información a un consorcio si se establece una hipótesis razonable sobre su comportamiento como empleador al existir uso de las facultades organizadora, fiscalizadora y disciplinaria —siendo la primera de ellas especialmente relevante— todo lo cual reposa en la exigibilidad del deber de colaboración del mismo consorcio hacia la inspección del trabajo.

Sobre la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA

6.71 Cabe indicar que mediante Resolución de Sub Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA se procedió a corregir de oficio el error material detectado, puesto que decía “Resolución de Sub Intendencia N° 087-2021-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA”, sin embargo, lo correcto era “Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, rectificándose el error, sin que este defecto altere lo resuelto por el órgano sancionador.

Respecto a la solicitud de informe oral

6.72 Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, y el numeral 3 del artículo 177 del mismo cuerpo normativa, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende 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.

6.73 Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

“No resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe”.



6.74 En similar sentido, mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, se ha determinado:

“28. Por tanto, si bien los administrados pueden solicitar una audiencia ante las Salas del Tribunal de Fiscalización Laboral, dicho elemento no es indispensable ni necesario para la ejecución de las competencias que el ordenamiento jurídico le ha asignado a la instancia de revisión.

29. Así, tomando en cuenta casos anteriores tales como los analizados en las Resoluciones N° 002-2021, 019-2021, 126-2021, 210-2021 y 401-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, este Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya una vulneración de los derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos”.

6.75 Por consiguiente, esta Sala considera que cuenta con elementos suficientes para resolver el caso, pudiendo prescindir del Informe Oral.

Sobre los demás argumentos de la impugnante

6.76 Cabe indicar que respecto a la prescripción de las infracciones a la labor inspectiva, el cómputo del plazo debe efectuarse a partir de la fecha en que la infracción se hubiera cometido, considerando lo regulado en el artículo 36° de la LGIT, que establece: “Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.”

6.77 En tal sentido, se consuma la conducta infractora en la fecha que debió cumplir con el requerimiento de información y asistencia a la comparecencia, encontrándose la autoridad administrativa dentro del plazo de Ley la facultad de determinar las infracciones a la labor inspectiva, siendo que los hechos materia de imputación ocurren en el año 2021. Por tal motivo, se desestima el argumento alegado por el sujeto inspeccionado.

6.78 Por otro lado, debemos indicar que el artículo 3° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, indica lo siguiente: “Corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomienda el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, cuyo ejercicio no podrá limitar el efectivo cumplimiento de la función de inspección, ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores del trabajo. Las finalidades de la inspección son las siguientes: 1. De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales.

6.79 Del mismo modo, el artículo 6° de la LGIT, señala: “Los Supervisores Inspectores y los Inspectores del Trabajo están facultados para desempeñar en su integridad todos los cometidos de la función de inspección con sujeción a los principios y disposiciones de la presente Ley (...)” En consecuencia, la actuación de la Inspección del Trabajo se desarrolla en el régimen laboral común de la activada privada y en los regímenes especiales, donde se efectúa la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales de orden sociolaboral, actuaciones que se inician por disposición superior, mediante la generación de una orden de inspección.

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	TIPO LEGAL Y CALIFICACIÓN
1	Labor inspectiva	No proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo en fecha 13 de mayo de 2021.	Numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE
2	Labor inspectiva	No asistir a la diligencia de comparecencia virtual vía plataforma meet, programada para el día 13 de mayo de 2021.	Numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE

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 al deber de colaboración de los consorcios con la inspección de trabajo, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.61**, **6.69** y **6.70** 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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

SE RESUELVE:

Primero.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por CONSORCIO ALBORADA, en contra de la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, de fecha 09 de noviembre de 2022, emitida por la Intendencia Regional de Puno, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 143-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Sub Intendencia N° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, de fecha 08 de julio de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 143-2021-SUNAFIL/IRE-PUN, en el extremo referido a la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del

RLGIT, por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021.

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° 087-2022-SUNAFIL/IRE-PUN/SISA, a fin que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, respecto a no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de información de fecha 23 de abril de 2021, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

Cuarto.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-PUN, en los extremos referidos a las infracciones muy graves a la labor inspectiva tipificadas en los numerales 46.3 y 46.10 del artículo 46 del RLGIT; por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo en fecha 13 de mayo de 2021, y, por no asistir a la diligencia de comparecencia virtual vía plataforma meet, programada para el día 13 de mayo de 2021.

Quinto.-Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Puno, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, proceda conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.38 de la presente resolución.

Sexto.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa, respecto al extremo referido a las infracciones muy graves a la labor inspectiva, por no proporcionar la documentación solicitada mediante requerimiento de comparecencia virtual a llevarse a cabo en fecha 13 de mayo de 2021, y, por no asistir a la diligencia de comparecencia virtual vía plataforma meet, programada para el día 13 de mayo de 2021, tipificadas en los numerales 46.3 y 46.10 del artículo 46 del RLGIT.

Séptimo.- Notificar la presente resolución a CONSORCIO ALBORADA, y a la Intendencia Regional de Puno, para sus efectos y fines pertinentes.

Octavo.- ESTABLECER, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.61, 6.69 y 6.70** 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.

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

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 lo siguiente: Remuneraciones (Sub materia: Gratificaciones); Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Vacaciones), y, Compensación por tiempo de servicios (Sub materia: Deposito de CTS)

² Notificada a la impugnante el 11 de noviembre de 2022, véase folio 184 del expediente sancionador.

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

(...)"

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 16. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia."

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 Decreto Supremo N° 004-2017-TR, artículo 14

⁹ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

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".

¹⁰ MORÓN URBINA, "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General." Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 edición. Tomo II., p. 421.

¹¹ 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 en vistas 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.

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL
SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA
N° 014-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 2923-2020-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA

IMPUGNANTE : CRC – CRUISE RECRUITING
CONSULTANTS S.A.C.

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN DE
INTENDENCIA N°
983-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIAS : RELACIONES LABORALES
SEGURIDAD SOCIAL
LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara, **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por CRC – CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.21, 6.22, 6.23 y 6.24** de la presente resolución, referidos a los rasgos de laboralidad que evidencian el elemento de subordinación en una relación de carácter laboral.

Lima, 19 de junio de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CRC – CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C., (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio 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° 27812-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 4517-2019-SUNAFIL/ILM (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 muy graves en materia de seguridad social y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva; en mérito al Operativo Fiscalización "OP FISC FORM LAB DICIEMBRE 2019 ILM – TODOS LOS SECTORES-MIRAFLORES".

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 310-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 14 de mayo de 2020, notificada el 17 de mayo de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) 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° 1873-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 15 de octubre de 2021 (en adelante, **el Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir

¹² Vid. Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 5.

¹³ En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.

¹⁴ En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.

¹⁵ **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".

¹⁶ "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".

¹⁷ Fundamento jurídico 14, Exp. N° 02098-2010-PA/TC.

¹⁸ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V, Buenos Aires: Editorial Heliasa, p. 549.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ LGIT, artículo 1.

²² TUO de la LPAG, Título Preliminar, "Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."

²³ "Artículo 11.- Modalidades de actuación

Las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el sector público."

²⁴ Ley N° 26887: Artículo 438 de la Ley General de Sociedades

el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 0120-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 26 de enero de 2022, notificada el 28 de enero de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 22,260.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no registrar en la planilla electrónica a siete (7) trabajadores desde sus fechas de ingreso, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,762.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por no inscribir en el régimen de la seguridad social en salud a siete (7) trabajadores desde sus fechas de ingreso, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,762.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por no inscribir en el régimen de la seguridad social en pensiones a siete (7) trabajadores desde sus fechas de ingreso, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,762.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 20 de diciembre de 2019, cuya verificación estaba programada para el día 31 de diciembre de 2019 a las 8:40 horas, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 1,974.00.

1.4 Con fecha 16 de febrero de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 0120-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

i. Los siete locadores han venido prestando servicios en forma autónoma e independiente sin estar sujetos a control o fiscalización. No existe relación laboral ni sus elementos como prestación personal de servicios, subordinación y remuneración y por tanto, no existe obligación legal de registrarlos en planillas e inscribirlos en el régimen de la seguridad social en salud y pensiones.

ii. En un procedimiento inspectivo en que se determine vínculo laboral, se debe aportar material probatorio idóneo que acredite la existencia de los elementos esenciales del contrato de trabajo, como la prestación personal de servicios, la remuneración y la subordinación.

iii. Incluso la sola existencia de la prestación personal de servicios no probaría una relación laboral; ya que, este elemento es también característico de los contratos de locación de servicios, de acuerdo con el artículo 1766 del Código Civil. Las referidas personas sí prestaban servicios para la empresa, pero no en el marco de una relación laboral, sino que las efectuaron en el marco de un contrato de locación de servicios. En consecuencia, no se ha probado que su prestación de servicios sea personalísima. Se adjunta los recibos por honorarios emitidos por el profesor César Marruffo desde el 2015, año de inicio de su contrato, de los cuales se desprende que, paralelamente, prestó servicios al menos a dos empresas. Es decir, no hubo exclusividad de prestación de servicios, lo cual desvirtúa la existencia de relación laboral. De igual modo, el señor Daniel Metzger, locador desde el año 2015, emitió recibos por honorarios a varias empresas de manera constante; por lo que, no existe exclusividad o subordinación.

iv. En la medida de requerimiento no se adjunta ningún medio probatorio que demuestre el ejercicio del poder de fiscalización, dirección o sanción a los prestadores de servicios, porque en ningún momento se ejerció subordinación alguna, no correspondiendo la aplicación del principio de primacía de la realidad. La resolución apelada solo se sustenta en los recibos por honorarios para argumentar una relación de subordinación, lo cual está muy lejos de la realidad; ya que no existe registro de marcación, correos, memorándums, fotochecks o algún documento que acredite subordinación. Asimismo, se sustenta en un organigrama que no debe ser considerado

prueba de subordinación; ya que este nunca significó que se tratara a los locadores como trabajadores.

v. Sunafil sostiene que estas personas desempeñaban funciones en actividades permanentes o continuas. Por ejemplo, en el caso de las señoras Patricia García Puerta y Rosa Silva Ortega, estas fueron contratadas solo por algunas semanas como apoyo; por lo que, su contratación no tuvo carácter permanente. No hubo intención de contratación permanente; ya que ambas tenían planes de viaje al extranjero luego de prestar sus servicios.

vi. No se han considerado los correos intercambiados entre su coordinador con Winnie Doniña (quien ni siquiera habla español, sino inglés) y con Eduardo Guzmán Chirinos, donde se pone de manifiesto que ambos decidirían en qué fechas y horas vendrían a prestar las asesorías y en los cuales se menciona que prestarían servicios para otras empresas y particulares como traductores y profesores de inglés. Si bien durante la inspección indicaron un horario fijo de lunes a viernes, este horario cambiaba en forma semanal o quincenal, de acuerdo con la disponibilidad de los mismos y no estaban obligados a presentarse todos los días.

vii. Si bien denominan "clases de inglés" a las actividades que realizan los locadores, se tratan de talleres de conversación, de debate, simulacros de entrevista, proyectos, refuerzos de gramática, de acuerdo con la demanda de estos servicios por parte de sus clientes.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, y confirma la Resolución de Sub Intendencia N° 0120-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE5 por considerar los siguientes puntos:

i. Que, no se puede desconocer la existencia de relación laboral entre la inspeccionada y las siete personas encontradas en el centro de trabajo el día 11 de diciembre de 2019; por lo que, correspondía que la inspeccionada cumpla sus obligaciones como empleador, referidas a registrarlas en la planilla electrónica e inscribir las en el régimen de la seguridad social en salud y en pensiones, desde sus fechas de ingreso.

ii. Es cierto que la prestación personal de servicios no es un elemento determinante para concluir la existencia de un contrato de trabajo; sin embargo, la inspeccionada no ha negado los servicios prestados por las personas encontradas en la visita del 11 de diciembre de 2019. Solo se ha cuestionado que no se ha indagado sobre el carácter personalísimo de los servicios brindados por aquellas personas; pero esta característica de los servicios sí se ha podido verificar por propia comprobación de los Inspectores en la visita inspectiva realizada, donde se encontró realizando labores a dichas personas en forma personal.

iii. La subordinación ha sido detectada en base a los contratos de locación de servicios (cláusulas quinta, sexta y novena referidas al tiempo y duración de las clases dictadas por los profesores de inglés, al pacto de exclusividad y a las penalidades respectivamente), la Relación de Personal extendida el 11 de diciembre de 2019 (donde se dejó constancia del horario de trabajo de cada uno de los trabajadores afectados) y de las propias constataciones de los inspectores (al encontrar a los trabajadores en el centro de trabajo realizando servicios de asesoría en reclutamiento y docencia en inglés), y no en los elementos a los que alude la inspeccionada en su recurso impugnativo, incluyendo el organigrama.

iv. Las personas encontradas en la visita inspectiva de fecha 11 de diciembre de 2019 perciben una contraprestación mensual por los servicios prestados, conforme se evidencia de los recibos por honorarios electrónicos, montos que coinciden con la contraprestación pactada en los contratos de locación de servicios.

v. En consecuencia, los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan la responsabilidad de la impugnante en las infracciones en las que ha incurrido la inspeccionada. Por tanto, corresponde confirmar la resolución emitida por la Autoridad sancionadora.

1.6 Con fecha 17 de junio de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana, admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-003653-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 20 de diciembre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por el 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"⁸.

3.4 En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley

General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 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 CRC - CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que CRC - CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 22,260.00, por la comisión de una (01) infracción en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT, de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de seguridad social, tipificadas en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT y de una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del mismo cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 15 de junio de 2022.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos jurídicos, previstos en el ordenamiento jurídico corresponde analizar los argumentos planteados por CRC - CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 17 junio de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. Alega que la resolución materia de revisión tiene un pronunciamiento vago e impreciso, carente de una debida motivación y fundamentación.

ii. Precisan que al imponerle la multa no se considera que los siete locadores han venido prestando servicios en forma autónoma e independiente sin estar sujetos a control ni fiscalización alguna, es decir no existe relación laboral ni sus elementos constitutivos como: prestación personal del servicio, subordinación ni remuneración en la prestación de servicios, no existiendo por tanto obligación legal de registrarlos en planillas ni en el régimen de la seguridad social en salud o pensiones.

iii. Que, en un procedimiento inspectivo se debe aportar material probatorio idóneo que acredite la existencia de un vínculo laboral.

iv. Señala que efectivamente los prestadores de servicios si prestaron servicios para su empresa, pero no en el marco de una relación laboral, sino que las efectuó en el marco de un contrato de locación de servicios por la ejecución de servicios específicos, como se aprecia realizaban diversas labores de asesoría. En consecuencia, no se ha probado que su prestación de servicios sea personalísima y se haya dado en el marco de una relación laboral.

v. Que, el Prof. César Marrufo desde el 2015, año de inicio de su contrato con nosotros, paralelamente prestó servicios al menos a otras dos empresas, es decir, no hubo exclusividad de prestación de servicios para su empresa. Asimismo, en el caso de Patricia García Puerta y Rosa Silvia, fueron contratadas sólo por algunas semanas como apoyo, y que el Sr. Daniel Metzger, locador desde el año 2015, emitió recibos por honorarios en el cual se aprecia que prestó servicios a varias empresas además de la nuestra de manera constante. Esto demuestra que

no existía exclusividad en la prestación de servicios, sino que como profesionales independientes prestaban servicios a varias empresas.

vi. Alegan que no es un Instituto de inglés que, si bien denomina “clases de inglés” a las actividades que realizan los locadores, en realidad se trata de talleres de conversación, de debate, simulacros de entrevista, proyectos, refuerzos de gramática, etc., de acuerdo con la demanda de estos servicios por parte de sus clientes.

vii. Sostienen que no estaban obligados a registrar en planillas, entregar boletas de pago, inscribir en el Sistema de Seguridad Social en salud, Sistema de Seguridad Social en pensiones, conforme se requirió erróneamente, ya que prestaron servicios en forma independientemente, sin sujetarse a jornada u horario de trabajo pues se obligaron, sin estar subordinados al comitente, a prestarlos sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución sin actuar ningún medio probatorio que demuestre verosimilmente una prestación de servicios, subordinación y remuneración.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento y a la motivación de las resoluciones

6.1 Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona en una presunta vulneración al debido procedimiento⁹, y a la debida motivación de la resolución recurrida. Por ende, corresponde en primer término, emitir pronunciamiento sobre esta causal, dado los efectos nulificantes que posee en caso de advertirse su inobservancia en el presente procedimiento administrativo.

6.2 El debido procedimiento exige la debida motivación del acto administrativo, entendido como una garantía que tienen los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y actuar pruebas, que deberán ser tenidas en cuenta por la autoridad administrativa al decidir, para que esa decisión sea conforme a derecho.

6.3 En ese contexto, se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹⁰, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y de respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

6.4 Sobre el particular, el inciso a) del artículo 44 de la LGIT establece, como uno de los principios del procedimiento sancionador, la observancia al debido proceso, “por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho”.

6.5 Por su parte, el numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa, como integrante del principio del derecho al debido procedimiento administrativo, el “obtener una decisión motivada, fundada en derecho”. El principio al debido procedimiento tiene como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹¹, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo, dentro del cual se encuentra el deber de motivación de los actos administrativos.

6.6 Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, “El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”, motivación que deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a las anteriores justifican el acto adoptado, tal y como lo establece el artículo 6 del TUO de la LPAG. Asimismo, el contenido del acto administrativo mencionado, como requisito de validez, implica que aquel deba comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados tal y como

lo prescribe el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG.

6.7 En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 0120-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE5, como la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestas por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

6.8 Conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA/TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) coherencia interna, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) justificación de las premisas externas, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la suficiencia, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la congruencia, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.

6.9 Del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el Procedimiento Sancionador, se puede observar que estos 4 elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador. Por ende, se debe desestimar los argumentos referidos a cuestionar este extremo.

6.10 En conclusión, la nulidad alegada por la impugnante no debe ser acogida al no evidenciarse que se haya incurrido en alguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG. Por tales razones, no corresponde amparar los argumentos expuestos en este extremo.

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

6.11 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.

6.12 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 ii) 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)

6.13 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, de no hacerlo, dicha conducta constituiría un incumplimiento en materia de relaciones laborales.

6.14 Ahora, conforme se advierte de los actuados y del numeral 4.5 del Acta de Infracción, el inspector comisionado verificó que en el caso los servicios prestados por las siete (7) personas entrevistadas en la visita inspectiva del 11 de diciembre de 2019, cuyos datos fueron registrados en el formato denominado “Relación de personal”, concurren los tres elementos de una relación de naturaleza laboral. Sobre la prestación personal y directa de un servicio, se verificó que las señoras Patricia Esperanza García Puerta y Rosa Milagros Silva Ortega prestaban servicios de asesoría administrativa, conforme se observó de sus contratos de locación de servicios, en el cargo de “Asesoras de reclutamiento”. Asimismo, se verificó que los señores Natalia Valencia Medina, Winnie Doniña Valenzuela, Rubén Daniel Metzger Gonzales, Cesar Augusto Marrufo Malmaceda, y José Eduardo Guzmán Chirinos prestaban servicios como “profesores de inglés” de acuerdo con sus contratos de locación de servicios.

6.15 Asimismo, se observa que las funciones y actividades realizadas por las personas afectadas, guardaban una relación estrecha con la actividad principal de la empresa inspeccionada. En efecto, la cláusula primera de los contratos de locación de servicios suscritos con aquellas recoge la siguiente información:

“PRIMERO.- “LA EMPRESA” es una empresa constituida mediante Escritura Pública de fecha 29 de Septiembre del año 2005, otorgada ante el Señor Notario Luis Dannon Brender, dedicada a brindar servicios de representación de empresas nacionales o extranjeras, empresas navieras, marítimas de marina mercante, de cruceros vacacionales, así como a la presentación de servicios de logística, reclutamiento y capacitación de recursos humanos, consultoría, reparación, mantenimiento, educación y en general servicios de cualquier naturaleza, que corre inscrita en la partida N°11802877.”

6.16 Atendiendo a ello, se advierte que parte de los servicios relacionados con la actividad principal de la empresa inspeccionada son: **reclutamiento y capacitación de recursos humanos, y educación**, los cuales, justamente, coinciden con las labores que brindaban las personas afectadas, de acuerdo a lo apreciado en sus contratos de locación de servicios: por un lado, “actividades de asesoría administrativa”, específicamente de “reclutamiento”, desempeñadas por parte de las señoras Patricia Esperanza García Puerta y Rosa Milagros Silva Ortega; y, por otro, labores de “educación”, “clases de inglés” por parte de los señores Natalia Valencia Medina, Winnie Doniña Valenzuela, Ruben Daniel Metzger Gonzales, Cesar Augusto Marrufo Malmaceda, y José Eduardo Guzman Chirinos.

6.17 Sobre el hecho de que una persona brinde servicios permanentes, habituales u ordinarios, relacionados con la actividad principal de la entidad empleadora, la jurisprudencia constitucional y ordinaria, ha sido clara, concluyendo que este tipo de prestación de servicios califica como un rasgo sintomático de laboralidad¹².

6.18 De acuerdo con los criterios esbozados, en el presente caso, queda claro entonces que las labores realizadas por los trabajadores corresponden a actividades ordinarias y de carácter permanente, y que al formar parte de los servicios que brinda el sujeto inspeccionado como actividad principal, constituyen indicios de laboralidad que demuestran que este tipo de servicios no debieron realizarse en el marco de un contrato civil.

6.19 Respecto al pago de una remuneración, conforme al numeral 4.3 del Acta de Infracción, se evidencia que percibieron una contraprestación mensual por los servicios prestados, de acuerdo con los recibos por honorarios electrónicos que obran en autos y se detallaron en el numeral indicado, montos que coinciden con la contraprestación pactada en los contratos de locación de servicios.

6.20 En cuanto al elemento de subordinación, el inspector verificó que los trabajadores afectados en sus cargos de asesoras de reclutamiento y profesores de clases en inglés, respectivamente, se encontraban cumpliendo un horario de trabajo dentro de las instalaciones del centro de trabajo. Asimismo, en la cláusula quinta de los contratos de los profesores de inglés, se indicó la frecuencia y tiempo de duración de las clases dictadas (90 minutos cada una, 5 días a la semana por 4 semanas al mes, por un total de 20 clases por curso).

6.21 Del mismo modo, en la cláusula sexta de los contratos de locación se observa un pacto de exclusividad (rasgo sintomático de laboralidad) que impone el sujeto inspeccionado a los señores: García Puerta Patricia Esperanza, Silva Ortega Rosa Milagros, Valencia Medina Natalia, Doniña Valenzuela Winnie, Metzger Gonzales Ruben Daniel, Marrufo Malmaceda Cesar Augusto y Guzmán Chirinos José Eduardo, en los términos siguientes:

“SEXTO.- (...) Serán causales de término de contrato, sin que ello genere obligación de pago adicional a favor de EL LOCADOR, con excepción del servicio brindado hasta la fecha de conclusión del contrato, los siguientes casos: (...) -Cuando EL LOCADOR realice en forma paralela otras actividades o servicios similares o relacionados a los que realiza para la naturaleza del presente contrato.” (énfasis nuestro)

6.22 En relación con este elemento de exclusividad, García (2010) indica que existen circunstancias que evidencian en los hechos la existencia de subordinación en un contrato de locación de servicios, tal como la exclusividad. Para este autor, este elemento o rasgo de laboralidad no debería ser una regla para el locador de servicios, pues lo usual es que quien presta servicios de manera independientemente tiene un sin número de clientes entre personas naturales y jurídicas, a todas las cuales brinda sus servicios de manera simultánea¹³.

6.23 Así este rasgo o característica genera una mayor certeza para identificar si nos encontramos frente a una relación de carácter laboral o simplemente civil. En palabras de Toyama (2015), la exclusividad constituye un criterio de valoración utilizado en la jurisprudencia para analizar la laboralidad de una prestación de servicios, dado que, en los contratos de locación de servicios, estos últimos suelen ser para diversas empresas; mientras que, en los contratos laborales, normalmente hay exclusividad¹⁴. La Corte Suprema también, al respecto, ha indicado que uno de los elementos típicos para determinar la existencia de vínculo laboral, consiste en la exclusividad del servicio para un empleador (Casación Laboral N° 8222-2016-ANCASH).

6.24 Por consiguiente, al introducirse en el contrato de locación de servicios celebrado con las personas afectadas, un pacto de exclusividad cuyo incumplimiento califica como causal de término de la relación contractual, manifiesta y enfatiza que la exclusividad es un claro rasgo de laboralidad. Atendiendo a este punto, y a los desarrollados también en los fundamentos 6.14 a 6.18, a criterio de Sala se deduce la existencia del elemento de subordinación laboral, debiendo desestimarse cualquier argumento dirigido a cuestionar este extremo.

6.25 De esta forma, al evidenciarse los tres elementos de una relación de carácter laboral, correspondía que estos trabajadores sean registrados en la planilla de la impugnante. Por tanto, al no desvirtuar lo constatado por el inspector comisionado, ha quedado acreditada la infracción imputada, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT respecto a los siete trabajadores antes mencionados.

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

6.26 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^o15 de la Constitución). En particular, es un componente relevante de este derecho el libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones (artículo 11^o16 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^o de la Constitución).

6.27 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 dependientes¹⁷.

6.28 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 (...)”.

6.29 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)¹⁷.

6.30 En similar sentido ha indicado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la guía de obligaciones del empleador al iniciar una relación laboral¹⁸ 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.

6.31 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 el trabajador 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).”

6.32 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.”

6.33 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 los siete (7) trabajadores afectados García Puerta Patricia Esperanza, Silva Ortega Rosa Milagros, Valencia Medina Natalia, Doniña Valenzuela Winnie, Metzger Gonzales Ruben Daniel, Marrufo Malmaceda Cesar Augusto y Guzmán Chirinos José Eduardo, en el régimen de seguridad social en pensiones, desde su real fecha de ingreso, lo que constituye un hecho sancionable.

6.34 En atención a las consideraciones antes expuestas, se advierte como correlato de la existencia del vínculo laboral que a los trabajadores afectados les 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 cumplió 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

6.35 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”.

6.36 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 señaladas en los reglamentos. La inscripción de los afiliados potestativos se realiza bajo la forma y condiciones señaladas en los reglamentos”.

6.37 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”.

6.38 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 los siete (7) trabajadores afectados García Puerta Patricia Esperanza, Silva Ortega Rosa Milagros, Valencia Medina Natalia, Doniña Valenzuela Winnie, Metzger Gonzales Ruben Daniel, Marrufo Malmaceda Cesar Augusto y Guzmán Chirinos José Eduardo, desde su real fecha de ingreso. 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.

Sobre la infracción a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT

6.31 Sobre el particular, 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, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

6.32 Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

“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” (énfasis añadido).

6.33 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2 que:

“**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,** cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización” (énfasis añadido).

6.34 Como se evidencia de las normas acotadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.

6.35 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 06 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).

6.36 Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la medida de requerimiento, el inspector de trabajo le otorga al entonces inspeccionado un plazo razonable para su cumplimiento, tal como lo señalaba la entonces vigente “Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII - Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva”¹⁹:

Numeral 7.14.5 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII

“El inspector comisionado establece el plazo para el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, procurando tener en cuenta, los siguientes factores:

- Cantidad de trabajadores afectados.
- Gravedad y naturaleza de la infracción.
- Urgencia de la medida de requerimiento.
- Razonabilidad.
- Cualquier otro factor que, a su juicio, le permitan evaluar la duración de dicho plazo.”

6.37 En similar sentido -y de manera referencial- la versión 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 216-2021-SUNAFIL, del 10 de agosto de 2021, mantiene el mismo enfoque al detallar los factores para el establecimiento del plazo de cumplimiento en el numeral 7.15.5.

6.38 Cabe indicar que, la inobservancia o incumplimiento de la medida de requerimiento genera la infracción calificada como muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas para el cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral. Asimismo, esta infracción a la labor inspectiva se generaría con independencia y en forma adicional a las identificadas dentro del marco de la ejecución a la labor inspectiva en materias sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo.

6.39 En el presente caso, ante los incumplimientos advertidos, el inspector comisionado emitió la medida inspectiva de requerimiento de fecha 20 de diciembre de 2019, notificada en el 23 de diciembre de 2019 a la impugnante, con la cual se le otorgó el plazo de cuatro (04) días hábiles, a fin de que adopte las medidas necesarias que acrediten el cumplimiento de las normas sociolaborales, con la debida advertencia de que el incumplimiento de requerimiento constituirá una infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa, conforme se puede apreciar a continuación:

“1. Acreditar el registro de los siguientes trabajadores: (1) GARCÍA PUERTA PATRICIA ESPERANZA, (2) SILVA ORTEGA ROSA MILAGROS, (3) VALENCIA MEDINA NATALIA, (4) DONIÑA VALENZUELA WINNIE, (5) METZGER GONZALES RUBEN DANIEL, (6) MARRUFO MALMACEDA CESAR AGUSTO y (7) GUZMAN CHIRINOS JOSÉ EDUARDO, en el T-REGISTRO, debiendo el sujeto inspeccionado exhibir las constancias de alta, formulario 1604-1 y los Reportes TR5 (Datos laborales del trabajador) y TR6 (Datos de seguridad social y adicionales) del T-Registro de la Planilla Electrónica, actualizados, conforme a los datos laborales señalados en el sexto hecho verificado.

2. Acreditar el registro de los siguientes trabajadores: (1) GARCÍA PUERTA PATRICIA ESPERANZA, (2) SILVA ORTEGA ROSAMILAGROS, (3) VALENCIA MEDINA NATALIA, (4) DONIÑA VALENZUELA WINNIE, (5) METZGER GONZALES RUBEN DANIEL, (6) MARRUFO MALMACEDA CESAR AGUSTO y (7) GUZMAN CHIRINOS JOSÉ EDUARDO, en el T-REGISTRO - SALUD, debiendo el sujeto inspeccionado exhibir las constancias de alta, formulario 1604-1 y los Reportes

TR5 (Datos laborales del trabajador) y TR6 (Datos de seguridad social y adicionales) del T-Registro de la Planilla Electrónica, actualizados, conforme a los datos laborales señalados en el sexto hecho verificado.

3. Acreditar el registro de los siguientes trabajadores: (1) GARCÍA PUERTÁ PATRICIA ESPERANZA, (2) SILVA ORTEGA ROSA MILAGROS, (3) VALENCIA MEDINA NATALIA, (4) DONIÑA VALENZUELA WINNIE, (5) METZGER GONZALES RUBEN DANIEL, (6) MARRUFO MALMACEDA CESAR AUGUSTO y (7) GUZMAN CHIRINÓS JOSÉ EDUARDO, en el T-REGISTRO - PENSIONES, debiendo el sujeto inspeccionado exhibir las constancias de alta, formulario 1604-1, y los Reportes TR5 (Datos laborales del trabajador) y TR6 (Datos de seguridad social y adicionales) del T-Registro de la Planilla Electrónica, actualizados, conforme a los datos laborales señalados en el sexto hecho verificado.

Segundo.- En el **PLAZO MÁXIMO de CUATRO DIAS (04) DÍAS HÁBILES CONTADOS DESDE SU NOTIFICACIÓN**, se acreditará el cumplimiento del presente requerimiento mediante la COMPARECENCIA del sujeto inspeccionado arriba identificado programada para el día 31 de diciembre de 2019, a las 08:40 horas, en la Oficina de la Intendencia de Lima Metropolitana de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL sito en Av. Arenales N.º 815-821, Urb. Santa Beatriz, distrito de Lima Cercado, provincia y departamento de Lima.

Se le recuerda que el incumplimiento del presente requerimiento constituirá **INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA**, sancionable con multa de conformidad con los artículos 36º y 39º de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y los artículos 45º y 46º de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

Asimismo, cabe recordarle que su inasistencia constituirá **INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA**, sancionable con multa, según dispone los artículos 36º y 39º de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y artículos 45º y 46º de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.”

6.40 Sin embargo, conforme consta en el numeral 4.9 de los Hechos Constatados en el Acta de Infracción, la impugnante no cumplió con lo dispuesto en la medida de requerimiento; generando con ello una infracción a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

6.41 Asimismo, si bien se mantiene la conducta infractora en la medida inspectiva de requerimiento, se debe a que la infracción a la labor inspectiva fue comprobada en su momento, por ello, todo acto posterior no remediará los efectos negativos de no cumplir con subsanar, dentro del plazo establecido, las infracciones advertidas por el inspector comisionado.

6.42 Cabe precisar que, si bien se admite prueba en contrario a ser actuada dentro del procedimiento inspectivo y del procedimiento sancionador, la impugnante no ha presentado elementos ni ha aportado medios de prueba que permitan desvirtuar las infracciones en las que ha incurrido, las cuales han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera y segunda instancia.

6.43 Adicionalmente, se observa la razonabilidad y proporcionalidad de la medida inspectiva de requerimiento, otorgando un plazo razonable para su cumplimiento, en tanto fue emitida dentro de las actuaciones inspectivas derivadas de la Orden de Inspección N°27812-2019-SUNAFIL/ILM, y en relación con los hallazgos que posteriormente fueron consolidadas en el Acta de Infracción. Por lo tanto, al no advertir afectación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, corresponde declarar infundado el recurso de revisión en este extremo, en tanto la impugnante no acreditó el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, conforme lo han determinado las instancias de mérito, al evaluar y valorar todas las documentales presentadas.

6.44 En tal sentido, debe mantenerse la sanción impuesta por la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT; puesto que, se encuentra 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 que transgreda lo dispuesto por el artículo 14 de la LPAG y el numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, corresponde confirmar la infracción tipificada; en consecuencia, no acoger el recurso de revisión de la impugnante.

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

7.1. 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 T.U.O. 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.

7.2. En tal sentido, teniendo en cuenta los rasgos de laboralidad que evidencian el elemento de subordinación en una relación de carácter laboral, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.21, 6.22, 6.23 y 6.24** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

VIII. INFORMACIÓN ADICIONAL

8.1 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:

Nº	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y calificación
1	Relaciones Laborales	No registrar en la planilla electrónica a siete (7) trabajadores desde su fecha de ingreso.	Numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE
2	Relaciones Laborales	No inscribir en el régimen de la seguridad social en salud a siete (7) trabajadores desde sus fechas de ingreso.	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT MUY GRAVE
3	Relaciones Laborales	No inscribir en el régimen de la seguridad social en pensiones a siete (7) trabajadores desde sus fechas de ingreso.	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT MUY GRAVE
4	Labor Inspectiva	No cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 20 de diciembre de 2019.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE

8.2 Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o 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.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

Primero.- Declarar, **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **CRC - CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C.**, en contra la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio de 2022, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 2923-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, en todos los extremos.

Tercero.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.21, 6.22, 6.23 y 6.24** 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.

Cuarto.- 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.

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

Sexto.- Notificar la presente resolución a **CRC - CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C.**, y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese,

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal Ponente: MANUEL DE LAMA

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: planillas o registros que la sustituyan (Sub materia: registro trabajadores y otros en la planilla); seguridad social (Sub materia: inscripción de trabajadores en el régimen de seguridad social en salud y pensiones).

² Notificada a la impugnante el 14 de junio de 2022, véase folio 111 del expediente sancionador.

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia

obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)"

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. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia."

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 "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 (...)" (énfasis añadido).

¹⁰ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

¹¹ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

¹² Por todas pueden revisarse las sentencias recaídas en los expedientes N° 2040-2004-AA/TC, 04910-2007-PA/TC, 04714-2008-PA/TC, 03918-2011-PA/TC, 02770-2012-PA/TC, la Casación N° 15243- 2015-AREQUIPA y la sentencia recaída en el Expediente N° 3180-2006-B. E(S).

¹³ García, Álvaro (2010). ¿Cómo se está aplicando los principios laborales en el Perú? Un enfoque teórico - jurisprudencial. Lima -Perú: Gaceta Jurídica S.A., p. 24.

¹⁴ Toyama, Jorge (2015). El Derecho Individual del Trabajo en el Perú. Un enfoque teórico – práctico. Lima -Perú: Gaceta Jurídica S.A, p. 113.

¹⁵ 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".

¹⁶ 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"

¹⁷ 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 (...)"

¹⁸ <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/3359566-obligaciones-del-empleador-al-iniciar-unarelacion-laboral>

¹⁹ Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL, del 03 de febrero de 2020.