



# El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

Miércoles 18 de junio de 2025

## PRECEDENTES VINCULANTES

*(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)*

Año XXXIV / N° 1276

### SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

#### TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

##### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 003-2025-SUNAFIL/TFL

**EXPEDIENTE** : 5063-2020-SUNAFIL/ILM  
**SANCIONADOR**  
**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA DE LIMA  
METROPOLITANA  
**IMPUGNANTE** : BANCO DE LA NACION  
**ACTO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA  
**IMPUGNADO** N° 1507-2022-SUNAFIL/ILM  
**MATERIA** : RELACIONES LABORALES  
LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por el **BANCO DE LA NACION**, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Intendencia N° 1507-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 7 de setiembre de 2022, emitida en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 5063-2020-SUNAFIL/ILM. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.40, 6.41, 6.42 y 6.44** de la presente resolución, referidos a la aplicación del principio de impulso de oficio para la determinación de mayores elementos de juicio y la convicción respecto de los medios de pruebas presentados.

Lima, 23 de mayo de 2025

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por el **BANCO DE LA NACION** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 1507-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 7 de setiembre 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° 5279-2020-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones

inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 1157-2020- 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, por no adoptar medidas preventivas a condiciones de trabajo de las que se derive un riesgo grave o inminente<sup>2</sup>; así como por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento. Infracciones detectadas en las actuaciones inspectivas iniciadas en mérito a la denuncia presentada.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 1459-2021-SUNAFIL/ILM/AI3, de fecha 27 de setiembre de 2021, notificado el 29 de setiembre 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° 1284-2021-SUNAFIL/ILM/AI3, de fecha 28 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 el Informe Final y los actuados a la Subintendencia de Sanción 4 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Subintendencia N° 704-2022-SUNAFIL/ILM/SISA4, de fecha 23 de junio de 2022, notificada el 27 de junio de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 22,618.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no adoptar las

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Hostigamiento y actos de hostilidad (Submateria: Otros hostigamientos).

<sup>2</sup> Infracción modificada según "Informe Complementario al Acta de Infracción", de fecha 24 de mayo de 2021, quedando la siguiente conducta: "No adoptar las medidas necesarias para prevenir o cesar los actos de hostilidad"

medidas necesarias para prevenir o cesar los actos de hostilidad, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del/de la trabajador/a o el ejercicio de sus derechos constitucionales, tipificada en el numeral 25.15 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,309.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir la medida inspectiva de requerimiento de fecha 29 de julio de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,309.00.

1.4. Con fecha 19 de julio de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Subintendencia N° 704-2022-SUNAFIL/ILM/SISA4, argumentando lo siguiente:

- i. En las actuaciones inspectivas no existe una subsunción administrativa, toda vez que la trabajadora afectada, fue salvaguardada con la mayor precaución posible, pues para mitigar cualquier peligro se dispuso que su trabajo sea remoto, es decir no ejerció labores presenciales. Sin perjuicio de ello, se procedió con la reubicación de la mencionada trabajadora desde la agencia a la oficina principal, puesto que por temas médicos, debido a la pandemia, trabajadores con determinadas enfermedades entre ellos la precitada trabajadora fueron considerados como vulnerables y se les concedió licencia con goce de haber, con la que se mantienen hasta la fecha, por lo que, al contar con dicha licencia, la trabajadora no tiene la obligación de asistir a su centro de trabajo, no generándose afectaciones de ningún índole contra la trabajadora tal como sostiene la Autoridad de Trabajo.
- ii. Por un mismo hecho se está sancionando dos veces, razón por la cual es importante aplicar el principio non bis in idem.
- iii. Se debe aplicar la reducción en lo que corresponda y declárese la nulidad del resto de la resolución apelada por carecer de una debida motivación en virtud de lo previsto en el numeral 4 del artículo 3 y 6 de la Ley N° 27444.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 1507-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 7 de setiembre de 2022<sup>3</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación, confirmando la sanción impuesta, por considerar los siguientes puntos:

- i. Los argumentos del inspeccionado sólo constituyen medios de defensa, sin sustento que lo ampare, es decir, no ha presentado medio probatorio que demuestre el cumplimiento de la mencionada reubicación de la trabajadora afectada, así como tampoco aportó prueba que acredite que la trabajadora afectada esté laborando de manera remota y de la revisión integral del expediente no obra en autos documentación que pruebe que se le haya cursado una comunicación a la trabajadora afectada conteniendo la decisión del inspeccionado de reubicarla en un área administrativa en resguardo de su salud.
- ii. El requerimiento de inspección de fecha 29 de julio de 2020, persigue un fundamento diferente a la infracción que reprime la vulneración de los derechos fundamentales que goza todo trabajador, no resulta aplicable el principio de *non bis in idem*.
- iii. El inspeccionado no ha desvirtuado con prueba idónea que haya incurrido en las infracciones advertidas, así como tampoco ha subsanado la

infracción sociolaboral incurrida, más aún, si no ha presentado ninguna prueba que acredite lo señalado y debido a esto no sería concebible jurídicamente la aplicación del beneficio de reducción de multa en atención a lo dispuesto por el artículo 40 de la LGIT.

- iv. No existe una falta de motivación en los términos que alega el inspeccionado; sino que, por el contrario, la resolución apelada contiene los requisitos de validez del acto administrativo relacionados a la competencia, objeto o contenido, finalidad pública y procedimiento regular.

1.6. Con escrito de fecha 29 de setiembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1507-2022-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 Memorándum-001287-2023-SUNAFIL/ILM, recepcionado el 23 de mayo de 2023.

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

2.1. Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>5</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>6</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>7</sup>, y el artículo 2 del Reglamento

<sup>3</sup> Notificada a la impugnante el 9 de setiembre de 2022, ver folio 92 del expediente sancionador.

<sup>4</sup> "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley N° 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."

<sup>5</sup> "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

<sup>6</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras (...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento. El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

<sup>7</sup> "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL Artículo 17.- Instancia Administrativa El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión."

del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>8</sup> (en adelante, el **Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

### III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

**3.1.** El artículo 217 del 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 otorgarle esta facultad al administrado mediante ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.

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

**3.3.** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias<sup>9</sup>.

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

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

### IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DEL BANCO DE LA NACION

**4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que el **BANCO DE LA NACION** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1507-2022-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción

impuesta por la comisión de dos (2) infracciones MUY GRAVES, tipificadas en el numeral 25.15 del artículo 25 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 12 de setiembre 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 el **BANCO DE LA NACION**.

### V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con escrito de fecha 29 de setiembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1507-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- i. Interpretación errónea de las normas laborales y los hechos acontecidos para que se produzca esta interpretación que sanciona sin valorar la debida motivación.
- ii. No existe una subsunción administrativa, porque la trabajadora fue salvaguardada con la mayor preocupación posible; con la finalidad de mitigar cualquier tipo de exposición a un inconveniente; por ende, se dispuso que su trabajo sea remoto.
- iii. La trabajadora es considerada en el grupo de personas vulnerables por su avanzada edad, por tanto, se les concedió licencia con goce de haber con la que se mantiene hasta la fecha; lo cual acredita con su récord de asistencia, quedando su vínculo laboral suspendido, razón por la cual, aun no se ha materializado su desplazamiento.
- iv. Se está sancionando dos veces, debido a que ambas situaciones presentan la misma finalidad, que es salvaguardar a la trabajadora.
- v. Existe una interpretación errónea de las normas laborales, en este caso, de los numerales 46.3 y 46.10 del Artículo 46° del RLGIT.
- vi. Estando a la interposición del recurso de revisión se debe suspender la ejecución de Resolución de Intendencia.

Con escrito de fecha 27 de setiembre de 2023, la impugnante solicitó la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

### VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

**6.1.** Previo al análisis de los alegatos materia de recurso, debe tenerse en cuenta que, mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL, vigente desde el 18 de agosto de 2022, este Tribunal estableció el precedente de observancia obligatoria, señalando que:

*"6.17. Sobre la base de lo previsto en el literal a) del artículo 16 y el inciso 18.1 del artículo 18 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral*

<sup>8</sup> "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

<sup>9</sup> Artículo 14 del Reglamento del Tribunal.

(Decreto Supremo N° 004-2017-TR), tras el control de admisibilidad del recurso de revisión interpuesto, a cargo de la autoridad emisora de la decisión impugnada, este órgano de revisión tiene el deber de efectuar el control de procedencia del recurso. Así, se declarará la improcedencia del recurso de revisión en los siguientes supuestos:

- i) Cuando el acto impugnado no corresponda a resoluciones de segunda instancia que se pronuncian sobre la imposición de sanciones;
- ii) Cuando la infracción materia de sanción que se impugna, no esté tipificada como muy grave en el RLGIT; o
- iii) Cuando el recurso de revisión no se sustente en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal.

**6.18.** Lo anterior exige al administrado una mayor rigurosidad en la formulación de sus escritos de revisión, en la medida que, al tratarse de un recurso extraordinario, para que los fundamentos contenidos en este puedan ser conocidos y evaluados por el Tribunal, no basta que la resolución recurrida contenga la imposición de sanciones por infracciones muy graves, sino que su impugnación debe ceñirse estrictamente a los presupuestos básicos establecidos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, esto es:

1) Debe cuestionar al menos una infracción tipificada y calificada como muy grave, en el RLGIT, o en caso de omisión, el razonamiento empleado es suficiente para deducir ello, y; 2) Este cuestionamiento debe sustentarse necesariamente, en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas que rigen el derecho laboral, y/o en el apartamiento inmotivado de algún precedente de observancia obligatoria emitido por este Tribunal, que haya incidido directa o indirectamente, en la determinación de las infracciones.

**6.19.** Yes que, en ciertos casos, se aprecia la existencia de recursos de revisión donde, impugnándose una resolución que confirma la imposición de una sanción económica por la comisión de alguna infracción tipificada como muy grave en el RLGIT; no se cuestiona expresamente dicha infracción de forma directa o siquiera indirecta (cuando no se plantea algún razonamiento que pueda permitir deducir ello). Tal situación implica que tales recursos promueven asuntos fuera de la competencia material de este Tribunal, debiendo este órgano colegiado declarar la improcedencia, conforme a la normativa que rige su actuación.”

**6.2.** En ese entendido del recurso de revisión se evidencia que algunos alegatos son generales, no vinculados a los criterios antes señalados, esto es, algunos de los fundamentos del recurso no se sustentan en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal, así como tampoco se encuentran vinculados a las infracciones muy graves materia de sanción. Por lo tanto, corresponde a esta instancia analizar solo los fundamentos vinculados a los aspectos señalados en el precedente antes invocado y/o los referentes a la invocación de la afectación del debido procedimiento<sup>10</sup>, no correspondiendo pronunciarse sobre los alegatos que no se encuentren en dichos presupuestos.

### **Sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador**

**6.3.** La impugnante alega que a la fecha ha operado la caducidad administrativa. Al respecto, debemos tener en cuenta que el ejercicio de la potestad sancionadora

por parte de la Administración Pública se encuentra sujeta –entre otras condiciones– a su tramitación dentro de un plazo preestablecido, sancionándose la superación de este con la figura de la caducidad. Asimismo, del presente procedimiento sancionador, se observa lo siguiente:

- El 29 de setiembre de 2021 inició el procedimiento sancionador con la notificación del acta de infracción y de la Imputación de cargos N° 1459-2021-SUNAFIL/ILM/AI3.
- El 23 de junio de 2022 se emitió la Resolución de Subintendencia N° 704-2022-SUNAFIL/ILM/SISA4, siendo notificada el 27 de junio de 2022.

**6.4.** Sobre el particular, el artículo 259 del TUO de la LPAG establece que: “1. **El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (09) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos.** Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (03) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este. 2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, **sin que se notifique la resolución respectiva,** se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo. 3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. **El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no lo haya declarado de oficio (...)**” (énfasis añadido).

**6.5.** Asimismo, Juan Carlos Morón Urbina<sup>11</sup>, señala que “la caducidad puede ser definida como aquella figura que origina la anormal y anticipada terminación de un pronunciamiento, debido a la inactividad de la autoridad competente, prolongada en su trámite, la cual ocasiona que el plazo establecido para su culminación se venza, adelantando el término del procedimiento por mandato de ley”. Debe entenderse, pues, que la caducidad prevista en el TUO de la LPAG es respecto del procedimiento; por lo que, solo se puede determinar la existencia de una infracción antes del vencimiento del plazo de caducidad.

**6.6.** Cabe señalar que Morón Urbina también señala que existen tres manifestaciones de la caducidad en el Derecho Administrativo, entre las que encontramos: i) Caducidad-carga: Referida al tipo de caducidad que opera en los supuestos en los que el particular tiene un plazo corto para el ejercicio de un derecho en beneficio propio; ii) Caducidad-sanción: Este tipo de caducidad opera para poner fin a los efectos de un título habilitante por incumplimiento de las obligaciones que asumió el

<sup>10</sup> Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 9 de mayo de 2023.

“(…) 29. Por ello, es importante señalar que toda afectación o invocación al debido procedimiento por parte de los recurrentes –y en general a alguno de los principios identificados en el Título Preliminar del TUO de la LPAG– debe de encontrarse vinculada con una infracción de naturaleza muy grave, como parte del presupuesto de la competencia material de este Tribunal, además, de encontrarse debidamente fundamentada y delimitada por el solicitante de un recurso extraordinario (conforme se detalló en los fundamentos 6.17 a 6.19 de la Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL).

30. Por el contrario, aquellos recursos de revisión que contengan la invocación a situaciones que pueda evidenciar la vulneración al debido procedimiento, así como a otro principio reconocido por el TUO de la LPAG pero que verse sobre infracciones que no son de competencia de este Tribunal o que no se encuentren debidamente fundamentada y delimitada en el recurso extraordinario, deberán ser declarados como improcedentes.”

<sup>11</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 12a Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2017.

administrado con la obtención del mismo; iii) Caducidad-perención: Este tipo de caducidad supone la terminación anormal (extinción) de un procedimiento administrativo por ausencia de actividad del interesado (en caso de procedimientos iniciados a iniciativa de parte) o de la Administración Pública (en caso de procedimientos iniciados de oficio). Para efectos del presente caso nos encontramos ante la caducidad-perención, en el marco del procedimiento administrativo sancionador iniciado de oficio.

6.7. En tal sentido, para que opere la caducidad-perención del procedimiento sancionador, basta la superación del plazo establecido para concluir el mismo. Es decir, el mero transcurso del tiempo configura la caducidad. Por tanto, como señala el artículo 259 del TUO de la LPAG, una vez transcurridos nueve (09) meses desde el inicio del procedimiento sancionador, este caducará indefectiblemente, procediéndose a su archivo.

6.8. De acuerdo con Morón Urbina, el día final del plazo de la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador no es la fecha de la resolución sancionadora, sino el de su notificación al administrado, dado que elementales razones de garantía impiden que se conceda efecto interruptor a una resolución no comunicada aún<sup>12</sup>.

6.9. Por su parte, el ítem 7.1.1.6 del punto 7.1 del numeral 7 de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII17, Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, señala que la caducidad es declarada de oficio o a pedido de parte, siendo que en el supuesto que la infracción no hubiera prescrito la autoridad competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador.

6.10. Por ello, se aprecia que respecto al procedimiento que inició el 29 de setiembre de 2021, de conformidad con el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, la autoridad sancionadora (Sub-Intendencia de Resolución) tenía hasta el 29 de junio de 2021 para emitir y notificar la resolución de sanción. De ello, se advierte que la Sub-Intendencia de Resolución emitió la Resolución de Subintendencia N° 704-2022-SUNAFIL/ILM/SISA4, de fecha 23 de junio de 2022, sancionando a la inspeccionada por la comisión de la infracción imputada, notificada el 27 de junio de 2022. Por lo que, se cumplió con resolver el procedimiento dentro de los márgenes de tiempo dispuesto como máximo por regla general, no habiendo operado la alegada caducidad. Por lo que, no corresponde amparar dicho extremo del recurso de revisión.

#### **Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo**

6.11. En principio, dado los argumentos expresados por la impugnante, este Tribunal debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.

6.12. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

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

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

6.13. A su vez, el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG establece que:

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

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

*(...)*

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

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

6.15. 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).*

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

*“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, **el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares.** Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo*

<sup>12</sup> Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Juan Carlos Morón Urbina, Gaceta Jurídica S.A., Décimo Segunda Edición, octubre de 2017, Tomo 2, PP. 529.

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

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

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

6.18. La impugnante alega que no se ha configurado ningún acto de hostilidad, toda vez que adoptó acciones orientadas a salvaguardar la salud de la trabajadora afectada, evidenciándose una falta de motivación de las resoluciones emitidas.

6.19. Sobre el particular, se advierte que el inspector comisionado verificó que la trabajadora afectada, mediante correo del 19 de agosto de 2019, solicitó la reubicación laboral por motivos de salud a un puesto de trabajo administrativo. Dicha situación tiene como antecedente el Informe (formato interno de entrevista médico ocupacional SST) de fecha 13 de agosto de 2019, emitido por el médico de salud, que señaló que el módulo de trabajo no presenta las mejores condiciones de trabajo que mejoren las dolencias del músculo esquelético, recomendando cambio a un puesto administrativo. Cabe señalar que el comisionado también corroboró que dicha condición viene siendo recurrente, conforme se desprende del Informe médico N° 060-2015 y la Carta s/n del 22 de abril de 2016.

6.20. Asimismo, se verifica que con fecha 16 de julio de 2020 el comisionado requirió a la inspeccionada acreditar la reubicación del puesto de trabajo de la trabajadora afectada, siendo atendido dicho requerimiento mediante respuesta del 24 de julio de 2020, por medio de la cual la impugnante señaló que “por encargo de la Gerencia de Banca de Servicios, se comunica la conformidad a la reubicación de la trabajadora al área administrativa con el fin de evitar el deterioro de la salud de la mencionada trabajadora”. En consideración a dichos hechos, el comisionado concluye que la inspeccionada no exhibe documento que respalde la reubicación señalada.

6.21. Como consecuencia de los referidos hechos verificados, el comisionado emite la medida inspectiva de requerimiento del 29 de julio de 2020, solicitando que la inspeccionada “acredite con documento sustentatorio la reubicación de la trabajadora a un área administrativa, con la finalidad de evitar el deterioro de su salud (especificando a qué área se le reubica, desde qué fecha, cargo, situación actual de la trabajadora con motivo del estado de emergencia nacional y de la emergencia sanitaria grupal de riesgo, trabajo remoto, licencia con goce de haber compensatorio, entre otros)”. Para dicho efecto otorgó el plazo máximo de seis (06) días hábiles. Sin

embargo, conforme se desprende del acta de infracción, la impugnante no acreditó el cumplimiento de lo requerido en la medida de requerimiento, sancionándose a la inspeccionada por incurrir en las infracciones tipificadas en el numeral 25.15 del artículo 25 (considerando que la conducta configura el supuesto previsto en el literal d) del artículo 30 del D.S. N° 003-97-TR<sup>13</sup>) y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

6.22. Sobre el particular, nuestro ordenamiento jurídico otorga primacía a la dignidad de la persona humana, toda vez que el artículo 1 de la Constitución Política del Perú de 1993 consagra que “la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”. Asimismo, en el ámbito laboral, el artículo 23 de la mencionada norma suprema establece que “ninguna relación puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”. Además, el artículo 22 de nuestra norma fundamental establece al trabajo como un deber y un derecho y base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

6.23. Cuando los límites al *ius variandi* no son respetados, nos encontramos ante un ejercicio abusivo y desnaturalizado del mismo, lo cual incide directamente en los derechos del trabajador, configurándose como actos de hostilidad. Así, respecto al poder de dirección, Guillermo Boza señala que este puede ser amplio, hasta donde lo permitan la autonomía privada y la heteronomía estatal, en el sentido que comprende tanto funciones ordenadas, como de control y vigilancia, y de decisión sobre la organización de la empresa. Sin embargo, el poder del empresario no es absoluto, se encuentra sujeto a límites externos e internos. Los primeros son el conjunto de disposiciones de origen estatal y convencional -Constitución, ley, convenio colectivo, reglamento interno, e inclusive el propio contrato de trabajo- que establecen derechos para los trabajadores y obligaciones al empresario. En tal sentido, adolecen de nulidad las órdenes impartidas por el empresario que infrinjan dicha normativa. El segundo tipo de límites exigen un ejercicio regular del poder de dirección. De un lado, quien dicta una orden al trabajador debe encontrarse legitimado para hacerlo. De otro lado, las órdenes impartidas no pueden ser abusivas; deben, por tanto, referirse al desarrollo de la actividad productiva, y no deben atentar contra la dignidad del trabajador<sup>14</sup>.

6.24. Por su parte, los actos de hostilidad son supuestos donde el empleador se excede en su facultad de dirección. Así, el artículo 30 del TUO LPCL establece una serie de supuestos constitutivos de actos de hostilidad equiparables al despido.

6.25. La Corte Suprema de la República del Perú, interpretando los alcances de la Casación N° 505-2012-LIMA, ha manifestado lo siguiente<sup>15</sup>:

**“Se ha establecido sobre el elemento subjetivo del cese de acto de hostilidad invocado, “propósito de ocasionarle perjuicio al trabajador”, que se satisface ofreciendo los indicios y medios de prueba idóneos que permitan advertir que el ejercicio de la facultad de dirección o ius variandi por parte del empleador no**

<sup>13</sup> Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, “Ley De Productividad y Competitividad Laboral”, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR “Artículo 30.- Son actos de hostilidad equiparables al despido los siguientes: (...)”

d) La inobservancia de medidas de higiene y seguridad que pueda afectar o poner en riesgo la vida y la salud del trabajador”.

<sup>14</sup> BOZA PRO, Guillermo. Lecciones de Derecho del Trabajo. 1ra. Edición. Lima. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2011, pp. 129-130.

<sup>15</sup> Casación Laboral N° 254-2018-LIMA.

*se ha sujetado a los límites que impone el principio de razonabilidad, sino que por el contrario haciendo uso abusivo del mismo menoscaban y denigran los derechos fundamentales de los trabajadores; lo que justifica la necesidad de exigir la acreditación de dicha”(énfasis añadido).*

**6.26.** En ese entendido, mediante Resolución de Sala Plena N° 006-2024-SUNAFIL/TFL, del 23 de abril de 2024, se determinó en calidad de precedente administrativo vinculante los siguientes criterios:

**“6.9.** Toda relación laboral supone para el trabajador el cumplimiento de obligaciones y para el empleador, el derecho a normar reglamentariamente las funciones y labores a desarrollarse, dictar las órdenes y sancionar la falta de acatamiento de las mismas. Esto último, es traducido como el poder de dirección, que no puede ser ejercido de forma arbitraria, pues debe practicarse de acuerdo a ciertos parámetros: a) sujeción a la Constitución y la ley; b) respeto de los derechos fundamentales y c) el respeto del principio de razonabilidad que limita el poder del empleador a tomar decisiones arbitrarias.

**6.10.** Se trata, por tanto, de la consideración de la legitimidad de la medida desplegada en uso del poder de dirección y de la estimación de cierto grado de afectación de un derecho fundamental de la parte trabajadora. De esta manera, se advierte que todo acto de hostilidad implica un uso desmedido de la facultad de dirección, a la cual se encuentra sujeto el trabajador, por la relación de subordinación-dependencia existente en el contrato laboral. La inspección de trabajo tiene la carga de determinar esta afectación a los derechos de la parte trabajadora con atención a la desproporción de los medios y fines disponibles en el ejercicio de las facultades del poder de dirección, las garantías de indemnidad de los derechos fundamentales y el respeto de las normas laborales vigentes. Todo ello a efectos de determinar si corresponde o no un reproche administrativo ante cierto hecho reputado como comportamiento hostil.

**6.11.** Así, cuando la determinación de una conducta hostil por parte del empleador contra uno o varios trabajadores (as), la inspección del trabajo debe cumplir con determinar, con las actuaciones investigadoras necesarias y la valoración de las piezas probatorias disponibles, la existencia del daño (o del comportamiento tendente a producir ese resultado antijurídico) y la conexión entre este comportamiento (acción u omisión) y el empleador. Estos extremos son suficientes para determinar la responsabilidad administrativa por la comisión de un acto de hostilidad.

**6.12.** Por tanto, y siguiendo la línea resolutive de la Sala en las Resoluciones Nros. 068, 106, 188, 233 y 257-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, así como las Resoluciones Nros. 626, 747, 762, 928, 989, 1054, 1060, 1105, 1141-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y la Resolución N° 139-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otras; no resultará suficiente que la inspección de trabajo y/o el órgano administrativo sancionador solo haga mención o descripción de un cierto comportamiento del sujeto inspeccionado para concluir la existencia de un comportamiento hostil. Además, deberá acreditarse con medios de prueba directos o indirectos la responsabilidad administrativa por la comisión de actos de hostilidad laboral. Es decir, se debe evidenciar cuáles son los motivos por los cuales se haya afectado la dignidad de uno o más trabajadores o el ejercicio de sus derechos constitucionales, practicándose de esa forma la subsunción correcta dentro del numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

**6.13.** Es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del

**procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda las alegaciones de los administrados que resulten razonables para el análisis del caso, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho y valorando los medios probatorios que resulten justificados con relación a la materia analizada.**

(...)

**6.16.** Por ello, la importancia de que los inspectores de trabajo y la autoridad administrativa a cargo del procedimiento administrativo sancionador, en la evaluación de estos casos, consideren mediante los medios de investigación que recoge la LGIT y el RLGIT, recabar medios de prueba o indicios suficientes, que permitan la comprobación del elemento objetivo y subjetivo del acto de hostilidad, objeto de la Orden de Inspección.” (énfasis añadido)

**6.27.** Debemos considerar que, en términos amplios, el hostigamiento laboral puede definirse como aquella conducta física o verbal producida dentro de la relación laboral que vulnera la dignidad del trabajador. Por su parte, bajo el principio de prevención y protección de la seguridad y salud en el trabajo, el empleador está obligado a garantizar los medios y condiciones dignas que protejan la vida, salud y bienestar de sus trabajadores. Por ello, el empleador diligente debe prever mecanismos para procurar que este no se desarrolle dentro del vínculo laboral algún acto de hostigamiento y, en caso se dé, implementar un procedimiento adecuado para sancionar dichos actos.

**6.28.** Cabe señalar que, en la relación laboral, el poder de dirección será el objeto principal de control del ordenamiento laboral y de sus principios, los cuales persiguen la reducción de la arbitrariedad y de los márgenes de discrecionalidad del empleador<sup>16</sup>. Desde esta perspectiva, la vigencia de la relación y el deber de obediencia<sup>17</sup> se ciñen a una serie de límites.

**6.29.** En ese entendido, en el artículo 30 del TUO LPCL se establecen una serie de supuestos constitutivos de actos de hostilidad equiparables al despido; dichos actos de hostilidad son supuestos donde el empleador se excede en su facultad de dirección. Así, de la referida norma se desprenden dos supuestos para la determinación de los actos de hostilidad: i) el listado de actos de hostilidad establecido en el artículo 30° del TUO de la LPCL, y ii) la intencionalidad por parte del empleador de causar perjuicio al trabajador, para que se configure un acto de hostilidad laboral equiparable al despido.

**6.30.** Respecto al primer supuesto, se deben interpretar de manera estricta los supuestos establecidos como acto de hostilidad en el artículo 30° del TUO de la LPCL, debido a que, al ser equiparables a un despido, dichos actos realizados por el empleador deben revestir cierta gravedad para ser considerados como tales. Por tal razón, para que se configure un acto de hostilidad, el actuar del empleador deberá enmarcarse, estrictamente, en algún supuesto establecido en dicha norma.

**6.31.** Por su parte, en la Casación Laboral N° 23795-2017-Lima, la Corte Suprema ratifica su criterio respecto a que, para que se configure un acto de hostilidad, debe haber una conducta del empleador, manifestada en alguna acción u omisión, orientada a generar descontento

<sup>16</sup> Poquet, R. (2013). El actual poder de dirección y control del empresario. Navarra: Aranzadi, p.32.

<sup>17</sup> Definida como unas de las principales obligaciones del contrato de trabajo, este deber implica que el dependiente cumpla con ejecutar las disposiciones y órdenes empresariales que deriven del ejercicio regular del poder de dirección. Baylos, A. (2002), pp. 34-35. La autotutela del trabajador frente a las extralimitaciones del poder de dirección del empresario. Cabeza, J., Lousada, J. y Movilla, M. Las limitaciones de los poderes empresariales y las responsabilidades por su utilización ilegítima. Granada: Comares, pp. 33-52.

o aburrimiento en el trabajador, con el objetivo de que se ponga fin a la relación laboral.

**6.32.** En ese entendido, como se ha señalado previamente, el comisionado acreditó que la trabajadora afectada presentaba una condición médica de riesgo, motivo por el cual presentó en más de una oportunidad la solicitud de reubicación. Sin embargo, la impugnante no cumplió con realizar dicha rotación; es más, a la fecha de interposición del recurso de revisión, conforme se desprende de sus propios alegatos, que constituyere declaración asimilada, no se ha realizado la reubicación a la trabajadora afectada, manteniéndose la observación efectuada por el comisionado.

**6.33.** Sin perjuicio de ello, se observa que adjunto a su recurso de apelación, la impugnante presentó el registro de asistencia de la trabajadora afectada<sup>18</sup>, del cual se desprende que, desde el 3 de junio de 2020, la trabajadora se encontraba con licencia con goce de haberes, con posteriores intermitencias de trabajo remoto y licencia con goce de haberes compensable. Sin embargo, de la resolución impugnada se observa que la instancia de apelaciones hace una apreciación general de los medios probatorios, señalando que no se acreditó la reubicación ni comunicación alguna con la trabajadora afectada, sin haber efectuado el análisis de dichos documentos, con la finalidad de determinar si los mismos constituyen prueba suficiente para acreditar la corrección de la conducta infractora, y por lo tanto, una alternativa suficiente para acreditar el cumplimiento de lo ordenado mediante la medida inspectiva de requerimiento o, si en efecto, la prueba por sí sola resulta insuficiente para acreditar lo requerido a través de esta última.

**6.34.** En ese entendido, resulta oportuno señalar que el numeral 1.3 del artículo IV del título preliminar del TUO de la LPAG establece que:

*“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:  
(...)”*

*1.3. Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.”*

**6.35.** Sobre el particular, Guzmán Napurí explica que el principio de impulso de oficio (también conocido como principio de oficialidad) implica que las autoridades administrativas deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento, ordenando la realización de actos necesarios para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones pertinentes<sup>19</sup>. Por su parte, Jiménez Murillo destaca que este principio se basa en el carácter inquisitivo del procedimiento administrativo y en la concepción de interés general que anima a la Administración Pública. La satisfacción de dicho interés se da de manera directa a través de la tramitación del procedimiento, siendo dirigido por la autoridad administrativa.<sup>20</sup>

**6.36.** Para Morón Urbina<sup>21</sup>, este principio implica que la Administración debe realizar por sí misma toda la actividad precisa para hacer avanzar el procedimiento y obtener todos los datos necesarios hasta llegar a una decisión final, sin necesidad de que sea motivada en este sentido por los sujetos interesados.

**6.37.** En ese sentido, en la Casación N° 546-2022 Lima, se estableció, entre otros, el siguiente criterio en calidad de precedente vinculante: “4.2.2 De acuerdo a los principios de impulso de oficio, de informalismo y verdad material, en cualquier estado del procedimiento administrativo, corresponde a la autoridad administrativa incorporar de oficio las pruebas que consideren necesarias para el esclarecimiento de los hechos (...)”. En esa línea, este Tribunal en varias oportunidades ha establecido la

importancia de que la autoridad administrativa aplique el principio de impulso de oficio con la finalidad de esclarecer los hechos; muestra de ello lo podemos verificar en las Resoluciones Nros°: 016-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 464-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 561-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y 625-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

**6.38.** Por tanto, es claro que en los procedimientos administrativos, la autoridad administrativa goza de la facultad y obligación de dirigir e impulsar de oficio el procedimiento administrativo, ordenando la realización de actos que resulten necesarios para esclarecer las situaciones confusas, para obtener la certeza o el esclarecimiento respecto de los medios probatorios presentados, así como para la obtención de mayores elementos de juicio, con la finalidad de obtener pruebas que generen convicción sobre los hechos analizados, necesarios para el momento de resolver. En ese entendido, la oficialidad impone cumplir como mínimo las siguientes acciones concretas: iniciar el procedimiento, impulsar el avance del procedimiento, solicitar cuantos documentos, informes, antecedentes, autorizaciones y acuerdos sean necesarios, incluso si fuere contra el deseo del administrado cuando sean asuntos de interés público, remover los obstáculos de trámite, instruir y ordenar la prueba, subsanar cualquier error u omisión que advierta en el procedimiento, entre otros.

**6.39.** Es ineludible que la aplicación del principio de impulso de oficio permita a las autoridades administrativas, que al momento de resolver y/o emitir pronunciamiento deban lograr la verdad material<sup>22</sup> sobre una verdad formal<sup>23</sup>, siendo la primera, una obligación de la administración pública. Asimismo, en aplicación del principio de impulso de oficio y/o del principio de informalismo<sup>24</sup>, la autoridad administrativa deberá efectuar

<sup>18</sup> Folio 71 a 85 del expediente sancionador.

<sup>19</sup> Guzmán Napurí, C. (2011). Tratado de la administración pública y del procedimiento administrativo. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.

<sup>20</sup> Jiménez Murillo, R. (2011). Los principios de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo. Derecho PUCP, (67), 189-206.

<sup>21</sup> Morón Urbina, J. C. (2001). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica, 24, Lima.

<sup>22</sup> TUO de la LPAG, 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:  
(...)”

1.11. 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 bilaterales 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.”

<sup>23</sup> “La verdad formal es la verdad que resulta del proceso cuando se respetan las formas procesales, aunque no necesariamente corresponda con la verdad material”. Carnelutti, F. (1958) Instituciones del Proceso Civil. Trad. Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América. Para Devis Echandía, H. (1998). Teoría General del Proceso. Bogotá: Editorial Temis, “La verdad formal es la que resulta del proceso por el cumplimiento de las formas legales, sin importar que coincida o no con la verdad real o material.”

<sup>24</sup> TUO de la LPAG, 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:  
(...)”

1.6. Principio de informalismo. - Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.”

las acciones que permitan, de ser el caso, integrar un medio probatorio de oficio, así este haya sido presentado extemporáneamente. Se debe precisar que no todo medio probatorio extemporáneo será incorporado de oficio, sino aquel que la autoridad administrativa considere necesario a fin de llegar a la convicción de que se está alcanzando la verdad material.

**6.40.** Retornando al caso concreto, se advierte que la SUNAFIL recién, con la interposición del recurso de apelación por parte de la administrada, tomó conocimiento del registro de control de asistencia, que daba cuenta que desde el 03 de junio de 2020, la trabajadora afectada alternaba periodos de licencia con goce de haberes, trabajo remoto y licencia con goce de haberes compensable. Cabe precisar que el referido registro no fue presentado ni durante las actuaciones inspectivas, mientras se desarrollaba la fase instructora, pese a que, en principio, todo indicaría que la administrada sí contaba con el mismo mientras se desarrollaba la actividad administrativa de fiscalización a cargo del personal inspectivo comisionado.

**6.41.** Al respecto, esta Sala considera pertinente acotar que, atendiendo a la vicisitud probatoria mencionada, correspondía que la instancia de sanción, en el marco de la aplicación de las máximas del principio de impulso de oficio, disponga la realización de las actuaciones complementarias que resulten necesarias a fin de obtener mayores elementos de juicio<sup>25</sup> que coadyuven a generar convicción respecto de los medios probatorios presentados por el administrado, u obtener elementos que permitan determinar la verdad material de los hechos que motivaron el procedimiento sancionador y/o los alegatos de los administrados.

**6.42.** Justamente, esta omisión se advierte en el presente procedimiento, pues la instancia de apelación no solo no realiza un análisis de los documentos presentados (registro de asistencia, en particular), sino que omite la realización de actuaciones complementarias, para verificar si lo alegado por la impugnante, en la instancia de apelación, constituirían elementos de convicción para acreditar la subsanación de la infracción sociolaboral imputada (acto de hostilidad).

**6.43.** Por otro lado, y sin perjuicio de lo indicado, cabe señalar que la impugnante no realizó la conducta específica dispuesta mediante la medida inspectiva de requerimiento (reubicación), optando por otro mecanismo (licencia con goce de haber). Es decir, el solo hecho de adoptar ese segundo mecanismo no implica que necesariamente se hayan cumplido los fines de la reubicación solicitada (salvaguardar la integridad de la trabajadora afectada), pues como se ha señalado previamente, no solo se otorgó licencia con goce de haberes, sino también trabajo remoto y licencia con goce de haber compensable, no siendo suficientes los documentos presentados con el recurso de apelación, para generar convicción respecto de la idoneidad de la medida adoptada, siendo necesario que esta sea confrontada con actuaciones complementarias que permitan verificar justamente ello.

**6.44.** En dicho orden de ideas, resulta necesario que, a la luz de dichas actuaciones complementarias, se efectúe un análisis respecto a si la medida adoptada por la impugnante permite verificar el cese de los actos de hostilidad imputados, y si, de esa manera, se puede concluir la subsistencia de dichos actos o si, de todas formas, dichas acciones configuran la realización de nuevos actos de hostilidad. Para cualquiera de esos escenarios, resulta necesario que se obtengan mayores elementos de convicción mediante la disposición de las correspondientes actuaciones complementarias.

**6.45.** Por otro lado, cabe señalar que, respecto a la valoración de las pruebas producidas por las inspeccionadas, mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2023-SUNAFIL/TFL, este Tribunal estableció el precedente de observancia obligatoria, señalando, en específico que:

*“28. En ese sentido, debe puntualizarse que el comportamiento de todos los componentes del Sistema de Inspección del Trabajo respecto al derecho fundamental a probar de los inspeccionados (y de los terceros con interés) debe ser observado a fin de que las competencias ejercidas por fiscalizadores y órganos del procedimiento sancionador se ejecuten en términos compatibles con el debido procedimiento administrativo. Conforme con la Sentencia citada precedentemente, la evaluación de las pruebas aportadas permite garantizar el respeto del debido procedimiento administrativo.*

*29. Así, los órganos sancionadores deben verificar si durante la fiscalización laboral, los inspectores de trabajo han considerado los medios de prueba presentados por los inspeccionados, motivando sus propuestas o justificando sus decisiones; siendo así que la motivación en las Actas de Infracción debe contemplar la valoración de los medios de prueba pertinentes que haya aportado el inspeccionado para acreditar la licitud de su comportamiento.*

*30. De lo anterior, cabe señalar que, los medios de prueba que son analizados en la inspección del trabajo incluyen a los informes de parte presentados por el sujeto inspeccionado, siempre que se trate de documentación pertinente; es decir, que constituya un instrumento adecuado para la apreciación y valoración de los componentes de un caso concreto, conforme con el deber de buena fe ante la Administración. Así, por ejemplo, en materia de seguridad y salud en el trabajo, los empleadores se encuentran en la obligación de realizar e implementar las obligaciones en materia de prevención de riesgos, por lo que el personal a su cargo, conforme con sus funciones, puede emitir informes que deben ser examinados por los inspectores actuantes como medios de prueba aportados por la interesada. Sin embargo, la presentación o exhibición de información impertinente; es decir, no conducente a probar alguna conducta o hecho materia de análisis o no idónea para ello, suponiendo un puro recargo documental, podrá ser calificada como un acto contrario al deber de colaboración, conforme con los hechos ocurridos en cada caso.*

*31. Sobre el particular, siguiendo una nutrida corriente de resoluciones emitidas por la Primera Sala del Tribunal, tales como las Resoluciones Nros 127-2022, 1187-2022, entre otras, y a la luz de los principios de veracidad y verdad material expresamente reconocidos en el TUO de la LPAG, debe reafirmarse que las declaraciones juradas, informes y comunicaciones en general presentadas por la parte interesada —sea por representantes de la compañía o por personal subordinado del sujeto fiscalizado, incluyendo al propio denunciante— no son instrumentos suficientes para generar convicción a su favor, sea que ello se exponga en la inspección o durante el procedimiento sancionador.*

*Esto, debido a la naturaleza asimétrica de la relación laboral, que pone al declarante en un vínculo jurídico especial con la parte interesada. De esta manera, los indicados instrumentos no son idóneos para contrarrestar la presunción de certeza a la que refiere el artículo 16 de la LGIT en favor de las actas de infracción; pero sí deben ser valorados por los inspectores en el cumplimiento de sus funciones.*

<sup>25</sup> De acuerdo al último párrafo del numeral 5 del artículo 255 del TUO de la LPAG y el literal b) del numeral 53.3 del artículo 53 del RLGIT, que dispone: “b) Vencido el plazo y con el respectivo descargo o sin él, el **órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias**, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento”- énfasis agregado-.

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

6.46. En ese entendido y tal y como lo ha señalado el Tribunal Constitucional Peruano, “el derecho a la prueba goza de protección constitucional, pues se trata de un contenido implícito del derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 139, inciso 3), de la Constitución Política del Perú. Sin embargo, su ejercicio no es absoluto, por cuanto se encuentra sujeto a determinados principios, como son que su ejercicio se realice de conformidad con los valores de pertinencia, utilidad, oportunidad y licitud. Ellos constituyen principios que informan la actividad probatoria y, al mismo tiempo, límites inmanentes a su ejercicio, esto es, derivados de la propia naturaleza del derecho”<sup>26</sup>. Sin embargo, como se ha señalado, la instancia previa no ha efectuado una correcta valoración de los documentos aportados por la impugnante en calidad de medios probatorios.

6.47. Por tanto, resulta necesario que la instancia de apelación motive adecuadamente los extremos señalados, considerando los hechos verificados, los medios probatorios aportados y lo señalado en los fundamentos previos. Por lo tanto, la Resolución de Intendencia incurre en una falta de motivación y análisis de las actuaciones realizadas, vulnerando el debido procedimiento.

6.48. Resulta imperativo enfatizar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar el respeto por los principios del procedimiento administrativo -entre los cuales se encuentran los principios de Debido Procedimiento y Verdad Material<sup>27</sup>-, y 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. Del mismo modo, la conducta de la Administración debe ser objetiva y clara en cuanto a la determinación de los hechos.

6.49. 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 Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:*

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

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

*c) **Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los 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***

<sup>26</sup> Fundamento 149 de la sentencia recaída en el Expediente 010-2002-AI/TC.  
<sup>27</sup> Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

“(…) 1.2. 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. (…)

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 tripartitos 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.”

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 vengán 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)

**6.50.** En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura, ya que la Intendencia no ha realizado la valoración de los medios probatorios presentados a fin de desvirtuar los alegatos de la impugnante, así como, en consideración de los actuados, ha inaplicado el principio de impulso de oficio, recurriendo a fórmulas genéricas, lo cual afecta la correcta determinación de la configuración de las conductas infractoras sancionadas, conforme a lo anteriormente señalado. Por lo que se advierte que su decisión carece de sustento jurídico exigido, careciendo su decisión de una adecuada motivación.

**6.51.** 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)

**6.52.** Por tanto, resulta imposible convalidar las actuaciones de la Intendencia, la cual debió evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador y efectuar una debida valoración de los medios probatorios presentados. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente cada conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

**6.53.** Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Intendencia N° 1507-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 7 de setiembre de 2022, 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, por lo que corresponde acoger este extremo del 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**

**6.54.** 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”.

**6.55.** En este expediente se han identificado vicios al debido procedimiento de la impugnante, al momento de motivar sobre las presuntas infracciones cometidas por la impugnante, en específico respecto a la valoración de los medios probatorios y la inaplicación del principio de impulso de oficio.

**6.56.** En tal sentido, considerando que la Resolución de Intendencia N° 1507-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 7 de setiembre de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG; tal resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

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

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

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

## 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 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.

**7.2.** En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a la aplicación del principio de impulso de oficio para la determinación de mayores elementos de juicio y la convicción respecto de los medios de pruebas presentados, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos 6.40, 6.41, 6.42 y 6.44 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 el **BANCO DE LA NACION**, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Intendencia N° 1507-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 7 de setiembre de 2022, emitida en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 5063-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Intendencia N° 1507-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 7 de setiembre de 2022, a fin que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

**TERCERO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.40, 6.41, 6.42 y 6.44 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.-** Notificar la presente resolución al **BANCO DE LA NACION** y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes

**SEXTO.-** Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.58 de la presente resolución.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese,

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA  
Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Vocal Titular

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Vocal Titular

Vocal ponente: MANUEL DE LAMA