



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 16 de julio de 2025

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIV / N° 1278

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 004-2025-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 3650-2020-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA

IMPUGNANTE : CORPORACION LOGISTICA
EMPRESARIAL S.A.C.

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA
N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.**, y, en consecuencia, **NULA EN PARTE** la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3650-2020-SUNAFIL/ILM. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.32** y **6.33** de la presente resolución, referido a la determinación de la desnaturalización de la relación laboral, como fundamento para emitir la medida inspectiva de requerimiento y requerir el pago de beneficios sociales u otros.

Lima, 4 de junio de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 4 de agosto 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° 27362-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 1047-2020-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica

a la impugnante por la comisión, entre otras, de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por no cumplir con el pago de las vacaciones; así como por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento del 29 de enero de 2020. Infracciones detectadas en las actuaciones inspectivas realizadas en virtud a la orden de inspección emitida con motivo de la denuncia presentada.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 350-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 04 de junio de 2021, notificado el 07 de junio 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° 2210-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 15 de diciembre 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 de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, notificada el 14 de febrero de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 32,895.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de las gratificaciones legales, incluido los intereses de ley, correspondiente al periodo de julio 2019 y el periodo trunco de diciembre 2019, a favor de su extrabajador, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,805.00.

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de las bonificaciones extraordinarias, incluido los intereses de ley, correspondiente al periodo de julio 2019 y el periodo trunco de diciembre 2019, a favor de su extrabajador, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,805.00.

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la compensación por tiempo de servicios, correspondiente al periodo mayo 2019 y el periodo trunco de noviembre 2019, a favor de su extrabajador, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,805.00.

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la remuneración vacacional, correspondiente al periodo trunco 2019-2020 (del



21.3.2019 al 2.11.2019), a favor de su extrabajador, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,805.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento del 29 de enero de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,675.00.

1.4. Con fecha 24 de febrero de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, argumentando lo siguiente:

- Se ha interpuesto una demanda judicial en el Expediente N° 06221-2021-0-1801-JP-LA-04, en contra de su representada, en la que pretende el pago de los conceptos de beneficios sociales señalados en la presente Orden de Inspección.

- La imputación de la infracción y multa debe contener todas las conductas infractoras, debiéndose imponer una sola multa aun cuando se detecten diversos incumplimientos relacionados al pago íntegro y oportuno de los beneficios laborales.

- Las sanciones impuestas no cumplen con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por lo queda claro que las circunstancias de la comisión de las supuestas infracciones son excepcionales y puntuales, no pudiendo ser generalizadas, no habiendo obtenido su representada ningún beneficio ilegal como consecuencia de la misma o que se hubiese incumplido norma sociolaboral alguna.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 04 de agosto de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación por considerar los siguientes puntos:

- En el proceso judicial se busca satisfacer la pretensión del trabajador demandante, mientras que en este procedimiento se tutela el interés público por medio de la sanción ante la comisión de faltas administrativas.

- Respecto al avocamiento de causa pendiente en el Poder Judicial, aun cuando el expediente judicial N° 06221-2021-0-1801-JP-LA-04 se encontrará en trámite a la fecha, la competencia establecida en la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, no impide ni limita la acción de la Inspección del Trabajo ni el cumplimiento de sus finalidades reguladas en el artículo 3 de la LGIT.

- No se aprecia la existencia de pronunciamiento por parte del juez encargado de la causa, que haya ordenado la inhibición de la autoridad administrativa de trabajo, impidiendo que ésta continuara con el presente procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, resulta ajustado a derecho que el inferior en grado haya emitido pronunciamiento sobre la propuesta de multa contenida en el Acta de Infracción.

- Respecto a las cuatro infracciones graves, por no cumplir con el pago de las gratificaciones, bonificación extraordinaria, CTS y vacaciones, de lo expuesto, cabe señalar que, los hechos que se le atribuyen a la inspeccionada se tratan de cuatro conductas en materia de relaciones laborales sancionables en forma independiente, por cuanto son obligaciones legales que nacen de disposiciones legales distintas, por lo que el incumplimiento de cada una constituye un acto independiente, conforme a lo propuesto por el personal inspectivo y acogido por la Autoridad instructora.

- Al haberse desestimado todos los extremos del recurso de apelación, se confirma la responsabilidad administrativa de la inspeccionada por las infracciones en materia de relaciones laborales y a labor inspectiva.

1.6. Con escrito de fecha 19 de agosto de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1315-2022-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-001484-2023-SUNAFIL/ILM, recepcionado el 06 de junio de 2023.

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 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 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 CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que **CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 32,895.00, por la comisión, entre otras, de una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, tipificada

en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 09 de agosto 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 **CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.**

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1. Con escrito de fecha 19 de agosto de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- Lo solicitado en la medida de requerimiento fue cumplido con posterioridad, en ese sentido, se realizaron los pagos que fueron requeridos en la medida de requerimiento en un plazo razonable, debiendo aplicarse el artículo 47-A del RLGIT, el cual se remite al literal f) del artículo 257 del TUO de la LPAG.

- Efectuó el pago a través de un certificado de depósito que fue entregado a través de una demanda de consignación de beneficios sociales presentada en fecha 17 de enero de 2020, antes de la notificación de la imputación de cargos, operando el eximente.

- El extrabajador tenía al momento de la medida de requerimiento un proceso judicial en el que había identidad en los mismos hechos, sujetos y fundamentos. Al momento del requerimiento, aún no había un pronunciamiento judicial firme que estableciera que entre el demandante y la empresa existía una relación laboral, por lo que no era lógico que se exigiera el pago.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

6.1. Revisado el recurso de revisión interpuesto, es oportuno señalar que esta Sala solo es competente para evaluar las infracciones sancionadas como MUY GRAVES; por lo que, estando a los actuados, se evidencia que la resolución impugnada contiene cuatro (04) infracciones GRAVES, así como una (01) infracción MUY GRAVE, siendo materia de análisis sólo esta última. Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar la imposición de las sanciones graves son argumentos respecto de los cuales esta Sala no tiene competencia para pronunciarse, toda vez que respecto a las mismas ya se ha agotado la vía administrativa.

6.2. Asimismo, previamente 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 lo siguiente:

“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 (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. Y es 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.”

6.3. 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 procedimiento⁹, no correspondiendo pronunciarse sobre los alegatos que no se encuentren en dichos presupuestos o vinculados a la infracción muy grave imputada.

Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo

6.4. 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.

6.5. 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).

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

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

6.7. 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 (...)".

6.8. 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).

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

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

6.10. 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

6.11. Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

6.12. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación

de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

6.13. Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

6.14. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

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

"[...]E] 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.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)

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

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

6.16. En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores

orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

6.17. El artículo 14 de la LGIT establece lo siguiente, respecto de las medidas de requerimiento: *“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).

6.18. Por ello, la LGIT señala que la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo¹⁰, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización en aquellos supuestos en los que la autoridad determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro de un plazo razonable, calificándose como una infracción a la labor inspectiva el incumplimiento del mandato dictado por el inspector¹¹.

6.19. Es decir, 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 sancionador¹². En aquellos casos en los que el inspector tiene conocimiento de la insubsanabilidad de la conducta o de la imposibilidad del sujeto inspeccionado de cumplirla, su emisión -a consideración de esta Sala- atenta contra el Principio de Razonabilidad¹³.

6.20. De autos se observa que la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 29 de enero de 2020¹⁴, contenía los siguientes mandatos: “1. Acreditar el pago íntegro de las gratificaciones legales generadas y truncas conforme a ley, así como el pago de los intereses legales (...); 2. Acreditar el pago de la bonificación extraordinaria del 9%, así como el pago de los intereses legales (...); 3. Acreditar el pago de las vacaciones truncas conforme a ley (...); 4. Acreditar el pago de la Compensación por tiempo de Servicios generadas y truncas conforme a ley, así como el pago de los intereses legales (...); 5. Acreditar el pago de asignación familiar conforme a ley, así como el pago de los intereses legales (...)”. Otorgando para dicho efecto, un plazo máximo de veintiocho (28) días hábiles para la adopción de las medidas requeridas, bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento.

6.21. Conforme se advierte del numeral 4.4 del acta de infracción, la impugnante no logró acreditar el cumplimiento íntegro de todas las obligaciones requeridas, subsistiendo los incumplimientos imputados por el comisionado.

6.22. Como se puede verificar del Acta de Infracción, los incumplimientos de lo solicitado en la medida inspectiva de requerimiento fueron imputados a título de “faltas graves”. Es decir, para efectos del análisis del recurso de revisión (enfocado en la presente infracción a la labor inspectiva), es ineludible la apreciación sobre la comisión o subsanación de los incumplimientos en materia de relaciones laborales, calificado por el RLGIT como “faltas graves”.

6.23. Debemos tener en cuenta el precedente administrativo de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 06 de mayo de 2022, que en sus fundamentos 6.8, 6.9 y 6.10 establece:

“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,¹⁵ 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 y razonabilidad 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.”*

6.24. Es oportuno señalar que, este Tribunal mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, que constituye precedente de observancia obligatoria, reconoce la naturaleza independiente de las infracciones contra la labor inspectiva, señalando: “los actos o hechos que impiden o dificulten la labor inspectiva y que se consignan en el acta de infracción, constituyen infracciones que no tienen una naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente respecto de posibles infracciones ocurridas y detectadas en la visita inspectiva, referentes a aspectos sustantivos objeto de control por la inspección del trabajo”. Por lo que, su configuración se efectúa independientemente de las infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral o en materia de SST, que se detecten.

6.25. Estando a lo señalado, se debe tener en cuenta que, respecto a las infracciones de su materia de solicitud de subsanación en la medida inspectiva de requerimiento, calificadas como infracciones graves en el acta de infracción, se ha agotado la vía administrativa, esto es, ha causado estado¹⁶, no siendo objeto de análisis ni pronunciamiento.

6.26. Asimismo, de la revisión de la medida inspectiva de requerimiento se advierte que el inspector comisionado no ha realizado una correcta aplicación de los artículos 14 de la LGIT y 17.2¹⁷ del RLGIT, referente a que, para la emisión de una medida inspectiva de requerimiento, resulta de vital importancia que se compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico, incumpliendo con la aplicación del principio de legalidad, debido a que en principio, se advierte que el trabajador afectado -respecto del cual subsisten las infracciones en materia de relaciones laborales- adjunto como parte de su denuncia recibos por honorarios y la constancia policial de verificación de presunto despido arbitrario, esto es, era materia de análisis la naturaleza de la relación, el mismo que no se advierte de la medida de requerimiento.

6.27. Sobre el particular, es importante señalar que este Tribunal en la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL y en la Resolución de Sala Plena N° 009-2023-SUNAFIL/TFL, ha desarrollado fundamentos con calidad de precedentes de observancia obligatoria, estableciendo que la medida de requerimiento debe comprender un análisis de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, esto es, que en principio debe haberse comprobado la existencia de una infracción.

6.28. Estando a lo señalado, el comisionado debió, en principio, efectuar el análisis de la naturaleza de la relación, en atención a lo verificado y los medios probatorios presentados, toda vez que el pago de los beneficios sociales se encuentra relacionado con la existencia o determinación de una relación laboral, en atención a lo prescrito en el artículo 24 de la Constitución Política del Perú, que establece:

“El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”.

6.29. Por su parte, el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante, 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 presentan 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.

6.30. Asimismo, en la Casación Laboral N° 767-2022-PIURA, del 20 de agosto de 2024, se señaló en el considerando noveno:

"(...) sin embargo, en este caso, no estamos frente a una demanda de nivelación o categorización, sino simplemente, la desnaturalización de locación de servicios se realiza para efectos de reconocer el pago de los beneficios sociales por dicho periodo". En similar sentido, en la Casación N° 8793-2023-DEL SANTA, del 9 de setiembre de 2024, se señaló (fundamento décimo tercero) que, "(...) por la desnaturalización de los contratos por locación de servicios suscritos con la entidad emplazada, en aplicación de la presunción contenida en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, por lo que en aplicación del acuerdo adoptado en el Pleno citado en el considerando precedente, corresponde declarar la invalidez de los contratos administrativos firmados con posterioridad, debiendo reconocerse un vínculo laboral continuo desde su fecha de ingreso hasta la fecha de su cese, con el consecuente pago de beneficios sociales reclamados por el periodo reclamado".

6.31. En ese entendido, al evidenciarse la existencia de los elementos del contrato de trabajo indicados en el artículo 4 del TUO de la LPCL, se tiene que los trabajadores afectados deben tener un contrato de trabajo de plazo indeterminado, lo que resulta correspondiente con la aplicación del principio de primacía de la realidad, siendo procedente que se les registre en la planilla electrónica desde el día de ingreso a laborar, estar inscritos en la seguridad social en salud y en pensiones, y en la oportunidad que corresponda, percibir los derechos laborales que el ordenamiento jurídico determine para la relación laboral en específico.

6.32. Por tanto, cuando en la realización de las actuaciones inspectivas los comisionados adviertan la existencia de una relación de carácter laboral sobre la que las partes celebraron un tipo de contrato de servicios distinto al correspondiente (locación de servicios, comisión mercantil, etcétera), deben procurar requerir información necesaria u obtener la misma, haciendo uso de las amplias facultades reconocidas en favor de la inspección del trabajo, a fin de poder determinar la verdadera naturaleza jurídica de dicha relación¹⁸.

6.33. De comprobarse la existencia de los elementos esenciales del contrato de trabajo (esto es, que la relación existente entre el supuesto afectado y la inspeccionada sea de naturaleza laboral), debe justificarse la naturaleza subordinada del vínculo jurídico existente, lo que requiere de un análisis de tipo cualitativo que explique la interacción entre los indicios concurrentes.¹⁹ Dicha fundamentación puede estar establecida de manera clara y suficiente en la medida inspectiva de requerimiento o en un documento previo de la fiscalización al que ésta haga referencia. En cualquiera de estos escenarios, el inspector actuante deberá considerar, según corresponda, el requerimiento de subsanación de las infracciones que haya determinado como consecuencia de su investigación y que correspondan a los efectos jurídicos propios del reconocimiento del vínculo existente como uno de tipo laboral (por ejemplo: pago de beneficios sociales, registro en la seguridad social en salud y en pensiones). En sentido contrario, resulta evidente que la mencionada medida inspectiva no podría contener un mandato dirigido al pago de beneficios sociales si, previamente, la inspección no ha expuesto las razones que justifican la calificación de la relación entre la inspeccionada y el supuesto afectado como una de naturaleza laboral.

6.34. Estando a lo señalado, se advierte de autos que el comisionado no efectuó el referido análisis, limitándose a señalar que efectuó la verificación de los hechos y requiriendo el pago de beneficios sociales, sin antes haber explicado suficientemente, en la medida inspectiva de requerimiento, la existencia de la relación laboral, vulnerando el principio de legalidad y el debido procedimiento, al emitir una medida de requerimiento sin efectuar tal evaluación.

6.35. Cabe señalar que, conforme se advierte del referido documento, se requirió el cumplimiento del pago de la asignación familiar respecto a otro trabajador, sobre el que sí se tenía claro la existencia de una relación laboral. Sin embargo, como fue determinado por la instancia de sanción, en los fundamentos 33 a 37 de la resolución de sanción, el comisionado no efectuó la correcta determinación de la configuración de dicha conducta, habiéndose acreditado su cumplimiento, no siendo acogida dicha infracción y excluyendo al trabajador de la infracción a labor inspectiva. Por lo que el análisis realizado previamente se entiende respecto del trabajador y de las infracciones subsistentes.

6.36. Si bien la Sub-Intendencia, mediante la resolución de sanción, hace un análisis de los incumplimientos imputados, no se advierte que haya efectuado la motivación correspondiente respecto del supuesto antes señalado, resultando ello de vital importancia para la correcta determinación de la naturaleza de la relación laboral como fundamento para emitir la medida inspectiva de requerimiento y la configuración de las infracciones imputadas. Por lo que la Resolución de Sub-Intendencia, en dicho extremo, incurre en una falta de motivación y análisis de las actuaciones inspectivas, vulnerando el debido procedimiento.

6.37. 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 Material²⁰-, 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.

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

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

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

f) Motivaciones cualificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la

sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal." (énfasis agregado)

6.39. En consecuencia, se encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura, ya que la Sub-Intendencia no ha efectuado el análisis de validez de las actuaciones inspectivas, referente a la correcta determinación de la relación laboral como fundamento para emitir la medida inspectiva de requerimiento y la configuración de las infracciones imputadas. Por lo que se advierte que su decisión, en dicho extremo, carece de sustento jurídico exigido.

6.40. Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14º 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 10º 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)

6.41. Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub-Intendencia de Resolución, que debió evaluar de manera adecuada los hechos y lo actuado en la fase inspectiva, respecto a los extremos antes señalados.

6.42. Estando a lo expuesto, la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, confirmada por la Resolución de Intendencia N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM, incurre en vicio de nulidad parcial y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10º del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

6.43. 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 nulidad²¹. 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.

6.44. En tal sentido, considerando que la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, en el extremo referido a la infracción muy grave, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo; corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento vinculados a dicho extremo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 y 13.2²² del artículo 13 del TUO de la LPAG.

6.45. Cabe mencionar que, la nulidad parcial permite anular una parte del acto y dejar intacta la otra, separando según la independencia que las mismas puedan brindar respecto de la otra parte. De igual manera permite reconocer otros efectos distintos al acto nulo²³.

6.46. Por tanto, subsisten los extremos de la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022 y de la Resolución de Intendencia N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM, no vinculados a la causal de nulidad parcial antes señalada. Cabe señalar que, respecto de las infracciones graves imputadas ya se ha agotado la vía administrativa, y al no ser competencia del Tribunal, no se emite pronunciamiento al respecto.

6.47. Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial que motiva la nulidad parcial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub-Intendencia respectiva, a efectos de que dicha instancia emita una nueva decisión en el extremo referido a la infracción muy grave imputada, acorde a los argumentos contenidos en la presente Resolución.



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

6.48. 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”.

6.49. Considerando lo señalado, la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo. Por lo que dicho extremo de la resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

6.50. En consecuencia, se remite la presente Resolución a la Intendencia de Lima Metropolitana y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos de 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.

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

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes —sin perjuicio del pronunciamiento que se emita como efecto de la nulidad desarrollada en la presente resolución—, como resultado del procedimiento administrativo sancionador, serían las que corresponde a las siguientes infracciones:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	No acreditar el pago de las gratificaciones legales, incluido los intereses de ley, correspondiente al periodo de julio 2019 y el periodo trunco de diciembre 2019, a favor de su extrabajador.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT GRAVE
2	Relaciones Laborales	No acreditar el pago de las bonificaciones extraordinarias, incluido los intereses de ley, correspondiente al periodo de julio 2019 y el periodo trunco de diciembre 2019, a favor de su extrabajador.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT GRAVE
3	Relaciones Laborales	No acreditar el pago de la compensación por tiempo de servicios, correspondiente al periodo mayo 2019 y el periodo trunco de noviembre 2019, a favor de su extrabajador.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT GRAVE
4	Relaciones Laborales	No acreditar el pago de la remuneración vacacional, correspondiente al periodo trunco 2019-2020 (del 21.03.2019 al 02.11.2019), a favor de su extrabajador.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT GRAVE

7.2. 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.

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 referido a la determinación de la desnaturalización de la relación laboral, como fundamento para emitir la medida inspectiva de requerimiento y requerir el pago de beneficios sociales u otros, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos 6.32 y 6.33 de la presente resolución, sean declarados precedentes administrativos 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 **CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.**, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3650-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución, en el extremo referido a la infracción muy grave, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

SEGUNDO.- RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento en el extremo referido a la infracción muy grave, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

TERCERO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.32 y 6.33 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 a **CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.** 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 de que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.50 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), 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

- 1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones (submaterias: gratificaciones; asignaciones); compensación por tiempo de servicios (submateria: depósito de CTS); bonificación no remunerativa (submateria: incluye todas); jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (submateria: vacaciones).
- 2 Notificada a la impugnante el 08 de agosto de 2022, ver folio 88 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 causas 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 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."
- 10 LGIT, "Artículo 5.- Facultades inspectivas
En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados están investidos de autoridad y facultados para:
(...)
5.3 Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento."
- 11 LGIT, "Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva
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.
(...)"
- 12 Tal y como se señaló en el considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4
- 13 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:
(...)
1.4. 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."
14 Folio 112 del expediente inspectivo.
15 "Artículo 46.- Infracciones muy graves a la labor inspectiva
Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos:
(...)
46.7 No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo".
- 16 Danós Ordoñez, Jorge. "Las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo. Las llamadas resoluciones "que causan estado". En: Ius et Veritas. Año 9, N° 16. Lima, junio, 1998, pp. 209- 210, señala que: "(...) acto administrativo que "causa estado" es aquél que agota o pone fin a la vía administrativa porque fija de manera definitiva la voluntad de la Administración constituye la manifestación final de la acción administrativa respecto de la cual no es posible la interposición de otro recurso impugnativo, (...) por lo que únicamente podría ser objeto de cuestionamiento ante el Poder Judicial.
- 17 RLGIT, "Artículo 17.- Finalización de las actuaciones inspectivas (...)
17.2 Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, 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. La autoridad competente puede ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento.
Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones sin que éste las haya subsanado, se extiende el acta de infracción correspondiente, dando fin a la etapa de fiscalización.
El acta de infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54.
- 18 Resolución de Sala Plena N° 001-2023-SUNAFIL/TFL, del 05 de enero de 2023, Resolución de Sala Plena N° 021-2024-SUNAFIL/TFL, del 22 de noviembre de 2024.
- 19 Expediente N° 02069-2009-PA/TC, del 25 de marzo de 2010, en el fundamento cuatro, el Tribunal Constitucional señala que para determinar si existió una relación de trabajo entre las partes encubierta mediante un contrato civil, debe evaluarse si en los hechos se presentaron, en forma alternativa y no concurrente, alguno de los siguientes rasgos de laboralidad, que a continuación se detalla: "a) control sobre la prestación desarrollada o la forma en que ésta se ejecuta; b) integración de la demandante en la estructura organizacional de la Sociedad; c) la prestación fue ejecutada dentro de un horario determinado; d) la prestación fue de cierta duración y continuidad; e) suministro de herramientas y materiales a la demandante para la prestación del servicio; f) pago de remuneración a la demandante; y, g) reconocimiento de derechos laborales, tales como las vacaciones anuales, las gratificaciones y los descuentos para los sistemas de pensiones y de salud".
- 20 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."

²¹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V, Buenos Aires: Editorial Heliasta, p. 549.

²² 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.

²³ 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.

J-2419169-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 005-2025-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 061-2022-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA

IMPUGNANTE : PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA DEL PERU
S.A.C.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA
N° 1447-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL PERU S.A.C.**, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 08 de junio de 2022 y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 061-2022-SUNAFIL/ILM. Se **ESTABLECE**, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.25, 6.26, 6.27, 6.28, 6.29 y 6.30 de la presente resolución, relacionados a la configuración de conductas no punibles derivadas de la demora en la respuesta a requerimientos de información.

Lima, 13 de junio de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL PERU S.A.C.**, (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 1447-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 26 de agosto 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° 1168-2021-SUNAFIL/INSSI, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, **SST**), que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 029-2022-SUNAFIL/INSSI (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual

se propuso una sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones graves a la labor inspectiva, por la falta de colaboración del sujeto inspeccionado, al no presentar inicialmente la documentación solicitada mediante los requerimientos de información de fecha 04 de enero del 2022 y 10 de enero del 2022.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 319-2022-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 23 de febrero de 2022, notificada a la impugnante el 25 de febrero de 2022, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

1.3. De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 525-2022-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 18 de marzo de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual, procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana la cual, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 08 de junio de 2022, notificada el 10 de junio de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 24,196.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con facilitar información y documentación necesarias para el desarrollo de las funciones inspectivas, notificado mediante requerimiento de información de fecha 04 de enero de 2022, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,098.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con facilitar información y documentación necesarias para el desarrollo de las funciones inspectivas, notificado mediante requerimiento de información de fecha 10 de enero de 2022, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,098.00.

1.4. Con fecha 21 de junio de 2022 y 23 de junio de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, argumentando lo siguiente:

i. No se configuró ninguna negativa a proporcionar la información debido a que la empresa sí cumplió con presentar la documentación con fecha 17 de enero del 2022, solicitada en el requerimiento de información, y nunca manifestó ni declaró su oposición a ello o negó el proceder con su presentación.

ii. En vista que normativamente no se tipificó un plazo perentorio para dar respuesta a dichos requerimientos de información, cumplieron con presentar lo requerido en un plazo razonable en función a la naturaleza del requerimiento, afirman que no se ha tipificado la negativa de facilitar la información y documentación requerida debido a que sí presentaron la información correspondiente. Siendo así que dicha información fue revisada y tomada en cuenta para la investigación de los hechos y el debido desarrollo de sus funciones, cumpliéndose con la finalidad del procedimiento administrativo, consistente en dilucidar, investigar y comprobar que los administrados dieron cumplimiento a las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

iii. Que, la empresa jamás se negó a prestar colaboración y menos a la entrega de documentación que ayude a esclarecer lo ocurrido, siendo los más interesados en que se esclarezca la verdad y teniendo en cuenta que, con la empresa **GTA PERU S.A.**, mantienen obligaciones contractuales que podrían ser resueltas si resultara que son responsables por el accidente fatal.

iv. Si bien se señala que no se cumplió con el deber de facilitar la información y que el inspector prosiga con la investigación, la información se hizo de su conocimiento en los 2 días hábiles posteriores, tomando en cuenta que la información requerida era abundante y que, con la intención de recabarla lo más completa, se justifica la dilación en la entrega. Así, el argumento planteado de la negativa a colaborar falta a la verdad de manera obvia y flagrante.