



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0007-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 2808-2021-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : [REDACTED]

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 620-2023-SUNAFIL/ILM

MATERIA : RELACIONES LABORALES

*Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por [REDACTED] en contra de la Resolución de Intendencia N° 620-2023-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de mayo de 2023.*

Lima, 12 de enero de 2026

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por [REDACTED] (en adelante, la impugnante), contra la Resolución de Intendencia N° 620-2023-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de mayo de 2023 (en adelante, la resolución impugnada), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Orden de Inspección N° 24122-2020-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 4054-2020 (en adelante, el Acta de Infracción). “En mérito a la denuncia formulada en aplicación del inciso c) del artículo 12 de la LGIT”.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 1107-2022-SUNAFIL/ILM/AI3, notificada el 11 de mayo de 2022, 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

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de control de asistencia (Sub materia: Incluye todas); Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Sub materias: Jornada y horario de trabajo; Horas extras).



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° 1722-2022-SUNAFIL/ILM/SINS/AI3 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada 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 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la que mediante Resolución de Subintendencia de Sanción N° 615-2023-SUNAFIL/ILM/SISA3, notificada el 10 de febrero de 2023, multó a la impugnante por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar contar con el registro de control de asistencia, correspondiente al periodo laborado desde el 01 al 30 de setiembre de 2020 de los trabajadores afectados, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.

1.4. Con fecha 02 de marzo de 2023, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Subintendencia de Sanción N° 615-2023-SUNAFIL/ILM/SISA3.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 620-2023-SUNAFIL/ILM², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante.

1.6. Con fecha 19 de junio de 2023, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 620-2023-SUNAFIL/ILM.

1.7. La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-003661-2023-SUNAFIL/ILM recibido el 29 de noviembre 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 Notificada el 29 de mayo de 2023, ver folio 90 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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0007-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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,

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

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

Artículo 17.- 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.”



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 RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3.** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.
- 3.4.** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5.** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE [REDACTED]

- 4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que [REDACTED], presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 620-2023-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 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; esto es, el 30 de mayo de 2023.

⁸ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0007-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 [REDACTED]

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 19 de junio de 2023, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 620-2023-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- i. No existe normativa laboral alguna que exija al empleador tener un registro de control de asistencia ubicado en la entrada y salida del centro de trabajo para que este se considere válido.
- ii. Los registros de control de asistencia "TRIMBLE" y "HUELLERO" utilizados por la empresa cumplen con todos los requisitos establecidos en la normativa laboral.
- iii. La norma establece la obligación de registrar el tiempo de labores, no el tiempo de permanencia en el centro de trabajo. En ese sentido, el criterio de la puesta a disposición efectiva del trabajador solo considera como jornada de trabajo el tiempo efectivo o exclusivo que el trabajador incurre para la prestación de sus servicios, es decir, el tiempo en que se encuentra en actividad directamente relacionada con su contratación.
- iv. La sola permanencia en las instalaciones del empleador no determina en automático la puesta a disposición efectiva del trabajador.
- v. La resolución de intendencia les quita validez a las disposiciones de nuestro reglamento interno (RIT) sobre jornada efectiva de trabajo sin justificación alguna. Como ha indicado, el criterio de la puesta a disposición efectiva del trabajador se reflejaba en nuestro Reglamento Interno de Trabajo (RIT), que establece expresamente en el artículo 17 que el tiempo destinado al cambio de vestimenta, aseo, alimentos u otra acción que se requiera efectuar en forma personal, tanto al inicio como al término de las labores, no forma parte de la jornada efectiva de trabajo.
- vi. Se ha vulnerado el principio de legalidad y tipicidad, pues no se encuentra tipificado como falta grave presentar un registro de asistencia inválido.
- vii. Se ha vulnerado el derecho a una debida motivación y el debido procedimiento.



Con escrito de fecha 8 de enero de 2024, que tiene por sumilla “Subrogación como sujeto inspeccionado”, la impugnante comunicó su absorción por fusión con la empresa UNICON.

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 (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.”

- 6.2.** 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



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0007-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.

Sobre el Registro de Control de Asistencia

6.3. Conforme a las actuaciones inspectivas de investigación, se ha dejado constancia en los numerales 4.7 a 4.8 y 4.14 del Acta de Infracción que:

“4.7. Si bien, el sujeto inspeccionado estableció la modalidad de marcado de la asistencia en el trimble de cada camión, dicha modalidad no constituye un registro de control de asistencia válido por los siguientes motivos:

i) El trimble de cada camión no se encuentra físicamente en la puerta de ingreso ni de salida del centro de trabajo inspeccionado, por el contrario, el mismo se ubica en el patio de camiones que tiene una distancia de 258 metros desde la puerta de ingreso, asimismo, antes de realizar el respectivo marcado deben de ponerse la ropa de trabajo y sus EPP's, así como recoger la llave del camión; por lo que no registra la real hora de ingreso al centro de trabajo.

ii) A fin de realizar la marcación de su ingreso, los trabajadores operadores de mixer deben realizar un Procedimiento de marcación en el Trimble, conforme lo indicó el inspeccionado, de la siguiente manera: a) El chofer se presenta a la planta asignada de acuerdo a su horario programado; b) En la garita de ingreso se verifica que haya completado su automonitoreo diaria (requisito indispensable para el ingreso a planta), luego se le mide la temperatura y se dirige al vestuario a cambiarse; c) Luego de colocarse sus EPP's y la mascarilla entregada por la empresa, se dirige al tablero a recoger la llave de su camión; d) Al llegar al camión registra su marcación de ingreso, recoge su kit de limpieza y realizan la desinfección de su camión.

(...)

vii) De los hechos antes descritos se puede advertir que los trabajadores choferes mixer no registran su asistencia en la puerta de ingreso/salida del centro de trabajo del sujeto

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.”



inspeccionado, siendo inviable que se valide la marcación en el trimble de cada camión, puesto que ello no refleja la hora real del ingreso ni de la salida del centro de trabajo inspeccionado.

4.8. Respecto al registro de control de asistencia de los trabajadores señalados en el Cuadro N° 03 de la presente acta, el sujeto inspeccionado manifestó que aquellos registran su asistencia en el "huellero de la empresa que se ubica al costado del vestuario"; sin embargo, el sujeto inspeccionado no tiene en consideración la distancia entre la puerta de ingreso/salida del centro de trabajo y el huellero ubicado al costado del vestuario es de 258 metros, lo cual, en base a los mismos fundamentos antes expuestos para el marcado de los trabajadores operadores de mixer, no constituye un real registro de control de asistencia, incumpliendo también en implementar el registro de control de asistencia para aquellos trabajadores descritos en el Cuadro N° 03 de la presente acta.

(...)

4.14. Se constató que el sujeto inspeccionado no ha cumplido con implementar un registro de asistencia por el periodo del 01.09.2020 hasta el 30.09.2020, afectando a los trabajadores detallados en el Cuadro N° 01 de la presente acta, incurriendo en una infracción insubsanable."

6.4. Asimismo, de la resolución de sanción se advierte que la instancia de sanción determinó que:

"21. Sin embargo, tal como se evidencia del numeral 4.11 del acápite IV. Hechos constatados del Acta de Infracción, el administrado no exhibió el registro de control de asistencia correspondiente al periodo comprendido del 01 al 30 de setiembre del 2020, motivo por el cual, no se logró determinar las horas exactas laboradas de los trabajadores afectados en el presente procedimiento sancionador, lo que también impidió determinar la realización o no de horas extras o la verificación de si los trabajadores en mención laboraron en feriados o en días no laborables; si bien es cierto, el administrado exhibe un diagrama, remitido mediante correo electrónico de fecha 19 de octubre de 2020, respecto a la marcación del trimble de camión, además de un mapa de ubicación de la puerta de ingreso del centro de trabajo, los vestuarios de trabajo y de los camiones mixer; no obstante, dichos documentos por sí solos no acreditan que el administrado haya implementado, conforme a ley, el registro de control de asistencia durante el periodo indicado, toda vez que, estuvo en la obligación de entregar el reporte de marcación de los trabajadores afectados, en el momento en que SUNAFIL lo solicitó, hecho que no ocurrió y, del cual el inspector actuante dejó constancia en el numeral 4.14 de los hechos constatados del Acta de Infracción. Asimismo, cabe recalcar que, de los documentos adjuntos a la Orden de Inspección, se evidencia que el inspector actuante le solicitó dicho registro en reiteradas oportunidades; sin embargo, en el expediente inspectivo, no obra documento alguno que acredite la presentación del registro de control de asistencia, según lo solicitado y, con las formalidades establecidas por Ley.

22. Dicho lo anterior, al no haberse presentando, durante todo el procedimiento administrativo sancionador, medio probatorio alguno que acredite el registro de asistencia correspondiente al periodo del 01 al 30 de setiembre del 2020 de los trabajadores afectados, y tan solo haber presentado alegaciones sin respaldo alguno, corresponde tomar como ciertos los actuados por la fiscalización en el expediente inspectivo. Esto en aplicación de los artículos 16º y 47º de la LGIT, que declaran que los hechos constatados por los inspectores que se formalicen en las actas de infracción se presumen ciertas y merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses pueda presentar el administrado. En ese sentido, al no haber presentado medio probatorio que desestime lo señalado por el inspector comisionado, el administrado no desacreditó la presunta infracción determinada, por lo que no cabe amparar su alegato en este extremo."



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0007-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.5. Frente a los hechos constatados en las actuaciones inspectivas, recogidas en el Acta de Infracción y desarrolladas en las resoluciones previas, importa recordar que las disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada, aprobadas mediante Decreto Supremo N° 004-2006-TR, en su artículo 1 referente al ámbito, precisan lo siguiente:

“Todo empleador sujeto al régimen laboral de la actividad privada debe tener un registro permanente de control de asistencia, en el que los trabajadores consignarán de manera personal el tiempo de labores. La obligación de registro incluye a las personas bajo modalidades formativas laborales y al personal que es destacado o desplazado a los centros de trabajo o de operaciones por parte de las empresas y entidades de intermediación laboral o de las empresas contratistas o Subcontratistas” (énfasis añadido).

- 6.6. Por su parte, el artículo 3 del mismo dispositivo normativo establece lo siguiente:

“El control de asistencia puede ser llevado en soporte físico o digital, adoptándose medidas de seguridad que no permitan su adulteración, deterioro o pérdida. En el lugar del centro de trabajo donde se establezca el control de asistencia debe exhibirse a todos los trabajadores, de manera permanente, el horario de trabajo vigente, la duración del tiempo de refrigerio, y los tiempos de tolerancia, de ser el caso” (énfasis añadido).

- 6.7. Del dispositivo normativo expuesto, se aprecia que la finalidad del Registro de Control de Asistencia es tener un control permanente de las horas laboradas por los trabajadores que se consignarán de manera personal. Además, sirve para llevar la contabilidad de las labores en horas extras a la jornada de trabajo, las cuales deben ser remuneradas por los empleadores, conforme a ley.
- 6.8. Para lograr dicho fin, el registro de control de asistencia debe contener la siguiente información mínima: “Nombre, denominación o razón social del empleador; Número de Registro único de Contribuyentes del empleador; Nombre y número del documento obligatorio de identidad del trabajador; Fecha, hora y minutos del ingreso y salida de la jornada de trabajo; las horas y minutos de permanencia fuera de la jornada de trabajo”¹⁰.
- 6.9. Conforme se reconoce en los numerales 6.10 a 6.12 de la Resolución de Sala Plena N° 007-2023-SUNAFIL/TFL, publicada el 26 de abril de 2023, establecidos como precedentes vinculantes para las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo:

¹⁰ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, “Dictan disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada”.



“6.10 La jurisprudencia constitucional ha enfatizado que **la obligación de registro del control de asistencia implica que los empleadores observen la debida diligencia¹¹ en su manejo**, pues la normativa invocada no solo prevé que se habilite el registro físico o digital del control de asistencia, sino también que **se realice las acciones necesarias para que el mismo cumpla su finalidad, pues constituye un deber de la inspeccionada en su implementación**, el adecuado llevado, control y supervisión continua del registro del control de asistencia.

6.11 En tal sentido, cuando sea que los empleadores realicen el registro de asistencia de su personal de manera física, **deberán poner a disposición de sus trabajadores dicho registro, así como asegurar, bajo responsabilidad, que sus trabajadores cumplan con el registro de su asistencia al centro de labores**. Lo mismo ocurre en caso se implemente un registro virtual o biométrico u otro, de similar naturaleza. En cualquier escenario, cuando se evidencie la ausencia del registro de asistencia de uno o más trabajadores, el empleador debe actuar con la debida diligencia para garantizar su adecuada implementación.

6.12 Asimismo, el empleador debe garantizar que el registro de asistencia no sufra alteraciones de ningún tipo, lo que puede consistir en deterioro parcial o total que imposibilite continuar con el registro, esto es, en caso evidencie que ha sufrido algún daño, este debe ser motivo de verificación oportuna, así como objeto de la adopción de los mecanismos pertinentes orientados a que se continúe con el correcto registro de la asistencia en el centro de trabajo” (énfasis añadido).

6.10. En ese sentido, de las diligencias inspectivas y conforme a lo determinado por las instancias de mérito, verificaron que la impugnante, respecto de los periodos identificados, no acreditó contar con el registro de control de asistencia que cumpla con lo dispuesto por el Decreto Supremo Nº 004-2006-TR. Por tanto, la autoridad administrativa cumplió con el estándar de prueba fijado para el procedimiento administrativo sancionador, esto es, la determinación de la infracción incurrida por parte del sujeto inspeccionado.

6.11. Cabe señalar que, considerando el periodo fiscalizado¹², se advierte que el tipo legal del artículo 25.19 del artículo 25 del RLGIT, vigente al momento de la determinación de la comisión de la infracción sancionada, establecía:

“25.19. No contar con el registro de control de asistencia, o impedir o sustituir al trabajador en el registro de su tiempo de trabajo”.

6.12. En ese entendido, se advierte que el tipo legal establece claramente que la conducta sancionable se fundamenta en no contar con el registro de control de asistencia. Sobre

¹¹ Véase la sentencia recaída en el expediente Nº 02111-2010-PA/TC- LIMA, Fundamento jurídico 42, tercer párrafo: “En ese sentido, el informe reconoce a la debida diligencia como un componente esencial del mencionado deber empresarial, definiéndola como “aquel conjunto de medidas que debe tomar una empresa para tener conocimiento, prevenir y responder a los efectos negativos que su actuación produce sobre los derechos humanos” [Proteger, respetar y remediar..., op. cit., párrafo 56]. Esas medidas incluyen: la adopción de una política de derechos humanos al interior de la corporación, medidas de evaluación de los impactos, mecanismos de integración de las políticas en toda la organización, y finalmente, procedimientos de vigilancia y control de las medidas implementadas. Finalmente, el informe señala que la debida diligencia no tiene un alcance fijo o inamovible, sino que puede variar según las circunstancias, por lo que, para determinarlo, las empresas deberán tener en cuenta los siguientes factores: a) el contexto del país en el que tienen lugar sus operaciones; b) los efectos de sus actividades sobre los derechos humanos según el contexto; y c) si pueden contribuir al abuso de los derechos por medio de relaciones vinculadas (es decir, en su relación con sus socios mercantiles, proveedores, organismos estatales y otros actores no estatales).”

¹² El periodo de presentación ha sido comprendido del 01 al 30 de setiembre de 2020, según corresponde a los periodos determinados.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0007-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

el particular, esta Sala considera que en dicho dispositivo existían las siguientes tres (3) reglas incluidas en esta infracción:

- Regla N° 1: No contar con registro de control de asistencia, es decir, debe entenderse la ausencia total del registro respecto de un trabajador.
- Regla N° 2: Teniendo registro de control de asistencia, impide al trabajador el registro.
- Regla N° 3: Teniendo registro de control de asistencia, reemplaza al trabajador en el llenado del mismo”.

6.13. Al respecto, concluimos que la regla N° 01 también puede comprender los casos en los cuales exista un registro de control de asistencia que contenga la información de un conjunto de trabajadores; sin embargo, el trabajador no consigne de forma personal¹³ el registro de asistencia diario de una persona o personas en específico solicitado por el personal inspectivo. Para ello, nos remitimos a la definición brindada por la Real Academia de la Lengua que respecto al término “registrar” establece lo siguiente:

“Registrar

4. verbo transitivo

Transcribir o extractar en los libros de un registro público las resoluciones de la autoridad o los actos jurídicos de los particulares.

9.verbo transitivo

Contabilizar, enumerar los casos reiterados de alguna cosa o suceso”.

6.14. Por todas las razones que anteceden, se advierte que las actuaciones de fiscalización han cumplido con demostrar, suficientemente, la culpabilidad del sujeto inspeccionado, esto es, que el incumplimiento advertido ha sido de su entera responsabilidad.

6.15. Es relevante mencionar que la obligación del registro del control de asistencia implica que los empleadores observen la debida diligencia en su manejo, pues la normativa invocada no solo prevé que se habilite el registro físico o digital del control de asistencia, sino también que se realicen las acciones necesarias para que el mismo cumpla su finalidad. Por ende, el empleador se encuentra obligado a poner dicho registro a disposición de sus trabajadores, así como a asegurar, bajo responsabilidad, que estos llenen de forma personal este registro de asistencia. Lo cual no ha sido cumplido o acreditado por la inspeccionada, conforme a lo recogido en el Acta de Infracción.

¹³ Conforme lo exige el artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR.



- 6.16. Por tales consideraciones, corresponde mencionar que el tipo sancionador aplicado se encuentra debidamente tipificado en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. En atención a ello, corresponde desestimar los argumentos de la impugnante vertidos en este extremo.
- 6.17. Cabe señalar que, estando a lo expuesto, se advierte la configuración del referido tipo infractor, no correspondiendo ser acogido el alegato de la impugnante referente a la vulneración del principio de legalidad y tipicidad. Ello en atención a que, como se ha señalado, al no acreditar la impugnante contar con el registro de control de asistencia, implica uno de los comportamientos previstos en el tipo infractor sancionado, no pudiendo ser el mismo considerado como un simple incumplimiento formal.
- 6.18. Respecto a los alegatos de la impugnante referidos a la no existencia de norma específica respecto de la exigencia de contar con el registro de control de asistencia ubicado en la entrada del centro de trabajo y que los registros implementados cumplen con los requisitos establecidos en la normativa laboral. Debemos señalar que dichos alegatos resultan repetitivos y ya fueron absueltos por las instancias previas, fundamentos que esta Sala comparte. Sin perjuicio de ello, conforme se advierte de las actuaciones, la impugnante no cumplió con acreditar contar con el registro de control de asistencia y, en su defecto, que los que alega haber implementado cumplen con las formalidades exigidas en las normas antes citadas. Asimismo, es oportuno señalar que, conforme se ha precisado previamente, el marco jurídico citado exige el cumplimiento de las formalidades para el registro de control de asistencia de los trabajadores, la misma que no puede quedar a la decisión unilateral de los empleadores de la información que el mismo contenga o la implementación de formas diferentes a las previstas en dicho marco normativo que afecten el derecho de los trabajadores y sobre todo que no permitan verificar el correcto registro de la jornada de trabajo. Por lo que, al no advertirse el cumplimiento de lo referido por parte de la impugnante, no corresponde acoger dichos extremos del recurso de revisión.
- 6.19. Respecto a los alegatos referidos al registro del tiempo de permanencia, la puesta de disposición efectiva de trabajador y las disposiciones contenidas en el Reglamento Interno de Trabajo de la impugnante, debemos hacer referencia que conforme fue constatado por el comisionado, las formas de registro que alega haber implementado la impugnante se encuentran alejadas del punto de ingreso al centro de trabajo, siendo que para el aparente registro se exige no solo el desplazamiento del trabajador por un promedio de 258 metros, sino que también exige, previo al registro, ponerse la ropa de trabajo y los equipos de protección personal, circunstancias que repercuten en la jornada laboral de los trabajadores considerados como afectados.
- 6.20. Cabe señalar que, respecto al extremo señalado, este Tribunal, mediante Resolución de Sala Plena N° 016-2023-SUNAFIL/TFL, del 28 de diciembre de 2023, que constituye precedente de observancia obligatoria para las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo, este Tribunal ha establecido los siguientes criterios:

“6.16 La impugnante, en efecto, expresamente alude a ello en el numeral 4 del artículo 5 de su Reglamento Interno de Trabajo (en adelante, el RIT): el tiempo que conllevaba que los trabajadores puedan ponerse su vestimenta de trabajo no sería considerado dentro de su horario de trabajo. Se aprecia, pues, **que el RIT dispone un comportamiento (“vestir el uniforme de trabajo”) como condición para el registro del ingreso y la salida del centro de trabajo, pero esta prescripción contradice al hecho de que, al emitirse la orden de usar la indumentaria laboral, se está generando, precisamente, la puesta a disposición**



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0007-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de la fuerza de trabajo. En efecto, a criterio de esta Sala, no se trata de un acto preparatorio para la puesta a disposición, sino un acto comprendido dentro de los márgenes del poder de dirección y de la subordinación jurídica. Así, puede apreciarse que los trabajadores obligados a cumplir esta prescripción ya se encontraban dentro del centro laboral y en disposición de ejecutar las prescripciones del empleador, denotándose así a la facultad directriz del poder de dirección. Asimismo, conforme con las normas privadas reseñadas, el que un trabajador registrase su ingreso o salida sin vestir el uniforme de trabajo facultaría al empleador a ejercer la potestad disciplinaria, también componente del poder de dirección. En consecuencia, el tiempo de muda de la vestimenta de la indumentaria laboral no constituye un lapso irrelevante en la configuración de la puesta a disposición de los trabajadores con relación a la empresa investigada.

(...)

6.20 De esta manera, en consideración de esta Sala, queda claro que **el cambio de vestimenta para usar (y dejar de usar) el uniforme de trabajo, cuando este sea exigido por el empleador y/o por las normas sectoriales aplicables, debe entenderse como una prestación exigible a los trabajadores en lapsos razonables, arreglados a los usos y costumbres en cada sector económico donde ello aplique**. Estas prestaciones se vinculan al cumplimiento del objeto del contrato de trabajo, satisfaciendo así la puesta a disposición a su empleador de forma actual y concreta. **Bajo tales consideraciones, el tiempo utilizado por los trabajadores para ponerse y quitarse la vestimenta de trabajo en la fiscalización analizada forma parte integrante de la jornada laboral**. Ello debido a que el desempeño de sus funciones requería indispensablemente la utilización de dichos uniformes, conforme con lo dispuesto por el empleador desde su poder de dirección (en este caso: a través de obligaciones contenidas en el RIT del sujeto inspeccionado).

6.21 Adicionalmente, es pertinente recordar que el artículo 7 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR es claro al establecer que el ingreso previo como la permanencia en el centro de trabajo presuntivamente se debe considerar como una adición al tiempo de trabajo pactado, tal y como lo ha dejado sentado esta Sala, entre otros casos, por ejemplo, en la Resolución N° 403-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Así, en este caso se acredita una puesta a disposición en favor de la impugnante, sin visos de excepcionalidad. Así, de forma concurrente, el lapso es adicional al tiempo en que el trabajador se encuentra operando, vestido ya con el uniforme, en seguimiento de las prescripciones dadas del empleador. Por tal motivo, no se puede restar esa esencia laboral a este tiempo, ni bajo una disposición privada unilateral, como la contemplada en las normas del RIT examinado.

(...)

6.23 Ahora bien, en el presente caso, se observa que los trabajadores invertían tiempo en ponerse y quitarse el uniforme de trabajo, para poder recién registrar su ingreso y salida diaria, cuando correspondía que los trabajadores consignen su hora de ingreso al momento de llegar a su centro laboral, puesto que, los mismos ya se encontraban dentro de las instalaciones de la empresa y cumpliendo obligaciones impartidas por éste (y, además, bajo pena de sanción). Por tanto, resulta claro que estos lapsos corresponden a



la disposición efectiva en favor de su empleador. Del mismo modo, los trabajadores debían registrar su salida apenas culminen sus actividades laborales. En ese sentido, este periodo se considera como tiempo efectivo de labores. Sin embargo, la impugnante no ha cumplido con ello, al desconocer el efecto de su propio poder normativo sobre el comportamiento de sus empleados.

6.24 En vista del razonamiento expuesto, esta Sala considera que el tiempo utilizado para el cambio de uniforme de trabajo y/o ponerse los elementos de seguridad, en general, requeridos para el cumplimiento de sus funciones y que realizan en el centro laboral, formarían parte de la jornada de trabajo cuando constituyan una obligación para el trabajador, en virtud de alguna o algunas de las siguientes causas:

- a) Que el uso de tales implementos obedezca a una obligación consignada en el Reglamento Interno de Trabajo de la empresa, política escrita o a través de una orden verbalmente impartida.
- b) Que el uso del uniforme de trabajo sea exigido por el empleador por razones de imagen corporativa, atención al público, requerimiento de clientes, etc.
- c) Que se puedan desplegar medidas disciplinarias con relación al comportamiento consistente en registrar el tiempo de trabajo ya portando el uniforme de trabajo.

6.25 En este caso, se evidencia que los trabajadores afectados requerían forzosamente el uso del uniforme para el desempeño de sus funciones, asimismo, que dicha obligación se encontraba contenida en el RIT de la impugnante. Por tanto, el tiempo invertido por los trabajadores para el cambio de la vestimenta de trabajo, tanto para registrar su ingreso y salida del centro laboral debía ser considerado como parte de su jornada de trabajo. Aunado a ello, la necesidad de ponerse la indumentaria de trabajo deriva de la propia naturaleza de las funciones desarrolladas por los trabajadores. Adicionalmente, esta actividad de ponerse el uniforme de trabajo —como quitárselo— es una obligación íntimamente ligada a la organización del personal en el desarrollo del proceso productivo de la empresa y a la respectiva prestación de servicios.

6.26 Por consiguiente, tal actividad constituye una acción preparatoria o final que permiten dar inicio o concluir el respectivo proceso productivo y la prestación de servicios del trabajador. En ese sentido, el cambio de vestuario y/o el uso de elementos de seguridad, son actividades inherentes a la función específica desempeñada por los trabajadores, formando parte integrante de ésta, hecho que permite sostener que durante el desarrollo de tales acciones existe una efectiva prestación de servicios por parte de los trabajadores afectados. Por ello, **se puede concluir que el ponerse la vestimenta de trabajo es una actividad necesaria para la ejecución de la prestación efectiva de servicios, según requerimiento del empleador, lo cual permite inferir que, respecto al tiempo utilizado por el trabajador para ello, éste ya se encontraría prestando servicios efectivos y, por ende, que dicho lapso forma parte integrante de su jornada de trabajo.**

6.27 En ese orden de ideas, el tiempo utilizado en las actividades de cambio de vestuario y/o uso de elementos de seguridad debe ser calificado como parte de la jornada de trabajo para los efectos del análisis que la inspección del trabajo efectúa en este caso, como en casos semejantes.” (énfasis añadido)

- 6.21.** Cabe señalar que, a la luz de los artículos 16 y 47 de la LGIT, se establece la presunción legal de que los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, siendo considerados ciertos sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de sus respectivos derechos e intereses, puedan aportar los interesados.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0007-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.22.** Asimismo, mediante Resolución de Sala Plena N° 006-2022-SUNAFIL/TFL, del 26 de agosto de 2022, que constituye precedente de observancia obligatoria para las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo, este Tribunal ha establecido los siguientes criterios:

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

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

6.24 Debe precisarse que la aplicación del principio de primacía de la realidad, por parte de la autoridad administrativa, debe estar debidamente motivado y sustentado en lo actuado en el procedimiento fiscalizador y en el procedimiento administrativo sancionador. En cada ámbito, se debe analizar si existe un correcto examen de los hechos y de su verificación; toda vez que la invocación a este principio debe estar justificada en la comprobación directa o indirecta de la infracción imputada.” (énfasis añadido)

- 6.23.** Conforme a lo señalado, no corresponde acoger los referidos extremos del recurso de revisión, pues se advierte que con lo alegado por la impugnante se afectaría la jornada laboral de los trabajadores, sumado al hecho de que, como se ha precisado previamente y se desprende de autos, la impugnante no cumplió con acreditar contar con el registro de control de asistencia conforme a ley.

Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo sancionador

- 6.24.** 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).

- 6.25. 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/TC:

“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).

- 6.26. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 5 de la sentencia recaída en el expediente N° 02098-2010-AA/TC, señaló que no solo existe base constitucional o jurisprudencial para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento convencional, a saber:

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0007-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.28.** 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.
- 6.29.** 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.
- 6.30.** 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.
- 6.31.** 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/TC, 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: ser una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

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

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

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

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez



constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

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

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

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

- 6.32.** 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.
- 6.33.** Asimismo, conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA/TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) *coherencia interna*, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) *justificación de las premisas externas*, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la *suficiencia*, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la *congruencia*, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.
- 6.34.** En el caso en particular, del examen efectuado por esta Sala sobre la resolución emitida por la instancia de apelaciones, se puede observar que los cuatro elementos, antes referidos, pueden ser satisfactoriamente comprobados; toda vez que, de la resolución impugnada se verifica que en sus fundamentos se ha absuelto todos los extremos alegados por la impugnante en su recurso de apelación, de manera suficiente y congruente. Del mismo modo, atendiendo al desarrollo de la resolución impugnada, se advierte que la instancia de apelaciones establece la fundamentación jurídica que respalda su decisión; asimismo, efectuó el análisis detallado de los medios probatorios que respaldan la misma, así como los hechos constatados en el acta de infracción. En similar sentido, se advierte que las instancias previas han evaluado los descargos presentados por la impugnante en cada oportunidad. Cabe señalar que, de la revisión



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0007-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

del acta de infracción se advierte la correcta fundamentación sobre la configuración de la infracción imputada, determinando la conducta infractora y la fundamentación jurídica al respecto.

- 6.35.** Por lo tanto, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador, no evidenciándose vulneración alguna a dicho principio, al deber de motivación, ni a los principios invocados por la impugnante, encontrándose debidamente motivada y acreditada la infracción imputada. Por lo que no corresponde acoger dichos extremos del recurso de revisión.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

- 7.1.** Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a la siguiente infracción:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	No acreditar contar con el registro de control de asistencia, correspondiente al periodo laborado desde el 01 al 30 de setiembre de 2020 de los trabajadores afectados.	Numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT MUY 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.

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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por [REDACTED] en contra de la Resolución de Intendencia N° 620-2023-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 2808-2021-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. – **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 620-2023-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.

TERCERO. - Declarar agotada la vía administrativa, debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa en las materias de su competencia.

CUARTO. - Notificar la presente resolución a [REDACTED] y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES

Vocal Alterno

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI

20260107CEC – HR 12961-2020