

SUNAFIL
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN LABORAL

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 067-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	298-2020-SUNAFIL/IRE-CUS
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE CUSCO
IMPUGNANTE	:	GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 178-2021-SUNAFIL/IRE- CUS
MATERIA	:	RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO en contra de la Resolución de Intendencia N° 178-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 17 de setiembre de 2021

Lima, 25 de enero de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por el GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 178-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 17 de setiembre de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 1105-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 295-2020-SUNAFIL/IRE-CUS (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave a la normativa sociolaboral.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 330-2020-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI del 10 de diciembre de 2020, notificada el 14 de diciembre de 2020, 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 inciso 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 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 materia: Horas extras), Equipos de Protección Personal (Sub materia: incluye todas) y Jornada, Horario de Trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Descanso Semanal obligatorio).

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° 44-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 464-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE de fecha 18 de agosto de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 22,575.00 por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no contar con registro de control de asistencia, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, ascendente a S/. 22,575.00.

1.4 Mediante escrito de fecha 03 de setiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 464-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución de primera instancia se basa únicamente en la aplicación del VI Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral y previsional, en ése sentido, los plenos jurisdiccionales no tienen carácter vinculante, sino más bien, son foros que propician la discusión y debate de los principales problemas relacionados al ejercicio de la función jurisdiccional; por consiguiente, siendo que el presente procedimiento se viene desarrollando en vía distinta a la jurisdiccional, resulta incongruente invocar a dicho pleno, en vista que se trata de criterios desarrollados únicamente para la resolución de procesos judiciales y no administrativos.
- ii. No se ha realizado un correcto análisis de los medios probatorios.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 178-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, de fecha 17 de setiembre de 2021², la Intendencia Regional de Cusco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 464-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, por considerar que:

- i. No resulta cierto que, la resolución de primera instancia se haya basado únicamente en el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional.
- ii. La referencia al pleno jurisdiccional representa el sustento adicional a los hechos corroborados en fase inspectiva, por lo que ello no transgrede el debido procedimiento; consecuentemente, en este extremo el argumento recursivo carece de sustento fáctico y jurídico que desvirtúe la sanción impuesta.
- iii. En fase inspectiva de acuerdo a lo verificado en la visita inspectiva de fecha 21 de octubre de 2020, quedó corroborado que el apelante no contaba con un registro de control de asistencia (obligación insubsanable), toda vez que a dicha fecha presentó el "TAREO" del personal de obra correspondiente a los meses de setiembre y octubre de 2020, el mismo que no constan las marcaciones de ingreso y salida de cada trabajador, motivo por el cual, no se pudo verificar la materia correspondiente a jornada, horario de trabajo y descansos remunerados.
- iv. En el caso en particular, al haberse verificado la comisión de la infracción por la omisión de contar con un registro de control de asistencia, se impuso la multa de acuerdo al marco normativo antes mencionado, considerando la gravedad de la falta, el número de trabajadores afectados, y el tipo de empresa; por tanto, no resulta cierto lo afirmado por el apelante, al indicar que la multa impuesta no considera el principio de razonabilidad.

² Notificada a la inspeccionada el 20 de setiembre de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 067-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.6** Con escrito de fecha 13 de octubre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cusco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 178-2021-SUNAFIL/IRE-CUS.
- 1.7** La Intendencia Regional de Cusco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 000411-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, recibido el 18 de octubre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **Sunafil**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶ "Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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 de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁸.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida

⁷Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral
Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 067-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que el GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 178-2021-SUNAFIL/IRE CUS, emitida por la Intendencia Regional de Cusco, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 22,575.00 por la comisión de una (01) infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁹.
- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por el GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Mediante escrito de fecha 13 de octubre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 178-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, señalando que:

- La administración ha fundamentado la imposición de una multa al Gobierno Regional de Cusco, en aplicación errada e incongruente de un pleno jurisdiccional para con un procedimiento administrativo sancionador, y con ello viene vulnerando el principio de legalidad y el principio del debido procedimiento.
- La resolución recurrida evidencia que los fundamentos de esta incurren en la falta de motivación, respecto a sus argumentos orientados a sancionar al Gobierno Regional de Cusco.
- La administración decide sancionar al Gobierno Regional de Cusco, no valorado los medios probatorios comprendidos en el expediente administrativo sancionador.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el registro de control de asistencia

- 6.1** El Decreto Supremo N° 004-2006-TR, relativo a las Disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada, en su artículo 1 referente al ámbito, precisa lo siguiente:

⁹ Iniciándose el plazo el 21 de setiembre de 2021.

“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”.

6.2 Asimismo, en el artículo 3 del mismo dispositivo legal, se establece que:

“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.”

6.3 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. Debiendo, para dicho efecto, 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

6.4 En el presente caso, se atribuye a la impugnante el hecho de no haber implementado el registro de control de asistencia, infracción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.

6.5 Al respecto, la impugnante incide nuevamente en los mismos alegatos ya expuestos en su recurso de apelación, los mismos que fueron atendidos y absueltos en la resolución impugnada, haciéndose constar allí razones con las que esta Sala concuerda. Sin perjuicio de ello, debemos señalar que resulta válido invocar como parte de los fundamentos expuestos en una resolución administrativa a pronunciamientos efectuados en sede judicial, sea por medio de sentencias, casaciones y plenos jurisdiccionales; siempre que tengan vinculación con el tema materia de pronunciamiento y sirvan para respaldar la motivación en la decisión adoptada y sus fundamentos.

6.6 De la resolución de primera instancia, se corrobora que, como parte de sus fundamentos, la Subintendencia señaló:

¹⁰ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 004- 2006-TR



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 067-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 3.2. En el presente caso, ha quedado acreditado que los trabajadores comprendidos en la investigación, desarrollaron labores de operarios, oficinales y peones, ello conforme al registro de equipos de seguridad o emergencia obrante a folios (43) del expediente de investigación, registro en el cual el propio inspeccionado precisa las actividades realizadas por los trabajadores, las mismas que conforme su naturaleza y características son propias del régimen especial de construcción civil, de manera que dichas actividades deben ser consideradas dentro del régimen laboral de la actividad privada, aun cuando estas sean brindadas en favor de un Gobierno Local o Regional.
- 3.3. Por lo que resulta de aplicación lo dispuesto por el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, este de fecha 02 de octubre del 2017, por medio del cual se determinó que las labores de construcción civil deben ser consideradas dentro del régimen laboral de la actividad privada, aun cuando estas sean brindadas en favor de un Gobierno Local o **Regional**, debiendo prevalecer el Pleno sobre las sentencias alcanzadas y/o citadas por el sujeto inspeccionado en procedimientos anteriores, de este modo se acredita la competencia de SUNAFIL en fiscalizar en materia laboral, tanto en gobiernos locales y regionales, debiendo desestimarse este extremo del escrito de descargo.
- 3.9. Extremo que se encuentra acreditado con el numeral 7.1.3. de la Directiva N° 006-2020-GR-CUSCO/CGR de mayo del 2020, por medio de cual se establece de manera expresa que: “para el alcance de la presente directiva se aplica el régimen del Decreto Legislativo N° 728”, asimismo por medio del numeral VIII de la citada directiva el administrado ratifica que las categorías del personal obrero que realizan labores en diversos proyectos de inversión a cargo del administrado – como Gobierno Regional – son las de: Operario, Oficial y Peón, por su parte el alegado numeral 8.6.2. de la citada Directiva, aborda los supuestos de inasistencia, tardanzas y otros conceptos del personal
- 6.7 Como se verifica, no resulta cierto lo señalado por la impugnante cuando sostiene que el único fundamento invocado por la Sub Intendencia es la referencia al pleno judicial señalado, pues también se evidencia que la decisión toma como elemento de referencia y análisis a los documentos de gestión interna aportados por la propia impugnante. Por lo que, atendiendo a lo señalado y en concordancia con lo expuesto precedentemente, respecto a la validez de la referencia a los plenos jurisdiccionales, se desvirtúa lo alegado por la impugnante; motivo por el cual no corresponde amparar dicho extremo del recurso.
- 6.8 En tal sentido, de las actuaciones se verifica que ha quedado acreditada la existencia de vínculo laboral sujeto al régimen laboral privado (Decreto Legislativo N° 728), por lo que la impugnante se encontraba en la obligación de contar con registro de control de asistencia en cumplimiento de las formalidades establecidas en el Decreto Supremo N° 004-2006-TR. Cabe señalar que el hecho de contar con hojas de tareo no supe la obligación de contar con el registro de control de asistencia con las formalidades legales exigidas, por no cumplir ni con los requisitos, ni con las funciones que la normativa exige en el control del tiempo de trabajo. Por estos motivos, habiéndose acreditado que la impugnante no contaba con dicho registro, sí ha incurrido en la infracción imputada.
- 6.9 Respecto al extremo de la falta de motivación y valoración probatoria, debemos señalar que, el principio del 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. Así, 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).

6.10 En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹¹, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

6.11 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.

6.12 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:

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 067-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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).

- 6.13** Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
- 6.14** En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la

obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material anteriormente citado.

6.15 Respecto a la falta de motivación, en palabras de Guzmán Napurí¹², se ha expresado lo siguiente:

“La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y afecta la validez del acto, ya que la Administración Pública no puede obrar arbitrariamente. Las decisiones de las entidades deben expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar la legitimidad del acto. Por dicha razón, la ausencia de motivación constituye un vicio trascendente, que no es susceptible de enmienda, no siendo posible la aplicación de la conservación del acto”¹³.

6.16 Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contrarias al ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos; ello como garantía del debido procedimiento administrativo. Este comportamiento es consistente con una alta consideración del derecho fundamental a probar.

6.17 En ese entendido, de la revisión de las resoluciones emitidas por las instancias anteriores, se verifica que se ha efectuado la fundamentación de todos los extremos alegados por la impugnante, constatándose que se ha efectuado la valoración de los medios probatorios aportados, así como su fundamentación. Por lo que, al no verificarse la vulneración de los principios, ni derechos invocados, no corresponde acoger lo alegado por la impugnante en dicho extremo.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

6.18 Finalmente es pertinente indicar, de modo informativo, que la multa subsistente en el presente procedimiento administrativo sancionador sería la siguiente:

N°	Materia	Presunta conducta infractora	Tipificación legal y clasificación	Multa impuesta
1	Relaciones laborales	Por no cumplir con contar con el registro de control de asistencia.	Numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR MUY GRAVE	S/. 22,575.00

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y 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,

¹² GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacifico, 2017. p. 348.

¹³ El subrayado no es del original.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 067-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-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 el GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO en contra de la Resolución de Intendencia N° 178-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 17 de setiembre de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Cusco dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 298-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, por las consideraciones expuestas en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 178-2021-SUNAFIL/IRE CUS en todos sus extremos.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución al GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO y a la Intendencia Regional de Cusco, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Cusco.

SEXTO.- 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:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, GOBIERNO REGIONAL CUSCO identificado con RUC: 20527147612 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000067-2022 en fecha 04/02/2022 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.