



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### Resolución N° 543-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	275-2021-SUNAFIL-IRE-CUSCO
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DEL CUSCO
IMPUGNANTE	:	PANAMERICANA TELEVISIÓN S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 227 - 2021-SUNAFIL/IRE CUS
MATERIA	:	RELACIONES LABORALES

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por PANAMERICANA TELEVISIÓN S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 227-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 01 de diciembre de 2021.

Lima, 06 de junio de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por PANAMERICANA TELEVISIÓN S.A. (en adelante **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 227-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 01 de diciembre 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° 130-2021-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de relaciones laborales<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2731-2021-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 en materia de relaciones laborales,; y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, en atención a la denuncia realizada por Mario José Avendaño Huamán por los presuntos incumplimientos de pago de sus remuneraciones,

---

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de control de asistencia, contratos de trabajo (Sub Materia: formalidades), Remuneraciones (Sub Materia: Pago de la remuneración convencional (sueldos y salarios), gratificaciones, pago de bonificaciones), Jornada, u horario de trabajo y descansos remunerados (Sub Materia: vacaciones, descanso en días feriados no laborables y horas extras), Compensación por Tiempo de Servicios (Sub Materia: Deposito de CTS), Planillas o registros que la sustituyan (Sub Materia: entrega de boletas de pago al trabajador y sus formalidades).

gratificaciones, derecho vacacional, entre otros; mediante requerimientos de información de fecha 13 de abril de 2021, se requirió la presentación de cierta documentación que permita verificar los incumplimientos sociolaborales señalados por el trabajador.

**1.2** Mediante Imputación de Cargos N° 297-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI, de fecha 02 de julio de 2021, notificado el 05 de julio de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

**1.3** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 410-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI, de fecha 20 de agosto del 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de la Intendencia Regional del Cusco la que mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 609-2021-SUNAFIL-IRE-CUSCO-SIRE, de fecha 12 de octubre de 2021, notificada el 14 de octubre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/.23,144.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no contar con el registro de control de asistencia a favor del trabajador Mario José Avendaño Huamán, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no haber remitido la documentación solicitada a los inspectores comisionados el 13 de abril de 2021, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

**1.4** Con fecha 08 de noviembre de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 609-2021-SUNAFIL-IRE-CUSCO-SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. En la resolución impugnada se nos imputa no contar con registro de control de asistencia infringiendo lo establecido en el numeral 25.19 del D.S. N° 019-2006-TR, al respecto, dicha afirmación no es cierta, dado que, como podrá apreciar del numeral 4.7 del acta de infracción, se verifica que el apoderado de la empresa presentó registro de control de asistencia en la SUNAFIL el 05.03.2021, que si bien aparentemente adolecía de alguna formalidad, no es verdad que no se contaba con un registro de control de asistencia; por otro lado, en la resolución impugnada, se imputa haber incurrido en infracción a la labor inspectiva; al respecto, debemos indicar que, si bien es cierto dentro del plazo para presentar la información requerida por el inspector comisionado, omitimos presentarla, ello de ningún modo alguno puede configurarse como una obstaculización a la labor inspectiva, ya que toda la información contaba en el expediente y fue presentada por nuestra empresa en su oportunidad.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 543-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 227-2021-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 01 de diciembre de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Cusco, declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. De esta manera, respecto a la primera conducta sancionada, la tipificación realizada de acuerdo a lo previsto en el numeral 25.19 del artículo 25 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, obedece a que, conforme lo reconocido por el propio sujeto inspeccionado, reconoció a fojas 57 del expediente de investigación lo siguiente: “Registro de control de asistencia en una copia de cuaderno donde figura el nombre del trabajador, pero no tiene lleno los datos, el apoderado indica que el trabajador laboraba de 11:00 pm a 06:00 am y este nunca registró un control de asistencia, corrige indicando que laboraba de 11:00 pm a 07:00 am de lunes a sábado, laborando siempre de noche, motivo por el cual no acredita el RCA de periodos pasados (...)”
- ii. Por lo que, en relación a Avendaño Huamán Mario José, no se advirtió la existencia de un control de asistencia, más aun considerando que dicha persona, laboraba con anterioridad a la fecha de inspección y aun así, el apelante no evidenció contar con un registro de control de asistencia para dicha persona ni de periodos anteriores; lo mencionado halla sustento al verificar la manifestación del apelante (antes citada), aceptando que a nombre de Avendaño Huamán Mario José, no existió registro de control de asistencia durante la ejecución de su prestación, motivo por el cual se notificó el anexo de hechos insubsanables (adjunto a fojas 259 - reverso y 260 del expediente de investigación); por tanto, en este extremo, no resulta cierto lo alegado por el apelante respecto a la tipificación de la conducta infractora, toda vez que conforme se evidenció, en el caso en particular, corresponde la sanción impuesta por la autoridad de primera instancia en relación a la conducta infractora de no contar con registro de control de asistencia en relación a Avendaño Huamán Mario José. Ahora bien, en relación con lo anterior, se verifica al reverso de fojas 84 del expediente de investigación, una copia simple en la que figura de manera aislada el nombre de Mario José Avendaño Huamán, el mismo, no constituye registro de control de asistencia, toda vez que, no reporta datos de asistencia respecto a fecha de ingreso o salida, hora y firma
- iii. Por otra parte, en relación a la segunda conducta infractora imputada, referida a la omisión de remisión de información a cumplirse el 13.04.2021; es el propio apelante que reconoce “(...) si bien es cierto dentro del plazo para presentar la información requerida por el inspector comisionado, omitimos presentarla (...)”, por lo que, conforme se verificó en fase inspectiva, como consecuencia de dicha conducta infractora, no se pudo verificar las materias objeto de inspección, referidas a pago de

---

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 06 de diciembre de 2021, véase folio 101 del expediente sancionador.

remuneraciones, pago de gratificaciones y bonificación extraordinaria, vacaciones, depósito de CTS y entrega de boletas de pago, evidenciándose con ello que, la omisión en la que incurrió el apelante repercutió en el objetivo de la función inspectiva, impidiendo la misma, motivo por el cual, el inspector comisionado sugirió se emita una nueva orden de inspección para verificar las materias antes indicadas (aspecto que debe darse cumplimiento de acuerdo a lo previsto legalmente para tal efecto).

- iv. Por lo señalado, en observancia de lo previsto en el numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N°27444, se debe considerar el precedente administrativo de observancia obligatoria generado a partir de la emisión de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021- SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en cuyos fundamentos 14 y 15, se diferencia la tipificación de la conducta infractora referida a la omisión de remisión de información, debiendo sustentarse en función de la existencia de retraso y/o perturbación del ejercicio de la función inspectiva (numeral 45.2 del artículo 45 del D.S. N° 019-2006-TR) o de la existencia de frustración de la fiscalización (numeral 46.3 del artículo 46 del D.S. N° 019-2006-TR), por lo que, para el caso en particular, la conducta infractora sancionada por la autoridad de primera instancia en este extremo, fue debidamente subsumidas en el numeral 46.3 del artículo 46 del D.S. N° 019-2006-TR, ya que la omisión en la remisión de la información en la que incurrió el apelante, supuso la frustración del objeto de fiscalización, toda vez que no se pudo verificar la materia de inspección, tal como se señaló en los numerales 4.16 a 4.21 del acta de infracción.

**1.6** Con fecha 15 de diciembre de 2021, la impugnante presentó, ante la Intendencia Regional del Cusco, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 227-2021-SUNAFIL/IRE CUS.

**1.7** La Intendencia Regional del Cusco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000508-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, recibido el 21 de diciembre 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° 29981<sup>3</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

---

<sup>3</sup> "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° 543-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

### **III. DEL RECURSO DE REVISIÓN**

**3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley 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,

---

<sup>4</sup>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.”

<sup>5</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo  
Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras  
(...)

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

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

<sup>6</sup>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.”

<sup>7</sup>Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

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

- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias<sup>8</sup>.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE PANAMERICANA TELEVISIÓN S.A.**

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que PANAMERICANA TELEVISIÓN S.A. presentó el recurso de revisión contra Resolución de Intendencia N° 227-2021-SUNAFIL/IRE CUS, que confirmó la sanción impuesta de S/ 23,144.00, 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 y una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del mismo cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 07 de diciembre de 2021.

---

<sup>8</sup> Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 543-2022-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 PANAMERICANA TELEVISIÓN S.A., a efectos que este Tribunal tome una decisión conforme a sus competencias legalmente establecidas.

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Con fecha 15 de diciembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 227-2021-SUNAFIL/IRE CUS, señalando los siguientes alegatos:

- i. Respecto a la supuesta infracción referida a no contar con el registro de control de asistencia, es necesario precisar en principio, que de conformidad con lo establecido en el numeral 25.19 del artículo 25 del Decreto Supremo N°019-2006-TR, está referido de manera muy puntual y sin lugar a dudas a la inexistencia del registro de control de asistencia, ello como tal (como documento), otro aspecto que no esté referido a la inexistencia no sería materia de sanción; en consecuencia, corresponde determinar, si efectivamente existió o no existió el referido registro de control de asistencia pues la sanción impuesta es por la ausencia del mismo.
- ii. Ahora si bien, en el registro de control de asistencia supuestamente no obran los datos del señor María José Avendaño Huamán, sí obran los respectivos controles de asistencia de los otros trabajadores, ello no quiere decir que no exista el control de asistencia, pues el nombre de dicha persona se consignó con lo cual se ha materializado su control, verificándose la hora de entrada, la hora de salida y los días de trabajo sin que esos aspectos determinen la ausencia del registro de control como tal.
- iii. En ningún momento se ha aceptado y expresado la inexistencia del control de asistencia de la persona referida en los términos referidos, no indican en qué parte de la declaración se aceptó tal imputación, muy por el contrario, se advierte que sí existió un registro de control de asistencia.
- iv. Respecto a la infracción por no haber enviado la documentación solicitada por los inspectores comisionados el 13/04/2021, previamente se debe hacer presente que de conformidad con lo establecido en el numeral 46.3 del artículo 46 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, se precisa que dicha infracción estaría referida a que la conducta omitida conlleve a que el inspector no pueda verificar las materias objeto de inspección y esa condición en el presente caso no se ha presentado, pues toda la documentación exigida

por el inspector obra en el expediente, siendo presentados antes del propio requerimiento.

- v. Se pretende establecer que sería el apoderado de la empresa quien aceptó que no cumplió con presentar la documentación, lo cual es arbitrario pues de la lectura de lo expresado en el recurso de apelación se expresó de forma muy clara que la documentación requerida se había presentado antes.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre el artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR

- 6.1 Al respecto, el artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR “Disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada” señala 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 y los destacados al centro de trabajo por entidades de intermediación laboral. No existe obligación de llevar un registro de control de asistencia para trabajadores de dirección, los que no se encuentran sujetos a fiscalización inmediata y los que prestan servicios intermitentes durante el día”.
- 6.2 Así, de la revisión de autos, se advierte del numeral 4.7 del Acta de Infracción, que el inspector comisionado, consignó lo siguiente: “(...) presenta un registro de control de asistencia en unas copias de cuaderno donde figura el nombre del trabajador pero no tiene lleno los datos ni las horas de ingreso y salida del mismo, el apoderado indica que el trabajador laboraba de 11:00 pm a 06:00 am y éste nunca registró su control de asistencia, corrige su manifestación en el sentido de las horas de trabajo indicando que laboraba de 11:00 pm a 7:00 pm, de lunes a sábado, laborando siempre en ese horario de noche. Puesto que indica que el trabajador no llenaba su registro de control de asistencia es el motivo por el cual no puede acreditar ese documento, indica que sólo tiene la obligación de presentar documentos de cuatro años anteriores, **presenta copias de control de asistencia del resto de trabajadores**, indica no tener contratos de trabajo pues su contrato es a plazo indeterminado lo que acredita con la constancia de alta de trabajador. Respecto al pago de horas extras indica que no le corresponde pues el trabajador nunca laboró más de 8 horas diarias o 48 horas semanales y porque no se tiene un registro de control de asistencia” (énfasis añadido).
- 6.3 En el presente caso, se atribuye a la impugnante el hecho de no haber acreditado el registro de control de asistencia respecto del trabajador Mario José Avendaño Huamán, tipificado en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### Resolución N° 543-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

#### Sobre el principio de tipicidad

- 6.4 De acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG<sup>9</sup>, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, o en norma reglamentaria (en los casos que por ley o decreto legislativo se permita por norma reglamentaria) mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
- 6.5 Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles:
- (i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad);
  - (ii) En un segundo nivel -esto es, en la fase de la aplicación de la norma- la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>10</sup>.
- 6.6 Respecto al segundo nivel, cuya materia es la que nos ocupa, se exige **que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor**, evidenciándose la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro del procedimiento administrativo sancionador (énfasis añadido).

---

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

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...) 4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. (...)”.

<sup>10</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 1ra Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

- 6.7 En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en la construcción de la imputación, sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa sociolaboral.
- 6.8 Sobre el caso concreto, se observa, tanto en la evaluación del inspector comisionado como en la de los órganos intervinientes en el procedimiento sancionador, que los mismos han subsumido los hechos en el tipo sancionador previsto en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, que prevé taxativamente como infracción muy grave en materia de relaciones laborales: “**No contar con el registro de control de asistencia**, o impedir o sustituir al trabajador en el registro de su tiempo de trabajo” (énfasis añadido).
- 6.9 Sobre ello, la autoridad de primera instancia precisó en el considerando 3.1.5 de la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 609-2021-SUNAFIL/IRE CUSCO-SIRE, que no se debe perder de vista que la obligación de no exhibir y/o no contar con un registro de control de asistencia es de actuación inmediata y permanente, registro que además debe estar a disposición de la Autoridad Administrativa de Trabajo al momento de ser requerida, la cual debe contemplar el registro de todos los trabajadores a cargo de la impugnante, hechos que no se han verificado en el caso de autos, subsumiéndose de este modo en la infracción establecida en el numeral 25.19 del artículo 25 del D.S N° 019-2006-TR.
- 6.10 Al respecto, en la resolución impugnada, se indica que respecto al señor María José Avendaño Huamán, no se advirtió la existencia de un control de asistencia, considerando que dicha persona laboraba con anterioridad a la fecha de inspección.
- 6.11 No obstante, esta Sala considera que la interpretación del tipo legal contenido en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT aplicada en el presente caso, resulta arbitraria y se encuentra proscrita por el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444: “La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...) 4. Tipicidad.- **Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.** Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria” (énfasis añadido).
- 6.12 No ajustándose al tenor del tipo legal antes referido la conducta verificada por el inspector comisionado, en tanto se atribuye a la impugnante el hecho de no haber implementado el registro de control de asistencia respecto de un trabajador en específico, cuando el tipo legal establece claramente que la conducta sancionable se fundamenta en no contar con el registro de control de asistencia, lo cual no ha ocurrido en el caso de autos pues como se ha citado en el numeral 6.2 de la presente resolución, la impugnante sí contaba con un registro



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 543-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

de control de asistencia, el cual obra a fojas 68 a 84 del expediente inspectivo. Ahora si bien, respecto del trabajador Mario José Avendaño Huamán la impugnante no presentó el registro, ello no lo hace subsumible la conducta en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.

#### **De la motivación y el debido procedimiento**

- 6.13** Teniendo en cuenta lo señalado, esta Sala considera que existe vulneración al debido procedimiento en los términos que alega la impugnante. La razón estriba en que, respecto de la obligación de cumplir con el registro de control de asistencia, el inferior en grado realiza una interpretación extensiva del tipo legal previsto en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.
- 6.14** 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.
- 6.15** En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>11</sup>, 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.
- 6.16** 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.
- 6.17** Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto.

---

<sup>11</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

**6.18** 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. Al respecto, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

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

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

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

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

**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**



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 543-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**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).

- 6.19** 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.
- 6.20** 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<sup>12</sup>.
- 6.21** Respecto a la falta de motivación, en palabras de Guzmán Napurí<sup>13</sup>, 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

---

<sup>12</sup> “TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

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

<sup>13</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.

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” (énfasis añadido).

**6.22** En esta misma línea, el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-PA/TC:

“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.”

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

**6.24** Cabe precisar que, conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, “El acto administrativo debe estar debidamente motivada en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”, motivación que deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a las anteriores justifican el acto adoptado, tal y como lo establece el artículo 6 del TUO de la LPAG. Asimismo, el contenido del acto administrativo mencionado, como requisito de validez, implica que aquel deba comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados tal y como lo prescribe el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG.

**6.25** De la revisión del pronunciamiento de primera instancia que tomó como base los hechos plasmados en el Acta de Infracción, se advierte que ésta última no se emitió en observancia a los requisitos establecidos en el artículo 46 de la LGIT y 54 del RLGIT, así como a los medios probatorios presentados por la impugnante, y, estando al contenido en la resolución materia de recurso, se ha podido determinar que no se ha cumplido con quebrar el principio de presunción de inocencia de la impugnante. Por ende, se concluye que el presente procedimiento sancionador presenta vicios que carecen de una debida motivación y acarrear su nulidad.

**6.26** Asimismo, cabe señalar que el vicio materia de análisis no se encuentra dentro de los supuestos de conservación del acto administrativo, previstos en el artículo 14 del TUO de la LPAG, configurándose la causal de nulidad tipificada en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG dado que la nulidad se relaciona directamente con la posibilidad jurídica concreta de sancionar al administrado.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 543-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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

- 6.27** El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. Asimismo, el artículo 14° del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema”. Precisa, además, que se sustenta en la “inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal”.
- 6.28** En este procedimiento se han identificado vicios en el trámite del Procedimiento Administrativo Sancionador, que acarrearán la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.29** Según se señaló previamente, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- y vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo. Por tanto, al apreciar la vulneración de principios del procedimiento administrativo, según fue invocado por la impugnante, el Tribunal se encuentra en la obligación de revisar el cumplimiento de esta normativa adjetiva en materia sociolaboral. Cabe resaltar que la normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujeto del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídica procedimental establecida en el marco del Sistema de inspección del Trabajo.
- 6.30** Por ende, al vulnerarse el principio de tipicidad y debida motivación a los que se ha hecho referencia anteriormente, la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 609-2021-SUNAFIL/IRE-CUSCO-SIRE, de fecha 12 de octubre de 2021, se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el inciso 1 del artículo 10 de la LPAG, correspondiendo que ese acto administrativo sea declarado nulo. Consecuentemente, debe reponerse el procedimiento al estado en que se encontraba antes de producirse la causal de nulidad, dejando a salvo el valor probatorio de la documentación que no incide en la nulidad advertida, debiendo actuar las autoridades de la etapa sancionadora conforme a Ley. No teniendo objeto pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el presente recurso de revisión por las consideraciones expuestas.

**6.31** En consecuencia, se remiten los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor, de acuerdo con el TUO de la LPAG.

#### **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° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

#### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por PANAMERICANA TELEVISIÓN S.A., y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 609-2021-SUNAFIL-IRE-CUSCO-SIRE, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Cusco, y la de los sucesivos en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 275-2021-SUNAFIL-IRE-CUSCO.

**SEGUNDO. - RETROTRAER** el procedimiento sancionador hasta el momento en que se produjo el vicio, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**TERCERO.-** Devolver todos los actuados a la Intendencia Regional de Cusco, para que proceda conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.31.

**CUARTO. -** Notificar la presente resolución a PANAMERICANA TELEVISIÓN S.A., y a la Intendencia Regional de Cusco, 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](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**

Presidente

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**

Vocal Titular

**LUIS GABRIEL PAREDES MORALES**

Vocal Alterno

<b>Vocal ponente: LUIS PAREDES</b>
------------------------------------