



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### Resolución N° 887-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	2757-2019-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	LA TINKA S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	RELACIONES LABORALES LABOR INSPECTIVA

*Sumilla:* Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **LA TINKA S.A.**, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Intendencia N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de diciembre de 2021.

Lima, 19 de septiembre de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por LA TINKA S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 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° 21062-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 597-2019 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otras, de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por no cumplir con el pago de las vacaciones truncas; así como por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 19 de febrero de 2019, en la que se requirió, entre otros, acreditar el pago de las vacaciones truncas a favor de Geldres Albornoz Lorena Marcia y Miguel Jesús Alvarado Vásquez, en mérito a la desnaturalización de los contratos de locación de servicios.

---

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones (Sub materia: Gratificaciones); Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Vacaciones); Compensación por tiempo de servicios (Sub materia: Depósito de CTS); Bonificación no remunerativa.

- 1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 823-2019-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 17 de septiembre de 2019, notificada el 29 de noviembre de 2019, se dio inicio a la etapa instructoria, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).
- 1.3** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 308-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 14 de julio de 2020 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 507-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE4, de fecha 09 de octubre de 2020, notificada el 12 de octubre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 35,910.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:
- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no pagar la gratificación legal de julio 2017 (trunco), en perjuicio de los ex trabajadores Geldres Albornoz Lorena Marcía y Alvarado Vásquez Jesús Miguel, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,670.00.
  - Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no pagar la bonificación extraordinaria de julio 2017 (trunco), en perjuicio de los ex trabajadores Geldres Albornoz Lorena Marcía y Alvarado Vásquez Jesús Miguel, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,670.00.
  - Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no pagar la CTS del periodo mayo 2017 (trunco), en perjuicio de los ex trabajadores Geldres Albornoz Lorena Marcía y Alvarado Vásquez Jesús Miguel, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,670.00.
  - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no pagar la remuneración vacacional del periodo 2016/2017 (trunco), en perjuicio de los ex trabajadores Geldres Albornoz Lorena Marcía y Alvarado Vásquez Jesús Miguel, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,450.00.
  - Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labora inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento de fecha 19 de febrero de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,450.00.
- 1.4** Con fecha 30 de octubre de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 507-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE4, argumentando lo siguiente:



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 887-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- i. La señora Lorena Marcia Geldres Albornoz y el señor Jesús Miguel Alvarado Vásquez eran locadores de servicios porque no estaban sometidos a subordinación, dependencia, exclusividad, horario u otras características de la relación laboral.
  - ii. La resolución apelada ha vulnerado el principio de concurso de infracciones.
  - iii. Las infracciones también vulneran el principio de *non bis in ídem*, pues por un solo hecho, supuestamente un contrato de locación de servicios desnaturalizado, se está imputando cinco (05) infracciones sociolaborales.
  - iv. La resolución apelada ha vulnerado el debido procedimiento administrativo, considerando que, no ha precisado el inspector por qué las sanciones impuestas son justas.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de diciembre de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. Sobre la base de lo analizado por la autoridad instructora, en el considerando 9 de la resolución apelada, se pudo determinar la concurrencia de los tres (03) elementos esenciales de un contrato de trabajo respecto de los dos trabajadores.
  - ii. Se evidenció la existencia de rasgos de laboralidad, con relación a los referidos trabajadores afectados, sustentados en los siguientes indicios: Se encuentra realizando parte de la actividad del centro de labores, ambos trabajadores realizan sus labores en forma personal, ambos trabajadores se encuentran subordinados a la inspeccionada, reciben una remuneración mensual fija, la prestación de servicios se ha realizado en forma continuada.
  - iii. Efectuado el análisis de los indicios de laboralidad encontrados por la inspectora de trabajo, concluye que los argumentos presentados por la inspeccionada no desvirtúan las infracciones imputadas, toda vez que se ha acreditado que los extrabajadores afectados mantenían un vínculo de naturaleza laboral, bajo el régimen laboral de la actividad privada.
  - iv. Cada una de las conductas infractoras detectadas constituye una infracción independiente, que no se puede considerar como una sola por “no haber procedido con el pago de los beneficios sociales”. Se ha resaltado que las diferentes conductas constitutivas de infracción obedecen a que cada hecho se consumó en momentos diferentes, por lo que no se cumpliría con el presupuesto de que una de ellas haya generado la existencia de las restantes al no existir una resolución de voluntad unitaria enlazada por una conexión temporal y espacial.
  - v. Al no haberse configurado el requisito esencial de la identidad de sujetos, hechos y fundamentos, este Despacho concluye que no existe transgresión al Principio de *Non Bis In ídem*, no existiendo una doble sanción por un mismo hecho, desestimándose lo alegado por la inspeccionada en este extremo.

---

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 20 de diciembre de 2021, véase folio 195 del expediente sancionador.

- vi. El pronunciamiento de la autoridad sancionadora de primera instancia se ha emitido garantizando el cumplimiento de los principios ordenadores del Sistema de Inspección del Trabajo previstos en la LGIT, así como el debido procedimiento, no advirtiéndose afectación alguna como sostiene la inspeccionada en su recurso.

1.6 Con fecha 07 de enero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-000271-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 08 de febrero de 2022 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.

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 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-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**

---

<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."

<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° 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.

<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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 887-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**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 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, modificado 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

---

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.”

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 LA TINKA S.A.**

**4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que LA TINKA S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1765-2021-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 35,910.00 por la comisión, entre otras, de dos (02) infracciones MUY GRAVES, tipificadas en el numeral 25.6 del artículo 25 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 21 de diciembre de 2021.

**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 LA TINKA S.A.

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

Con fecha 07 de enero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- i.** Vulneración del artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. La interpretación errónea se da cuando la autoridad administrativa no realiza una debida motivación y formula una interpretación diferente a lo que la ley plantea.
- ii.** En materia laboral, es obligación de las partes, probar debidamente los hechos que afirman los trabajadores, probar la existencia del vínculo laboral que alegan, pues de lo contrario cualquier persona podría exigir beneficios sociales derivados de relaciones de carácter contractual que se rigen por la legislación civil, caso que no ha sucedido en el presente procedimiento, debido a que la SUNAFIL no ha actuado sobre ninguna prueba fehaciente.
- iii.** Vulneración al artículo 1764 del Código Civil. La relación establecida no es una relación laboral, y por ende no se encuentra en la obligación de cumplir con el pago de la multa solicitada, al estar dentro del marco de la ley para la prestación de servicios regulada por el Código Civil.

---

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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral* *Primera Sala*

### **Resolución N° 887-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- iv. Los denunciantes son locadores de servicios ya que no están sometidos a subordinación, dependencia, exclusividad, horario u otras características de la relación laboral. Asimismo, los denunciantes son contratados para realizar capacitaciones, no siendo el giro de la empresa el capacitar personal, el rubro de la empresa son las apuestas de azar.
- v. La acreditación de la remuneración laboral debería estar sustentada en boletas de pago emitidas por el empleador para demostrar una relación laboral. En el presente caso, no se adjunta ningún documento que pueda acreditar ello.
- vi. En el organigrama funcional de la empresa, no figura el supuesto cargo laboral de los denunciantes, esto es otro indicio de no laboralidad. Asimismo, los recibos por honorarios emitidos y presentados ante las comparecencias del presente procedimiento inspectivo no son consecutivos y tampoco figuran montos similares abonados, por lo que también sería un indicio de no laboralidad.
- vii. Durante toda la duración de la locación de servicios no se sancionó a los locadores, tampoco se envió memorandos, ni instrucciones por escrito, ni correos que describan una relación de trabajo u órdenes o sanciones. Así como, en ningún momento se entregó a los locadores bajo ningún motivo constancias o certificados de trabajo.
- viii. Interpretación errónea del numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Así, de la lectura de la referida norma, se indica que corresponde una multa muy grave a una empresa que incumpla con disposiciones relacionadas al descanso vacacional y el tiempo de trabajo en general, pero la norma citada no hace referencia alguna sobre conceptos truncos. En ese entendido, se debe tener en cuenta que el descanso vacacional es un concepto distinto a vacaciones truncas. Por lo tanto, se ha vulnerado a todas luces el principio de tipicidad y legalidad.
- ix. Aplicación indebida del numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Al respecto, la autoridad administrativa no debió emitir una solicitud de cumplimiento a través de un requerimiento, toda vez que, la solicitud del cumplimiento del pago del descanso vacacional no era posible de cumplir por la mala imputación de la norma exigida.
- x. No se ha motivado debidamente la resolución de intendencia, toda vez que, su desarrollo se limitó a dar conformidad y confirmar lo señalado por la Sub Intendencia, sin contradecir o brindar un análisis más a fondo de lo impugnado en su escrito de apelación. Así, no ha explicado las razones de dicha conformidad, tampoco ha precisado el motivo de la no consideración de la Carta de Autorización de Descuento.
- xi. Existe una vulneración al principio de *Non Bis In Idem*, pues paralelamente al presente procedimiento administrativo iniciado bajo la orden de inspección N° 21062-2018-SUNAFIL/ILM, también se ha iniciado el procedimiento administrativo con orden de inspección N° 6432-2018-SUNAFIL/ILM, en el cual solicitan los pagos de obligaciones laborales como remuneraciones, gratificaciones, vacaciones, CTS y Bonificación no remunerativa.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

6.1 Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona la presunta vulneración a la debida motivación, como elemento esencial del debido procedimiento. Por ende, corresponde en primer término, emitir pronunciamiento sobre esta causal, dado los efectos nulificantes que posee en caso de advertirse su inobservancia en el presente procedimiento administrativo sancionador.

6.2 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...**” (énfasis añadido).

6.3 El Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio **constitucional**, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)**” (énfasis añadido).

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

“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, **el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares.** Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° 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**



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 887-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**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 suya 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).

- 6.5 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: vulneración a la debida motivación de las resoluciones.

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

- 6.6 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.
- 6.7 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>9</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.
- 6.8 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.

---

<sup>9</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

**6.9** A este entender, el 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.** [...]

**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).

**6.10** 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.

**6.11** 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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 887-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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>10</sup>.

**6.12** Respecto a la falta de motivación, en palabras de Guzmán Napurí<sup>11</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 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).

**6.13** 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.

**6.14** Cabe precisar que el principio de presunción de licitud la actuación de los administrados, queda desvirtuada si se comprueba, fehacientemente, la comisión de inconductas tipificadas en el ordenamiento jurídico vigente, las cuales, necesariamente, deberán comprobarse mediante los medios probatorios actuados en el procedimiento de fiscalización. Para lo cual, la autoridad administrativa, tanto los órganos fiscalizadores como sancionadores, deben acudir a medios de comprobación directa o indirecta, así como plasmar un razonamiento inferencial o argumentación suficiente para sustentar

---

<sup>10</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>11</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.

concretamente la sospecha predicada sobre el acto jurídico analizado; siendo que en el caso de no agotar dichos medios se transgrede a al principio de licitud, contenida en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG<sup>12</sup>.

**6.15** Por su parte, el principio de verdad material resulta aplicable a cualquier procedimiento administrativo<sup>13</sup>; por lo que, las autoridades públicas, se encuentran obligadas a verificar plenamente los hechos que constituyen o motivan sus actos. Este deber es especialmente importante en los procedimientos administrativos sancionadores, puesto que imponen multas u obligaciones a los administrados.

**6.16** En el caso en particular, la impugnante señala que, la resolución impugnada no se encuentra debidamente motivada. Sobre el particular, es importante señalar que en su recurso de apelación la impugnante alega, que en la Orden de Inspección N° 6432-2018-SUNAFIL/ILM, ya se inspeccionaron las materias y los periodos requeridos en la Orden de Inspección N° 21062-2018-SUNAFIL/ILM, que generó el presente procedimiento administrativo sancionador. Así, de la revisión de la resolución impugnada, se advierte que en el fundamento 3.21 la Intendencia señaló: “Adicionalmente, debe precisarse que tampoco existe transgresión al principio de non bis in ídem, en su vertiente procesal, al haberse generado la Orden de inspección N° 6432-2018-SUNAFIL/ILM, debido a que en dicho caso las actuaciones inspectivas de investigación culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2290-2018, donde no se propuso sanción económica por la falta de pago de los beneficios sociales truncos que en este procedimiento sancionador se han analizado, de acuerdo a las consideraciones expuestas en el numeral 4.3.1 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción”. En ese entendido, debe tenerse en cuenta que:

- Con fecha 30 de abril de 2018 se aperturó la Orden de inspección N° 6432-2018-SUNAFIL/ILM, en mérito de la cual se realizaron las actuaciones inspectivas, concluyendo con la emisión del Acta de Infracción N° 2290-2018, de fecha 07 de agosto de 2018, de la cual se verifica que la inspectora comisionada señaló: “De la documentación que obra en autos se verificó que la señorita Geldres Albornoz Lorena Marcla mantuvo una relación laboral desde el 24 de agosto de 2015 al 28 de febrero de 2017, asimismo el señor Jesús Miguel Alvarado Velásquez mantuvo vínculo laboral con el sujeto inspeccionado desde el 6 de julio de 2015 hasta el 28 de febrero de 2017; respectivamente, por las siguientes consideraciones (...)”. Asimismo, señaló que: “Estando a las fechas de ingreso establecidas en la presente investigación y a la orden de inspección que indica las obligaciones laborales a verificar, se tiene que el empleador no cumplió con: a) Compensación por tiempo de servicios. - El empleador no acreditó el pago de la compensación por tiempo de

---

<sup>12</sup> TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

<sup>13</sup> TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 887-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

servicios a favor de Jesús Miguel Alvarado Vásquez desde su fecha de ingreso 06/07/2015 (periodos vencidos en noviembre 2015, mayo 2016 y noviembre 2016). No acreditó el pago de la compensación por tiempo de servicio a favor de Geldres Albornoz Lorena Marcia desde su fecha de ingreso el 24/08/2015 (periodos vencidos en noviembre 2015, mayo 2016 y noviembre 2016); b) Gratificaciones. - El empleador no acreditó el pago de las gratificaciones a favor de Jesús Miguel Alvarado Vásquez desde su fecha de ingreso 06/07/2015 (diciembre 2015, julio y diciembre 2016). El empleador no acreditó el pago de las gratificaciones a favor de Geldres Albornoz Lorena Marcia desde su fecha de ingreso el 24/08/2015 (diciembre 2015, julio y diciembre 2016); c) Vacaciones. - El empleador no acreditó el pago de las vacaciones a favor de Jesús Miguel Alvarado Vásquez desde su fecha de ingreso 06/07/2015 (periodo 2015 - 2016). El empleador no acreditó el pago de las vacaciones a favor de Geldres Albornoz Lorena Marcia desde su fecha de ingreso el 24/08/2015 (periodo 2015- 2016).”

- Mediante Informe N° 115-2018-SUNAFIL/ILM/SIAI/S-4, de fecha 01 de octubre de 2018, la supervisora – Inspectora de trabajo, solicita a la Sub Intendente de actuación inspectiva (e) la generación de una nueva orden de inspección, señalando como fundamento de su solicitud: “Por omisión involuntaria, no se requirió lo concerniente al pago trunco de las obligaciones laborales”.
- En mérito a la referida orden de inspección se abrió la Orden de Inspección N° 21062-2018-SUNAFIL/ILM, que generó el presente procedimiento administrativo sancionador. En mérito a esta orden se emitió el Acta de Infracción N° 597-2019, de fecha 25 de febrero de 2018, en la cual se señaló: “En efecto, se inician las actuaciones inspectivas con fecha 04 de febrero de 2019 verificándose en la secuela del procedimiento que el empleador no acreditó los pagos trunco de la CTS, vacaciones y gratificaciones con su respectiva bonificación a favor de los recurrentes Geldres Albornoz Lorena (FI: 24/08/2015 y FC:28/02/2017) y Vásquez Alvarado Jesús Miguel (FI: 6/7/2015 y FC: 28/02/2017) según se detalla a continuación: a) Compensación por tiempo de servicios.- El empleador no acreditó el pago trunco de la compensación por tiempo de servicios de Geldres Albornoz Lorena Marcia y Miguel Jesús Alvarado Vásquez del semestre noviembre 2016 – abril 2017; b) Gratificaciones.- El empleador no acreditó el pago de la gratificación trunca de julio de 2017 a favor de Geldres Albornoz Lorena Marcia y Miguel Jesús Alvarado Vásquez; c) Bonificación Extraordinaria.- El empleador no acreditó el pago trunco de la bonificación extraordinaria correspondiente a la gratificación trunca de julio de 2017 a favor de Geldres Albornoz Lorena Marcia y Miguel Jesús Alvarado Vásquez; d) Vacaciones.- El empleador no acreditó el pago de las vacaciones truncas del periodo 2016-2017 a favor de Geldres Albornoz Lorena Marcia y Miguel Jesús Alvarado Vásquez.”

**6.17** Sobre el particular, el RLGIT, en su numeral 9.2. del artículo 9 establece que: “El inicio de actuaciones inspectivas, por iniciativa de los inspectores o de los equipos de inspección designados, que sólo pueden llevarse a cabo en los casos prescritos en el literal e) del artículo 12 de la Ley y el literal d) del numeral 8.4 del artículo 8 del presente Reglamento, debe ser refrendada por el directivo competente de la Inspección del Trabajo mediante la ampliación de la orden de inspección o la emisión de una nueva, conteniendo el refrendo de las materias nuevas a ser investigadas, disponiéndose su inclusión en el sistema de registro de órdenes de inspección (...)”. En ese entendido, la LGIT en su artículo 12 establece que: “Las actuaciones inspectivas pueden tener su origen en alguna de las siguientes causas: (...) e) Por iniciativa de los inspectores del trabajo, cuando en las actuaciones que se sigan en cumplimiento de una orden de inspección, conozcan hechos que guarden relación con la orden recibida o puedan ser contrarios al ordenamiento jurídico vigente”. Asimismo, el artículo 8 del RLGIT establece: “(...) 8.4 Con carácter general las actuaciones inspectivas por decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo, responderán a: (...) d) La iniciativa de los inspectores del trabajo, en aquellos casos en que, con ocasión del cumplimiento de una orden de inspección, conozcan hechos que guarden relación con dichas órdenes de inspección o puedan ser contrarios al ordenamiento jurídico vigente”.

**6.18** En ese entendido, se verifica que la Orden de Inspección N° 21062-2018-SUNAFIL/ILM, se generó, en atención de la solicitud presentada por la Supervisora – Inspectora de trabajo, teniendo como único fundamento la “omisión involuntaria”. En tal sentido, dicho presupuesto no se encuentra previsto en las normas antes invocadas; asimismo, debe tenerse en cuenta que las infracciones sancionadas en el presente procedimiento no corresponden a nuevos incumplimientos o a periodos de incumplimientos diferentes a los ya fiscalizados y determinados en la orden de inspección antecedente. Cabe señalar que, teniendo en cuenta que en las actuaciones de fiscalización se lograron determinar el vínculo laboral de los trabajadores, determinando el periodo laborado y los beneficios laborales correspondientes, el actuar diligente de la inspectora comisionada debió orientarse a requerir el cumplimiento íntegro de dichos beneficios y otros determinados en dicho periodo, no resultando admisible disgregar periodos o infracciones, ya determinadas, para la generación de una nueva orden de inspección.

**6.19** Lo señalado no implica la no configuración de las infracciones por los periodos requeridos, por el contrario, como se ha señalado las infracciones por el periodo laborado se encuentran plenamente acreditadas; sin embargo, la tutela por dichas infracciones ya fue efectuada en la Orden de inspección N° 6432-2018-SUNAFIL/ILM, en mérito de la cual se aperturó el expediente sancionador N° 1601-2019-SUNAFIL/ILM, y la posterior emisión de la Resolución N° 454-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, con la cual se declaró infundado el recurso de revisión interpuesto por la misma impugnante, confirmándose las sanciones impuestas. En tal sentido, **se verifica que se ha cumplido, en dicho expediente, con la finalidad de la inspección y tutelar los derechos reclamados por los trabajadores denunciantes.** Cabe señalar que, pretender sancionar de manera disgregada periodos plenamente determinados en un procedimiento anterior, bajo la premisa de una “omisión involuntaria”, se constituye en un “exceso de punición”<sup>14</sup>; pues como se ha señalado, habiéndose ya determinado los periodos

---

<sup>14</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley 27444. Sexta Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2007. pag. 646. El llamado “exceso de punición” resulta uno de los vicios más comunes en los que se incurre en dicho ejercicio, y está vinculado a la elección de la sanción aplicable a los administrados. Al efecto, el autor explica que lo determinante del vicio es “(...) la necesidad de una adecuada proporcionalidad o razonabilidad entre la medida elegida para sancionar y el reproche que objetivamente amerita la conducta incurrida”.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 887-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

desnaturalizados, correspondía efectuar los requerimientos por todos los periodos y derechos correspondientes, y no separar los periodos sancionables, generando una nueva sanción o sanciones a la impugnante (énfasis añadido).

- 6.20** Aunado a ello, el acto administrativo debe reunir los requisitos de validez prescritos por el artículo 3 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que son competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular. Respecto al tercero, por la finalidad pública, el acto administrativo debe adecuarse a las finalidades del interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor (...). En el caso concreto, la finalidad de la inspección se cumplió en el expediente sancionador N° 1601-2019-SUNAFIL/ILM, la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y otras en el orden sociolaboral.
- 6.21** Sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad
- 6.22** Por las consideraciones señaladas, se evidencia vulneración al principio de legalidad<sup>15</sup>, respecto de las actuaciones realizadas, presupuestos que no han sido debidamente motivados por la instancia de apelaciones y que constituyen mérito para un reexamen por parte de dicha instancia, sobre las actuaciones realizadas. Debiendo para dicho efecto considerar los fundamentos expuestos en la presente resolución.
- 6.23** Por ello, a consideración de esta Sala, la contravención del principio del debido procedimiento contenido en el artículo IV del TUO de la LPAG, acarrea la nulidad del acto en cuestión, esto es, de la Resolución de Intendencia N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM, en aplicación del numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> TUO de la LPAG, artículo IV. 1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

<sup>16</sup> TUO de la LPAG "Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma".

**6.24** De conformidad con el numeral 1 del artículo 12 del TUO de la LPAG, los efectos de la declaración de nulidad retrotraen lo actuado hasta la fecha del acto declarado nulo, esto es, el 16 de diciembre de 2021<sup>17</sup>, fecha de emisión de la Resolución de Intendencia N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM, al transgredir el principio de legalidad y debido procedimiento, en su vertiente de la debida motivación, conforme lo señalado precedentemente.

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

**6.25** 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”.

**6.26** 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.

**6.27** 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.

**6.28** Por ende, al vulnerarse la debida motivación a la que se ha hecho referencia en los considerandos precedentes, la Resolución de Intendencia N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de diciembre 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.

---

<sup>17</sup> TUO de la LPAG

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 887-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

#### **Sobre los efectos de la declaración de nulidad**

- 6.29** De conformidad con el numeral 1 del artículo 12 del TUO de la LPAG<sup>18</sup>, los efectos de la declaración de nulidad retrotraen lo actuado hasta la fecha del acto declarado nulo, esto es, el 16 de diciembre de 2021. En ese sentido, al ser nula la Resolución de Intendencia N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de diciembre de 2021, carece de objeto pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el presente recurso de revisión, por las consideraciones expuestas.
- 6.30** Además, de conformidad con lo previsto en el numeral 227.2 del artículo 227 del TUO de la LPAG<sup>19</sup> —y a la luz de los fundamentos de la presente resolución— corresponde retrotraer el procedimiento a la fecha de emisión de la Resolución de Intendencia, a fin de que la autoridad evalúe conforme lo señalado en los fundamentos de la presente resolución, a efectos de garantizar el debido procedimiento.
- 6.31** Finalmente, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo y de los sucesivos actos en el procedimiento sancionador, a fin de que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor, en el marco de lo dispuesto en 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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por el 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;

---

<sup>18</sup> TUO de la LPAG

“Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.”

<sup>19</sup> TUO de la LPAG

Artículo 227.- Resolución (...)

227.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** – Declarar, **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por LA TINKA S.A., en consecuencia, **NULA** la Resolución de Intendencia N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 16 de diciembre de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento sancionador recaído en el expediente sancionador N° 2757-2019-SUNAFIL/ILM.

**SEGUNDO.** - **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Intendencia N° 1761-2021-SUNAFIL/ILM, a fin que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento considerando los alcances señalados en la presente Resolución.

**TERCERO.** - Notificar la presente resolución a LA TINKA S.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

**CUARTO.** - Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.31 de la presente resolución.

**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

**JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO**

Vocal Alternativa

**Vocal ponente: JESSICA PIZARRO**