

# PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIII / N° 1250

1

## SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

### TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

#### RESOLUCIÓN SALA PLENA N° 015-2024-SUNAFIL/TFL

<b>EXPEDIENTE SANCIONADOR</b>	: 137-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ
<b>PROCEDENCIA</b>	: INTENDENCIA REGIONAL DE MOQUEGUA
<b>IMPUGNANTE</b>	: UNIDAD EJECUTORA SUB REGIÓN DE DESARROLLO ILO 003
<b>ACTO IMPUGNADO</b>	: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 109-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ
<b>MATERIA</b>	: LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por UNIDAD EJECUTORA SUB REGION DE DESARROLLO ILO 003, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 290-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ/SISA, de fecha 05 de octubre de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 137-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.10, 6.11, 6.13, 6.16 y 6.17** de la presente resolución, referidos a la acumulación de procedimientos administrativos sancionadores.

Lima, 4 de julio de 2024

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por UNIDAD EJECUTORA SUB REGION DE DESARROLLO ILO 003 (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 109-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ de fecha 12 de diciembre de 2022, (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

#### CONSIDERANDO:

##### I. ANTECEDENTES

**1.1** Mediante Orden de Inspección N° 184-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ, 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° 114-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ (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 a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

**1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 150-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ/SIFN, de fecha 15 de julio de 2022, notificada a la impugnante el 25 de julio de 2022<sup>2</sup>, 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° 198-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ/SIFN-IF, de fecha 26 de agosto de 2022, (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Moquegua, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 290-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ/SISA, de fecha 05 de octubre de 2022, notificada el 14 de octubre de 2022<sup>3</sup>, multó a la impugnante por la suma de S/ 20,516.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **LEVE** en materia de relaciones laborales, por no entregar al trabajador, en los plazos y con los requisitos previstos, las boletas de pago de remuneraciones o cualquier otro documento que debe ser puesto a su disposición; tipificada en el numeral 23.2 del artículo 23 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 1,196.00.

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no pagar u otorgar íntegra y oportunamente las remuneraciones; tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 7,222.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento notificada el 06 de junio de 2022; tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,098.00.

**1.4** Con fecha 03 de noviembre de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de

Sub Intendencia N° 290-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ/SISA, argumentando lo siguiente:

i. Afirma que la vinculación con los supuestos trabajadores, son por ordenes de servicios, que en el ámbito de contrataciones que realiza el Estado es el documento que emite la Oficina de Abastecimiento para formalizar la contratación de servicios solicitados por diferentes áreas usuarias. Por ello, no existe vínculo laboral con dichos denunciantes y no corresponde las obligaciones sociolaborales imputadas.

ii. Solicita la acumulación de procesos, el cual debe realizarse por propia iniciativa o por solicitud de los administrados, conforme el artículo 160 del TUO de la LPAG, ya que la acumulación de procesos administrativos no es optativa, sino obligatoria.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 109-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ, de fecha 12 de diciembre de 2022<sup>4</sup>, la Intendencia Regional de Moquegua declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Precisa que en aplicación del principio de irrenunciabilidad de derechos y primacía de la realidad, se constató la existencia de una relación laboral entre los trabajadores denunciados y la inspeccionada, durante el 2021 bajo el régimen de construcción civil para realizar labores de guardianes en la categoría de oficiales, y durante los meses de enero y febrero de 2022, contratados por locación de servicios.

ii. En tal sentido, advierte continuidad en la función de guardiana, durante los meses de enero y febrero de 2022, pese a lo cual no se les registró como trabajadores del régimen especial de construcción civil.

iii. De otro lado, verifica que no se cumplió con la medida inspectiva de requerimiento notificada el 06 de junio de 2022, por lo que, desestima lo alegado por la inspeccionada en este extremo.

iv. Sobre el pedido de acumulación, indica que la Directiva N° 002-2017-SUNAFIL/INII, establece que no procede acumulación si es que se emitió una medida de requerimiento; como en el caso de autos, en ambos expedientes sancionadores Nros. 137-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ y 138-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ, se emitió dicha medida inspectiva el 06 de junio de 2022, no es factible su acumulación.

**1.6** Con fecha 14 de diciembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Moquegua, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 109-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ.

**1.7** La Intendencia Regional de Moquegua, admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM 001359-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ, recibido el 21 de diciembre 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>5</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>6</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>7</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>8</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>9</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 artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de estos 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 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>10</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 UNIDAD EJECUTORA SUB REGION DE DESARROLLO ILO 003

**4.1.** De la revisión de los actuados, se ha identificado que la UNIDAD EJECUTORA SUB REGION DE DESARROLLO ILO 003, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 109-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ, emitida por la Intendencia Regional de Moquegua, que confirmó la sanción impuesta de S/ 20,516.00, por la comisión, entre otras, de una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 13 de diciembre de 2022.

**4.2.** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos jurídicos, previstos en el ordenamiento jurídico corresponde analizar los argumentos planteados por la UNIDAD EJECUTORA SUB REGION DE DESARROLLO ILO 003

## V. DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 14 de diciembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de

Intendencia N° 109-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ, señalando los siguientes argumentos:

i. Afirma que, no se valoró que los denunciantes pudiesen estar laborando bajo una locación de servicios específicos, ni se determinó la prohibición expresa de la contratación de personal para proyectos de inversión para labores de naturaleza específica.

ii. Añade que no ha incumplido con su deber de colaboración con la inspección de trabajo e invoca la Resolución N° 311-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, que recoge el principio de razonabilidad, el cual busca limitar la discrecionalidad de la administración en el ejercicio de la potestad sancionadora, conforme el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

iii. Solicita se declare la nulidad del procedimiento, por contravenir con el artículo 139 de la Constitución Política, artículo IV y 248 del TUO de la LPAG.

iv. Asimismo, alega que se produjo una aplicación indebida de los artículos 14 y 17 de la LGIT.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### De la vulneración al principio del debido procedimiento

6.1 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).

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

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

6.3 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 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).

6.4 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 la vulneración alegada por la impugnante, respecto de la debida motivación de las resoluciones.

6.5 El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo al artículo VII del Código Procesal Constitucional<sup>11</sup>. A este entender, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, estableció 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. Señalando, además, lo siguiente:

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

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

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

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

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. (...)

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).

6.6 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.

**6.7** 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>.

**6.8** 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 conforme a la normativa vigente; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

#### **Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador**

**6.9** La impugnante ha solicitado ante los órganos encargados del procedimiento administrativo sancionador la acumulación de los procedimientos administrativos sancionadores recaídos en el Expediente N° 137-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ (materia del presente proceso) y el Expediente N° 138-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ, al configurarse una conexión entre los hechos que sustentan la imputación en cada uno. Para ello, sustentó su pedido en la aplicación del artículo 160 del TUO de la LPAG.

**6.10** En sentido estricto, los procedimientos administrativos contenidos en la LGIT o la RLGIT, así como al ejercicio de la actividad administrativa de fiscalización del sistema de inspección del trabajo, deben observar, necesariamente, lo dispuesto en el TUO de la LPAG. A excepción de aquellos casos en que la norma especial (LGIT o la RLGIT) establezca una regulación más favorable a los administrados, se aplicarán tales normas en lugar de la norma común (TUO de la LPAG), conforme lo dispone el numeral 1.6<sup>13</sup> del artículo IV del TUO de la LPAG, así como el numeral 247.2<sup>14</sup> del artículo 247 del mismo cuerpo normativo, ordenador de los sistemas administrativos.

**6.11** Toda actuación de la Administración Pública -indistintamente de la calificación que ésta reciba- debe ser acorde con los principios y el contenido del TUO de la LPAG, como manifestación de validez de sus procedimientos, que se materializan en actos administrativos, los cuales no pueden generarse en contravención a la Constitución, las leyes o a las normas reglamentarias (según el numeral 4 del artículo 10 del TUO de la LPAG).

**6.12** De acuerdo al artículo 1 de la LGIT, la finalidad de la Inspección de Trabajo es vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral, así como exigir las responsabilidades administrativas que procedan. Por tanto, su objeto no se agota en una perspectiva punitiva, pues, de corresponder, brinda oportunidades para reconducir las conductas de los sujetos inspeccionados, orientado al ejercicio de vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, propio de la función inspectiva.

**6.13** Por tanto, la existencia de procedimientos sancionadores llevados por la inspección de trabajo de forma simultánea, cuando estos son iniciados por un mismo trabajador en contra de un mismo empleador (sujeto inspeccionado) invocando la misma conducta proscrita por Ley, transgrede el principio de razonabilidad, que tiene por objeto regular las actuaciones de la administración<sup>15</sup>. De observarse lo expuesto, el órgano administrativo a cargo, deberá evaluar si es física y jurídicamente posible la aplicación de la acumulación de procedimientos, dispuesto en el artículo 160<sup>16</sup> del TUO de la LPAG. Esto en virtud de una multiplicidad de intereses públicos concurrentes, entre los que podemos referir: i) proveer una

eficiente atención a las necesidades ciudadanas de quienes denuncian que sus empleadores cometieron infracciones típicas de diversas normas de trabajo; ii) reducir el número de procedimientos, privilegiando que uno solo pueda tener diversos objetos; reducir el riesgo de que la Administración Pública emita pronunciamientos contradictorios.

**6.14** Tratándose de la acumulación Guzmán Napurí<sup>17</sup> la desglosa en dos tipos: i) Acumulación Originaria, que se produce desde el inicio del procedimiento, esto es, desde que la administración recibe la solicitud del interesado o interesados en obtener un mismo acto administrativo, cuyos intereses no sean incompatibles, formando un solo proceso. Precisando que, a criterio de la autoridad administrativa, podrá separar las acumulaciones originarias, siempre que existiera incompatibilidad entre las peticiones planteadas en un mismo escrito (solicitud); ii) Acumulación sobreviniente, se produce cuando procesos administrativos que vinieron tramitándose de forma simultánea, pero guardan conexión entre sí, por lo que de oficio o a pedido de parte, la administración dispondrá de su acumulación.

**6.15** El profesor Morón Urbina<sup>18</sup> refiere que la acumulación de procesos prevé la no afectación del principio de *non bis in idem* que proscribe “la duplicidad sucesiva o simultánea de imputaciones, procesamientos y sanciones (...)”, convirtiéndose en una garantía en favor del administrado y de su debido proceso. En esa línea, Guzmán Napurí<sup>19</sup>, señala que la acumulación permite la reducción de costos en la tramitación de dichos procedimientos y con ello, generar instituciones eficientes.

**6.16** Atendiendo a lo descrito precedentemente, para identificar un supuesto de acumulación en los procesos a cargo del sistema de inspección de trabajo, es necesario determinar la concurrencia copulativa de los siguientes elementos en los expedientes iniciados (fiscalizadores o sancionadores), solicitudes, o denuncias tramitadas ante el sistema de inspección del trabajo:

**a. Identidad del sujeto investigado.** Debe advertirse si las actuaciones de la inspección de trabajo y/o la del órgano administrativo sancionador, se ejercen o ejercerán contra el mismo administrado.

**b. Conexidad de hechos.** En relación con la materia del reproche administrativo, los servidores del Sistema de Inspección del Trabajo deben observar la homogeneidad de la norma infringida, bien jurídico lesionado, así como la conexión temporal existente.

**c. Conexidad de afectados.** Es necesario que los agentes del Sistema de Inspección del Trabajo determinen si las diversas actuaciones se producen respecto del mismo trabajador o trabajadores afectados en ambos procedimientos. En este caso debe prestarse atención a los casos promovidos por un trabajador singular y un sindicato que actúe en su nombre, sea que se trate de un afiliado a dicha organización de trabajadores o no.

**d. Unidad del órgano competente.** Finalmente, la Administración Pública debe evaluar y analizar si los procedimientos están a cargo de un mismo órgano administrativo, es decir, cuando dicha competencia corresponda que sea ejercida a través de una sola intendencia regional de la SUNAFIL. De lo contrario, no será posible disponer su acumulación si dichos procedimientos se encuentran dentro de la competencia territorial de distintos órganos administrativos (carácter suprarregional de una infracción, que en el actual estado de cosas motiva actuaciones coordinadas entre las diversas intendencias intervinientes).

**6.17** Por resultar conveniente para la aplicación uniforme del Derecho dentro del Sistema de Inspección del Trabajo, los criterios precedentes, elevados al rango de precedentes vinculantes, permiten a la administración acumular los procedimientos administrativos sancionadores en un solo procedimiento. Con excepción de aquellos procesos administrativos de carácter suprarregional, cada Intendencia Regional evaluará su propia competencia conforme con la legislación aplicable y determinará -en aplicación del precedente vinculante que se está aprobando- si cabe proseguir con los procedimientos administrativos respectivos de forma independiente o de forma acumulada.

**6.18** En el caso bajo estudio, la autoridad de primera instancia mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 290-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ/SISA, en su numeral 11, sin

sustento fáctico ha señalado que no existe conectividad entre los Expediente N° 137-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ (materia del presente proceso) y el Expediente N° 138-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ; cuando dicha afirmación no encuentra sustento en los actuados, conforme se aprecia de la Orden de Inspección N° 184-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ (da origen al Expediente N° 137-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ) y Orden de Inspección N° 185-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ (da origen al Expediente N° 138-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ; así como las materias objeto del mismo, en ambos es Planillas o Registros que la sustituyan en el primero sobre la entrega de boletas y en el segundo sobre el registro en planillas y, en ambas órdenes de inspección se pretendía determinar, además, las remuneraciones, esto es, el pago de la remuneración (sueldos y salario).

**6.19** De las imágenes que anteceden, se aprecia que, en ambos se busca investigar la “planilla o registros que la sustituyan y, remuneraciones”. Además, el centro de trabajo a inspeccionar es el mismo, esto es, “OTROS OBRA: INSTALACIONES DEL SERVICIO EDUCATIVO MODELO DEL NUVEL PRIMARIA Y SECUNDARIA, EN EL AAHH VISTA AL MAR MZ C. DEL C.P. PAMPA INALAMBRICA. NRO.” Asimismo, se aprecia que existe coincidencia entre dos trabajadores que se consideran afectados tanto en el Expediente N° 137-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ (materia del presente proceso) y el Expediente N° 138-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ, son los mismos, estos son Cotrina Arevalo Juan Carlos y Llantoy Espinoza Jorge Wilmer, conforme se aprecia a continuación:

**Figura N° 01**

Acta de Infracción N° 114-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ (Exp. N° 137-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ)

**Cuadro N°01: Listado de trabajadores que laboran o laboraron en el centro de trabajo que es objeto de la orden de inspección**

N°	DNI N°	APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRES	FECHA DE INGRESO	OCUPACIÓN	REMUNERACIÓN BÁSICA S/	FECHA DE CESE
1	08696263	AGUILAR	QUISPE	MARIO ALCEDO	01/01/2022	OFICIAL-GUARDIAN	58.45 JORNAL	02/03/2022
2	00799802	CHAMBI	OCHOCHOQUE	SIMON	01/01/2022	OFICIAL-GUARDIAN	58.45 JORNAL	02/03/2022
3	46913077	COTRINA	AREVALO	JUAN CARLOS	01/01/2022	OFICIAL-GUARDIAN	58.45 JORNAL	02/03/2022
4	44551308	LLANTOY	ESPINOZA	JORGE WILMER	01/01/2022	OFICIAL-GUARDIAN	58.45 JORNAL	02/03/2022

**Figura N° 02**

Acta de Infracción N° 115-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ (Exp. N° 138-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ)

**Cuadro N°01: Listado de trabajadores que laboran o laboraron en el centro de trabajo que es objeto de la orden de inspección**

N°	DNI N°	APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRES	FECHA DE INGRESO	OCUPACIÓN	REMUNERACIÓN BÁSICA S/	FECHA DE CESE
3	46913077	COTRINA	AREVALO	JUAN CARLOS	01/01/2022	OFICIAL-GUARDIAN	58.45 JORNAL	02/03/2022
4	44551308	LLANTOY	ESPINOZA	JORGE WILMER	01/01/2022	OFICIAL-GUARDIAN	58.45 JORNAL	02/03/2022

**6.20** Finalmente, se aprecia que en ambos procedimientos se ha emitido sanción por la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, teniendo como trabajadores afectados a los mismos, estos son, Cotrina Arevalo Juan Carlos y Llantoy Espinoza Jorge Wilmer y por el mismo periodo laborado, (según dichas Actas de Infracción).

**6.21** De lo expuesto, se puede desprender el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 01**

EXP. SAN. N°	137-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ	138-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ
SUJETO INSPECCIONADO	UNIDAD EJECUTORA SUB REGION DE DESARROLLO ILO 003	UNIDAD EJECUTORA SUB REGION DE DESARROLLO ILO 003
ORDEN DE INSPECCIÓN	184-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, 25 de abril de 2022	185-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, 25 de abril de 2022
INFRACCIÓN IMPUTADA Y SANCIONADA	<p>- Una (01) infracción LEVE en materia de relaciones laborales, por no entregar al trabajador las boletas de pago de remuneraciones o cualquier otro documento que debe ser puesto a su disposición; tipificada en el numeral 23.2 del artículo 23 del RLGIT.</p> <p>- Una (01) infracción GRAVE en materia de relaciones laborales, por no pagar u otorgar íntegramente y oportunamente las remuneraciones; tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT.</p> <p>- Una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento notificada el 06 de junio de 2022; tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.</p>	<p>- Una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no registrar a sus trabajadores en las planillas de pago o planillas electrónicas de la remuneración convencional, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT.</p> <p>- Una (01) infracción GRAVE en materia de relaciones laborales, por no pagar u otorgar íntegramente y oportunamente las remuneraciones; tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT.</p> <p>- Una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento notificada el 06 de junio de 2022; tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.</p>
PERIODO	01 de enero de 2022 al 02 de marzo de 2022	01 de enero de 2022 al 02 de marzo de 2022
NÚMERO DE TRABAJADORES AFECTADOS	AGUILAR QUISPE MARIO ALCEDO CHAMBI OCHOCHOQUE SIMON COTRINA AREVALO JUAN CARLOS LLANTOY ESPINOZA JORGE WILMER	COTRINA AREVALO JUAN CARLOS LLANTOY ESPINOZA JORGE WILMER

**6.22** Cabe recordar a las autoridades a cargo del procedimiento administrativo sancionador, que, en virtud del principio de legalidad, deben sus actuaciones deben guiarse y observar lo dispuesto en la normativa legal vigente al momento de resolverse las causas puestas a su despacho.

**6.23** Sin embargo, pese a las alegaciones de la impugnante, el órgano administrativo a cargo del procedimiento sancionador no efectuó un análisis, suficiente, sobre la conexión entre ambos expedientes administrativos N° 137 y 138-SUNAFIL/IRE-MOQ; inobservando con ello lo dispuesto en el artículo 160 del TUO de la LPAG.

**6.24** En efecto, la Resolución de Sub Intendencia N° 290-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ/SISA, en su fundamento 11, señaló la falta de conectividad entre ambos expedientes sancionadores para desestimar la solicitud de la impugnante; no obstante, lo afirmado por la instancia previa no guarda sustento con los actuados en ambos procedimientos; incurriendo con ello en una motivación aparente, al brindar una respuesta genérica y carente de sustento fáctico y jurídico.

**6.25** Por su parte, en la Resolución de Intendencia N° 109-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ, se invoca la Directiva N° 002-2017-SUNAFIL/INI- sobre "Servicio de Atención de Denuncias Laborales", para absolver el pedido de acumulación de la recurrente; fundamento que resulta erróneo al argumento impugnatorio de la administrada, la cual se sustentó en lo dispuesto en el artículo 160 del TUO de la LPAG, incurriendo con ello en afectación al deber de motivación.

**6.26** Por tales razones, se identifica que la Resolución de Sub Intendencia N° 290-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ/SISA, de fecha 05 de octubre de 2022, que sanciona y tipifica los actos recogidos en el Acta de Infracción y en el procedimiento de fiscalización, sin observar lo dispuesto en el artículo 160 del TUO de la LPAG, vulneró el deber de motivación y, como consecuencia, el derecho a un debido procedimiento de la impugnante.

**6.27** Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no solo ha identificado sino ratificado el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación de las resoluciones, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC, precisa:

*"7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales. (...)*

**a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.**

**b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. (...)**

**c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. (...)**

**d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. (...)**

**e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga**

*a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). (...)*

**f) Motivaciones cualificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal." (énfasis agregado).**

**6.28** En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia e Intendencia respectiva, si bien dan la apariencia de motivación al citar normas y mencionar la solicitud del administrado, no exponen adecuadamente las razones para justificar sus decisiones, deviniendo en que su decisión carece de sustento jurídico alguno.

**6.29** Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14° del TUO de la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

#### *"Artículo 10.- Causales de nulidad*

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

(...)

**2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14. (énfasis agregado)".**

**6.30** Por tanto, resulta imposible convalidar las actuaciones tanto de la Intendencia, como de la Sub Intendencia de Resolución y del propio Inspector, las cuales debieron evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador, así como los alegatos expuestos por la impugnante. Lo anterior generó la vulneración del derecho de defensa del administrado<sup>20</sup> y al debido procedimiento.

**6.31** Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente la conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas. Lo cual, no se observa en el caso *sub examen*, por las razones expuestas en los fundamentos 6.9 al 6.31 de la presente resolución.

**6.32** Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 290-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ/SISA y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 109-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ, incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente, por lo que corresponde acoger este extremo del recurso de revisión, referido a la solicitud de nulidad.

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

**6.33** El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema". Precisa, además, que

se sustenta en la “inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal”.

**6.34** En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.

**6.35** En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 290-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ/SISA, de fecha 05 de octubre de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 del artículo 13 del TUO de la LPAG; tal resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

**6.36** Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.

**6.37** En consecuencia, corresponde remitir los actuados del presente procedimiento sancionador al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

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

## VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

**7.1** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

**7.2** En tal sentido, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.10**, **6.11**, **6.13**, **6.16** y **6.17** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

## POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 - Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

## SE RESUELVE:

**Primero.-** Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por UNIDAD EJECUTORA SUB REGION DE DESARROLLO ILO 003, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 290-2022-SUNAFIL/IRE.

MOQ/SISA, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Moquegua, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 137-2022-SUNAFIL/IRE-MOQ, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.-RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 290-2022-SUNAFIL/IRE.MOQ/SISA, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento considerando los alcances señalados en la presente resolución.

**Tercero.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.10**, **6.11**, **6.13**, **6.16** y **6.17** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**Cuarto.- PRECISAR** que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**Quinto.-** Notificar la presente resolución a UNIDAD EJECUTORA SUB REGION DE DESARROLLO ILO 003, y a la Intendencia Regional de Moquegua, para sus efectos y fines pertinentes.

**Sexto.-** Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Moquegua, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, proceda conforme a sus atribuciones y de acuerdo a lo señalado en el considerando 6.37 de la presente resolución.

**Septimo.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA  
Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

- Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: planillas o registro que la sustituyan (entrega de boletas de pago al trabajador y sus formalidades); remuneraciones (pago de la remuneración (sueldos y salarios).
- Notificada a la Procuraduría Pública, el 09 de agosto de 2022. Véase folio 61 del expediente sancionador.
- Notificada a la Procuraduría Pública, el 17 de octubre de 2022. Véase folio 120 del expediente sancionador.
- Notificada a la impugnante el 14 de diciembre de 2022 y a la Procuraduría Pública, el 12 de diciembre de 2022, véase folios 191 y 192 del expediente sancionador.
- “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>6</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>7</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>8</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>9</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."

<sup>10</sup> Artículo 14 del Reglamento del Tribunal-

<sup>11</sup> Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

<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> TUO de la LPAG

Artículo IV:

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

(...)

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público. (...).

<sup>14</sup> TUO de la LPAG

Artículo 247: (...)

247.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

<sup>15</sup> OCAMPO VÁSQUEZ, Fernando. (2011) "EL Principio de Razonabilidad como límite a la tipificación reglamentaria de los Organismos Reguladores". En *Ius et veritas* núm. 42, pág. 2

<sup>16</sup> TUO de la LPAG

Artículo 160.- Acumulación de procedimientos La autoridad responsable de la instrucción, por propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión.

<sup>17</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Tratado de La Administración Pública y del Procedimiento Administrativo, (Lima: Ediciones Caballero Bustamante, 2011), p. 571-572,606.

<sup>18</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II (Lima: Gaceta Jurídica Editores, Decimocuarta edición 2019), p 462.

<sup>19</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Op. Cit., p 570.

<sup>20</sup> Fundamento jurídico 14, Exp. N° 02098-2010-PA/TC.

**J-2310200-1**

  
**El Peruano**

**COMUNICADO**

**PUBLICACIÓN DE PRECEDENTES VINCULANTES  
EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO**

Se hace de conocimiento a las entidades emisoras de Resoluciones que sienten precedentes constitucionales, judiciales o administrativos de observancia obligatoria que todas las solicitudes de publicación se efectúan solo a través de la plataforma digital del Portal de Atención al Cliente -PGA-, a la que deberán acceder con el usuario y contraseña otorgados a cada Entidad.

Las Resoluciones de precedentes de observancia obligatoria, cuyos archivos se remiten a través del PGA deben contener en su texto de forma expresa dicha declaración; así mismo deben adecuarse a las exigencias de la plataforma PGA.

Si la Resolución incluye cuadros o tablas de texto, éstos deben ser editables; si incluye imágenes, fórmulas, gráficos etc, éstos deben ser legibles y en alta resolución.

El contenido de los archivos es de responsabilidad de la entidad que lo remite, conforme a los términos y condiciones del PGA.

**NOTA:** Las Entidades que aún no cuenten con usuario y contraseña para acceder al sistema PGA, pueden solicitar su registro al correo [normaslegales@editoraperu.com.pe](mailto:normaslegales@editoraperu.com.pe)

**GERENCIA DE PUBLICACIONES OFICIALES**