

*Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala*

Resolución N° 830-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	725-2021-SUNAFIL/IRE-CUS
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DEL CUSCO
IMPUGNANTE	:	YAÑEZ OLARTE JANET
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 119-2022-SUNAFIL/IRE CUS
MATERIAS	:	RELACIONES LABORALES LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara, por mayoría, **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por YAÑEZ OLARTE JANET, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 325-2022-SUNAFIL/IRE CUSCO de fecha 20 de mayo de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 725-2021-SUNAFIL/IRE-CUS.

Lima, 29 de agosto de 2023

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por YAÑEZ OLARTE JANET (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 28 de junio de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

OCONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 1945-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹. Las actuaciones inspectivas culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 688-2021-SUNAFIL/IRE-CUS (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales y a la labor inspectiva, por no pagar y otorgar el descanso vacacional, así como por no cumplir con la medida de requerimiento de fecha 27 de octubre de 2021, por medio de la cual

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones (Sub materias: Gratificaciones; Pago de bonificaciones); Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Vacaciones); Compensación por tiempo de servicios (Sub materia: Depósito de CTS).

se solicitó acreditar el pago de la indemnización vacacional, vacaciones y vacaciones truncas.

- 1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 11-2022-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI, de fecha 05 de enero de 2022, notificada el 07 de enero de 2022, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del 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° 183-2022-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAI, de fecha 25 de marzo 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 del Cusco, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 325-2022-SUNAFIL/IRE CUSCO de fecha 20 de mayo de 2022, notificada el 25 de mayo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 2,024.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:
 - i. Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no pagar y otorgar descanso vacacional, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 1,012.00.
 - ii. Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 1,012.00.
- 1.4 Con fecha 14 de junio de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 325-2022-SUNAFIL/IRE CUSCO, argumentando lo siguiente:
 - i. La imputación de la infracción, no tiene sustento, ya que, siempre cumplí con otorgar este derecho a favor a favor Yanet Sullca Farfán, conforme se aprecia de la conversación vía whatsapp en la que ella reconoce que no tiene vacaciones pendientes de goce, por lo que no queda duda que en la conversación de fecha 8 de abril de 2020, pese a las restricciones que generó la pandemia, además de comprometerme a seguir pagando el sueldo, se le propuso adelantar las vacaciones del año 2020 por el periodo comprendido entre el 1 al 30 de abril 2020.
 - ii. Es evidente que al imponer la multa, no se observa lo normado por el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, ya que esa norma reconoce el principio de verdad material; en consecuencia, de los hechos que se analizaron durante la inspección, no queda duda que el vínculo laboral entre Yanet Sullca Farfán y mi persona, solo puede acreditarse a partir del 2 de octubre de 2018, y que durante ese periodo se le otorgó el descanso vacacional que por ley le correspondía, conforme se reconoció.

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 830-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE CUS, de fecha 28 de junio de 2022², la Intendencia Regional del Cusco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la sanción impuesta, por considerar los siguientes puntos:

- i. El apelante no cumplió con acreditar el goce y pago de vacaciones de acuerdo a lo normativamente previsto (con hoja de liquidación que diera cuenta periodo a periodo los conceptos pagados o con el registro en el libro de planillas), toda vez que, para desvirtuar el hecho corroborado como conducta infractora, no resulta suficiente la conversación vía WhatsApp que cita el apelante, ya que al no haber medio probatorio que sustente de manera objetiva si se efectivizó el goce de vacaciones, se pagó el concepto de vacaciones de acuerdo a norma, en los plazos previstos y con los montos acordes a cada periodo.
- ii. El pago de las obligaciones laborales económicas laborales se acredita con cualquier medio probatorio, sin perjuicio que el empleador demuestre, asimismo, el cumplimiento de las obligaciones laborales accesorias, lo que para el caso en particular, no se da, ya que tampoco existe registro que garantice que en efecto, la denunciante haya gozado de su descanso vacacional, por ello, resulta insuficiente la conversación por WhatsApp citada por el apelante, al no evidenciar con algún elemento probatorio adicional el detalle de goce de vacaciones, los conceptos pagados y la oportunidad de dicho cumplimiento.
- iii. El apercibimiento de cumplimiento de lo dispuesto en la medida inspectiva de requerimiento, también halló sustento legal, sin embargo, al no haber acreditado lo requerido, se incurrió en la conducta infractora prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- iv. Existe suficiente motivación fáctica y jurídica para ratificar la sanción impuesta en primera instancia, aclarando que, en el procedimiento sancionador se ha verificado el cumplimiento del Debido Procedimiento, se ha resguardado del Derecho de defensa y se ha actuado acorde al Principio de Legalidad, Razonabilidad y Proporcionalidad, por lo que no se tienen argumentos que enerven la sanción impuesta en primera instancia, ni causal que sustente una nulidad de la misma, correspondiendo ser confirmada en todos sus extremos.

1.6 Con fecha 19 de julio de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional del Cusco el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE CUS.

1.7 La Intendencia Regional del Cusco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-000410-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, recibido el 26 de julio de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

² Notificada a la impugnante el 30 de junio de 2022, ver folio 38 del expediente sancionador.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad

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

⁴ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

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

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

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

⁶ "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL
Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

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

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

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

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

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 830-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **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 RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁸.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida

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

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 YAÑEZ OLARTE JANET

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que YAÑEZ OLARTE JANET presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, emitida por la Intendencia Regional del Cusco, que confirmó la sanción impuesta de S/ 2,024.00, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de relaciones laborales y a la labor inspectiva, tipificadas en el numeral 25.6 del artículo 25 y numeral 46.7 del artículo 46 del citado cuerpo normativo, respectivamente, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; es decir, el 01 de julio de 2022.
- 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 YAÑEZ OLARTE JANET.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 19 de julio de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, señalando los siguientes alegatos:

- 1.** Infracción normativa de los numerales 3) y 5) del Art. 139 de la Constitución. La Resolución de Intendencia N° 0119-2022-SUNAFIL/IRE-CUS incurre en motivación aparente y sustancialmente incongruente. No se considera la falta de tipicidad de la conducta, ya que al haber pagado a la denunciante sus vacaciones no habría incumplido sus obligaciones, así como el hecho de pagar y no cumplir con las formalidades no puede considerarse como un no pago.
- 2.** Infracción normativa del numeral 6) del Art. 25 del D.S. N° 019-2006-TR, toda vez que sanciona el hecho de no haber realizado el pago, no el hecho de no haber observado las formalidades como se reconoce en la página 4 y 5 de la resolución impugnada. Asimismo, señala que la multa indebidamente impuesta, fue determinada utilizando un tipo que no resulta aplicable al caso en particular.
- 3.** Como indebidamente se indica a lo largo del procedimiento, el error sería material, por lo que, el importe de la multa variaría debiendo imponerse únicamente 0.26 UIT.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo

- 6.1.** En principio, dado los argumentos expresados por la impugnante, este Tribunal debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 830-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.2. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

*“Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, **los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.***

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).

- 6.3. A su vez, el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG señala que:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

- 6.4. Concordante a ello, la LGIT, desarrolla en su artículo 44, los principios generales del procedimiento sancionador, entre ellos: “(...) a) Observación del debido proceso, por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho (...)”.
- 6.5. 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).

- 6.6. 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.º 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 8º 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.º 2050-2002-AA/TC– que “si bien el artículo 8º 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 agregado)*

- 6.7. Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG y la LGIT, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto en relación con la vulneración alegada.

Sobre la presunta vulneración a la motivación de las resoluciones

- 6.8. 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.
- 6.9. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 830-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.10. Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
- 6.11. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

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

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

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

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

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

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que **la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad**, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento

administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida **resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión.** De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido)

- 6.12.** Conforme a ello, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

- 6.13.** De la verificación del recurso de apelación interpuesto por la impugnante y de la revisión de la resolución impugnada se advierte que la impugnante alega que cumplió con acreditar el pago de las obligaciones requeridas, no habiéndose efectuado una correcta valoración de los medios probatorios aportados.
- 6.14.** Sobre el particular, el inspector en el numeral 4.10 del Acta de Infracción fundamenta lo siguiente: “Por las consideraciones expuestas, se adoptó la medida de requerimiento con la finalidad de que al sujeto inspeccionado proceda a adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones en materias de relaciones laborales, debiendo acreditar el pago de la indemnización vacacional, vacaciones y vacaciones truncas, debiendo elaborar una hoja de liquidación por este concepto y detallar los periodos y acreditar su pago, otorgando para ello el plazo de tres (03) días hábiles”.
- 6.15.** Del expediente inspectivo se advierte que el inspector comisionado mediante la medida inspectiva de requerimiento de fecha 27 de octubre de 2021, requirió al impugnante que acredite el pago de la indemnización vacacional, vacaciones y de las vacaciones truncas que correspondían a la trabajadora denunciante, por el periodo comprendido entre el 25 de setiembre de 2017 al 15 de abril de 2021.
- 6.16.** Adicionalmente, en el numeral 4.9 del Acta de Infracción se dejó constancia que la inspeccionada no acreditó el goce y pago de vacaciones con documentos que exigen las leyes laborales y sus respectivas formalidades.
- 6.17.** De los numerales descritos, se desprende que la propuesta de sanción se dio en función a la tipificación del numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, por no haber otorgado los descansos vacacionales y el pago por el periodo trunco, del periodo 25 de setiembre de 2017 al 15 de abril de 2021.
- 6.18.** Respecto de ello, este Tribunal observa que el acta de infracción adolece de dos defectos: i) pese a que el administrado no cumplió con acreditar el pago de las indemnizaciones vacacionales, cuyo cumplimiento se exigió mediante la medida

*Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala*

Resolución N° 830-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

inspectiva de requerimiento, se propone sanción administrativa por ello, en función del numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, conjuntamente con el incumplimiento en el pago del periodo vacacional trunco, el cual debería ser tipificado de acuerdo a lo previsto en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT; ii) en relación con los descansos vacacionales no otorgados oportunamente, no se precisa que este incumplimiento, es de carácter insubsanable, dado que, como prevé el artículo 23 del Decreto Legislativo N° 713, este descanso debe ser otorgado dentro del año siguiente a aquél en el que adquieren el derecho, siendo que esta oportunidad no puede retrotraerse por tratarse de un imposible fáctico.

- 6.19.** Por otro lado, se advierte también que estos defectos tampoco fueron corregidos durante la fase instructora ni en la fase sancionadora del procedimiento administrativo sancionador, por el contrario, los agudizaron como se apreciará a continuación.
- 6.20.** En efecto, la Sub Intendencia de Resolución en el fundamento 3.1.7. de la Resolución de Sub Intendencia N° 325-2022-SUNAFIL/IRE CUSCO, de fecha 20 de mayo de 2022, ha concluido que: “En ese sentido y a pesar de la claridad de la medida, el administrado al 1 de noviembre del 2021 debió remitir ante el inspector comisionado, la documentación solicitada, ello con la finalidad de acreditar el pago de la indemnización vacacional, vacaciones y vacaciones truncas, debiendo elaborar una hoja de liquidación por este concepto y detallar los periodos y acreditar su pago, estos conceptos generados por el periodo del 25 de setiembre del 2017 hasta el 15 de abril del 2021 respecto a la trabajadora Yanet Sullca Farfán. Sin embargo, conforme a la constancia de actuaciones inspectivas obrante a folios (58) del expediente de investigación, el inspector de trabajo dejó constancia que la administrada no acreditó el pago de la indemnización vacacional, vacaciones y vacaciones truncas”. Señalando en el numeral 3.1.8. del mismo documento: “Configurándose la infracción establecida por el numeral 25.6) del artículo 25° del D.S. N° 019-2006-TR.”
- 6.21.** En ese entendido, se advierte que las conductas que configuran el referido tipo infractor son: la indemnización vacacional, vacaciones y vacaciones truncas, estableciendo, como se desprende de la medida de requerimiento, que el no goce del descanso vacacional constituye un comportamiento subsanable.
- 6.22.** Al respecto, deducir que existe subsanación de una infracción por falta de otorgamiento del descanso vacacional con el pago de remuneraciones vacacionales y/o de la indemnización vacacional no resulta concordante con nuestro sistema jurídico pues:

- a. Establece una equiparación injustificada de dos cuestiones que tienen naturaleza jurídica distinta distinguible: los conceptos económicos pagaderos en la relación de trabajo y el tiempo de trabajo.
 - b. Tal interpretación contraviene a lo previsto en el artículo 49 del RLGIT, en torno a la calificación de una infracción como subsanable o no. Así, bajo esta lectura equivocada, se pretendería subsanar el efecto de la falta de descanso vacacional con una prestación económica derivada de tal regulación, inclusive estando pendiente el cumplimiento del pago del componente de la indemnización vacacional.
- 6.23.** Es importante considerar que, mediante Resolución de Superintendencia N° 167-2019-SUNAFIL, el “Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL” aprobó que “El no goce del descanso efectivo vacacional, queda subsanado por el pago que sea realizado por el empleador de los conceptos a los que se refiere el artículo 23 del Decreto Legislativo N° 713”. No obstante, este Colegiado considera que este criterio no guarda conformidad con la finalidad de la normativa sociolaboral que regula el otorgamiento oportuno del descanso vacacional, dado que, justamente, esta apunta a facilitar un período de tiempo de descanso oportuno para permitir la recuperación física y psíquica del trabajador, como que pueda disfrutar de períodos de ocio y esparcimiento⁹, por lo que, resulta evidente que el pago de la remuneración vacacional y de la indemnización vacacional, no reemplazan el otorgamiento inoportuno del descanso físico vacacional. Por lo que, para efectos de la medida inspectiva de requerimiento, debió analizarse dicho supuesto y requerir solo las infracciones que son materia de subsanación, dejando constancia de los actos insubsanables.
- 6.24.** Aunado a ello, la Intendencia no ha emitido pronunciamiento en torno a ello, lo cual, evidencia una afectación al derecho de debida motivación de los actos administrativos y al debido procedimiento administrativo.
- 6.25.** De este análisis, a juicio de este Tribunal, el alto reconocimiento de los derechos a la salud, a la limitación de la jornada y del tiempo de trabajo, entre otros derechos sociales y culturales relevantes, consagrados en estándares constitucionales e internacionales, llevan a definir a las vacaciones como un tiempo de descanso que es especialmente protegido, por permitir la realización de una amplia gama de valores constitucionales, entre los que puede citarse, de forma ejemplificativa, a la mejor conciliación de las responsabilidades familiares, la vida personal, el ocio, la oportuna recuperación física y psíquica, entre otros. Por consiguiente, la correcta tipificación de las infracciones sociolaborales relacionadas con este derecho, debe estar acompañada de una adecuada evaluación de su carácter insubsanable, atendiendo a la finalidad y oportunidad que la normativa ha dispuesto para el goce del descanso vacacional.
- 6.26.** En consecuencia, este Tribunal observa que la conducta de la Administración en relación a la constatación de los hechos, ha vulnerado el principio de debida motivación, legalidad y tipicidad, así como se aprecia que el Acta de Infracción no sustentó de forma correcta cada infracción, referente a la determinación de la responsabilidad del administrado.

⁹ Cfr. Gorelli Hernández. Juan. “Elementos delimitadores del derecho a vacaciones”. Themis, N° 65, Lima, 2014, p. 61.

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 830-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.27.** Es así que, es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar el respeto por el Principio de Verdad Material¹⁰, y así, la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos. Del mismo modo, la conducta de la Administración debe ser objetiva y clara en cuanto a la determinación de los hechos.
- 6.28.** Cabe señalar que, la argumentación de lo señalado incide no solo en la infracción a las relaciones laborales sino también en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, toda vez que, para su emisión, se debe comprobar la existencia de las infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral¹¹ y si las acciones requeridas pueden ser subsanadas, esto es, cumplidas por los administrados.
- 6.29.** Por lo que, la Resolución de Sub Intendencia N° 325-2022-SUNAFIL/IRE CUSCO de fecha 20 de mayo de 2022, incurre en una falta de motivación y análisis de las actuaciones inspectivas. Si bien es cierto, dicha instancia efectúa un análisis de algunos de los documentos presentados, se advierte que el mismo no incidió en los hechos constatados por el comisionado, y las consideraciones señaladas en la presente resolución, vulnerando el debido procedimiento. Por lo que, la instancia de sanción debió efectuar el análisis de la validez de las actuaciones inspectivas, efectuando una correcta valoración de los hechos, considerando los extremos antes señalados, argumentos que no se advierten de la referida resolución.
- 6.30.** En ese entendido, es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho, y valorando los medios probatorios presentados y actuados; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones

¹⁰ TUO de la LPAG, Título Preliminar, "Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo.

¹¹ LGIT, artículo 14: "Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse".

planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.

- 6.31.** 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.

Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

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. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

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. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por “X”, pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de “X” en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 830-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

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. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

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). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139º, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.

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)

- 6.32.** En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, dado que la Autoridad Inspectiva, la Autoridad Instructora, la Sub Intendencia e Intendencia, si bien dan la apariencia de motivación al existir citas normativas y mencionar la solicitud del administrado, no exponen adecuadamente las razones para justificar sus decisiones, situación que sucede al determinar la configuración de la infracción muy grave tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, así como la determinación del carácter subsanable o no de las infracciones imputadas, careciendo su decisión de una adecuada motivación.
- 6.33.** 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)

- 6.34.** Por tanto, resulta imposible convalidar la imprecisión advertida por parte de la Intendencia Regional de Cusco, así como la motivación insuficiente de la Autoridad Instructora y la Sub Intendencia de Resolución, las cuales debieron evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador y advertir, los errores incurridos en el acta de infracción. 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 y reseñadas líneas arriba.
- 6.35.** Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 325-2022-SUNAFIL/IRE CUSCO de fecha 20 de mayo de 2022, y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE CUS, 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.

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 830-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

- 6.36.** 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. 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”.
- 6.37.** 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.
- 6.38.** En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 325-2022-SUNAFIL/IRE CUSCO de fecha 20 de mayo 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.
- 6.39.** 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.
- 6.40.** En consecuencia, se remite la presente Resolución 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.
- 6.41.** Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

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, por mayoría, **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por YAÑEZ OLARTE JANET, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 325-2022-SUNAFIL/IRE CUSCO de fecha 20 de mayo de 2022, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Cusco, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 725-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 325-2022-SUNAFIL/IRE CUSCO, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a YAÑEZ OLARTE JANET, y a la Intendencia Regional de Cusco, para sus efectos y fines pertinentes.

CUARTO. - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Cusco, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin de que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.40 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).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA

Vocal Titular

Vocal ponente: MANUEL DE LAMA

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 830-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

VOTO EN DISCORDIA DE LA VOCAL DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Con el debido respeto de la opinión de mis colegas vocales, disiento respetuosamente de la posición jurídica en mayoría, con la que se ha resuelto el recurso de revisión interpuesto por la impugnante, donde se declara fundado en parte dicho recurso y nula la Resolución de Sub Intendencia N° 325-2022-SUNAFIL/IRE CUSCO de fecha 20 de mayo de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 725-2021-SUNAFIL/IRE-CUS.

Fundamento el presente voto en las siguientes consideraciones:

Sobre la subsanabilidad de no goce del descanso vacacional efectivo

1. En el presente caso, en el numeral 4.9 del Acta de Infracción se dejó constancia que la inspeccionada no acreditó el goce y pago de vacaciones con documentos que exigen las leyes laborales y sus respectivas formalidades.
2. Asimismo, mediante la medida inspectiva de requerimiento de fecha 27 de octubre de 2021, se requirió al impugnante que acredite el pago de la indemnización vacacional, vacaciones y de las vacaciones truncas que correspondían a la trabajadora denunciante, por el periodo comprendido entre el 25 de setiembre de 2017 al 15 de abril de 2021.
3. Sin embargo, transcurrido el plazo otorgado de 3 días hábiles, la impugnante no cumplió con acreditar el pago de los conceptos de la indemnización, vacaciones y vacaciones truncas, con lo cual, se configuró la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
4. En ese sentido, contrario a lo señalado por la tesis en mayoría, en concordancia con el contenido del artículo 23° del Decreto Legislativo N° 713¹², debe interpretarse que el legislador ha ampliado la posibilidad de subsanar las infracciones sociolaborales, al dar al administrado la posibilidad de corregir de forma voluntaria su conducta ilegal, reconocer su responsabilidad y subsanar dichas infracciones en un periodo prudente de tiempo. Por lo tanto, si para el presente caso, la Ley ha previsto expresamente una vía para reparar una infracción -por más que no se pueda retroceder en el tiempo- y el administrado

¹² Artículo 23.- Los trabajadores, en caso de no disfrutar del descanso vacacional dentro del año siguiente a aquél en el que adquieren el derecho, percibirán lo siguiente:

- a) Una remuneración por el trabajo realizado;
- b) Una remuneración por el descanso vacacional adquirido y no gozado; y,
- c) Una indemnización equivalente a una remuneración por no haber disfrutado del descanso. Esta indemnización no está sujeta a pago o retención de ninguna aportación, contribución o tributo.

El monto de las remuneraciones indicadas será el que se encuentre percibiendo el trabajador en la oportunidad en que se efectúe el pago.

voluntariamente cumple con ello, sería contrario al espíritu de la ley, impedir que se pueda subsanar la infracción imputada por no descanso físico vacacional, por considerar que, es una infracción insubsanable.

5. Aunado a ello, mediante la Resolución de Superintendencia N° 167-2019-SUNAFIL, el “Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL” aprobó que “El no goce del descanso efectivo vacacional, queda subsanado por el pago que sea realizado por el empleador de los conceptos a los que se refiere el artículo 23 del Decreto Legislativo N° 713”. Es decir, de acuerdo a esta directriz, se puso en conocimiento del administrado, que el no goce del descanso efectivo vacacional, podría ser subsanado con el pago de los conceptos contenidos en el artículo 23° del Decreto Legislativo N° 713, entendiéndose de esta manera, que dicha infracción sociolaboral es subsanable.
6. Sin perjuicio de lo señalado, se advierte que en el presente caso se ordenó el pago de las remuneraciones vacacionales. En ese sentido, cabe precisar que, para tipificar una conducta como infractora dentro del tipo sancionador por el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, el cual sanciona la falta de goce del derecho al descanso vacacional, se debe verificar que el trabajador(a), haya alcanzado el derecho al descanso vacacional anual, y segundo, que la inspeccionada no haya cumplido con su otorgamiento dentro del periodo que correspondía su goce.
7. De los actuados se advierte que, al momento de subsumir la conducta infractora, se confunde la omisión del pago de la remuneración vacacional, con la omisión de otorgamiento del descanso vacacional, lo cual resulta erróneo, pues se trata de dos conductas distintas. Tal es así que, para la configuración del primer tipo infractor, se requiere que el trabajador haya gozado de su descanso vacacional, sin embargo, el empleador no canceló de forma íntegra y oportuna, entre otros, el pago correspondiente al concepto de remuneración vacacional o de vacaciones o truncas. Mientras que, para el segundo, el trabajador (a) debe haber alcanzado el derecho al descanso vacacional; y, a pesar de ello, su empleador no cumple con su otorgamiento, es decir, que el trabajador no haya gozado de su derecho al descanso vacacional, supuesto último que no se desprende de los hechos constatados por el inspector comisionado.
8. En razón de ello, es preciso además advertir que el ejercicio de la facultad de integración prevista en el artículo 17¹³ del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, Decreto Supremo N° 004-2017-TR, debe encontrarse sujeto a la verificación de que tal canalización del procedimiento sancionador a través del tipo reglamentario correcto, en este caso, la infracción grave en materia de relaciones laborales tipificada en el inciso 24.4 del artículo 24 del RLGIT, que sanciona la conducta referida a: “No pagar u otorgar íntegra y oportunamente las remuneraciones y los beneficios laborales a los que tienen derecho los trabajadores por todo concepto, incluidos los establecidos por convenios colectivos, laudos arbitrales, así como la reducción de los mismos en fraude a la ley”, pues, en esta se subsume la conducta de la impugnante, referida al incumplimiento del pago de la remuneración vacacional trunca.

¹³ Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 17.- Facultades del Tribunal de Fiscalización Laboral

Al evaluar el fondo del recurso de revisión, el Tribunal está 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

Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 830-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

9. En tal sentido, considerando que la conducta imputada a la impugnante, se ha configurado, esto es, ha incumplido con el pago oportuno de las remuneraciones vacacionales truncas, se advierte que dicha conducta es sancionable, sin embargo, en atención a lo señalado previamente, la misma corresponde a la conducta prevista en el tipo sancionador contenido en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT, corresponde adecuar dicha sanción.
10. En consecuencia, la conducta se encontraría subsumida bajo los alcances del numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT, y la multa confirmada por la instancia inferior se adecuaría, siendo el monto de S/ 484.00 (Cuatrocientos ochenta y cuatro con 00/100 soles).
11. Asimismo, de la revisión de la medida inspectiva de requerimiento se advierte que el inspector comisionado ha realizado una correcta aplicación de los artículos 14 de la LGIT y 17.2¹⁴ del RLGIT, referente a que para la emisión de una medida inspectiva de requerimiento, resulta de vital importancia que se compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, cumpliendo con la aplicación del principio de legalidad, conforme se advierte de los fundamentos desarrollados previamente en la medida inspectiva de requerimiento. En tal sentido, se advierte que el comisionado efectuó la correcta determinación de la conducta infractor imputada, por lo que, la medida de requerimiento referida, se encuentra correctamente emitida. Por lo tanto, la impugnante se encontraba en la obligación de dar cumplimiento a dicha medida de requerimiento de manera íntegra, esto es, a cada uno de los requerimientos efectuados por el comisionado. Sin embargo, el comisionado ha dejado constancia de dicho incumplimiento, conforme se desprende del numeral 4.12 de los hechos constatados del acta de infracción.
12. En tal sentido, en aplicación del principio de razonabilidad, y luego de la valoración, por parte del inspector comisionado y esta Sala, de los hechos y medios probatorios aportados, se evidencia el incumplimiento del deber de colaboración por parte de la impugnante, así como el no cumplimiento de lo solicitado en la medida inspectiva de requerimiento, correspondiendo confirmar la sanción por dicha infracción.

¹⁴ RLGIT, "Artículo 17.- Finalización de las actuaciones inspectivas (...)

17.2 Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente puede ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento.

Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones sin que éste las haya subsanado, se extiende el acta de infracción correspondiente, dando fin a la etapa de fiscalización.

El acta de infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54.



Por estos fundamentos, mi voto es porque el recurso de revisión se declare **FUNDADO EN PARTE**, en consecuencia **ADECUAR** la sanción impuesta mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 325-2022-SUNAFIL/IRE CUSCO de fecha 20 de mayo de 2022, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE CUS, referida a la infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, considerando dicha infracción como grave, según lo dispuesto en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT; en consecuencia, la sanción impuesta asciende a la suma de S/ 484.00 (Cuatrocientos ochenta y cuatro con 00/100 soles). **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 119-2022-SUNAFIL/IRE CUS, en el extremo referente a la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta