

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIII / N° 1247

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 011-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 325-2021-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR
PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA
IMPUGNANTE : BANCO BBVA PERU
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA
N° 764-2022-SUNAFIL/ILM
MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por el BANCO BBVA PERU; y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 1352-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 16 de diciembre de 2021, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 325-2021-SUNAFIL/ILM. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.11, 6.12, 6.14, 6.24 y 6.35 de la presente resolución, referidos al principio de tipicidad y debida motivación para la determinación de responsabilidad administrativa por parte de la autoridad administrativa.

Lima, 28 de mayo de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por el BANCO BBVA PERU, (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 764-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de mayo 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° 33059-2020-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 1344-2021-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica

a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 247-2021-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 29 de marzo de 2021, notificada el 31 de marzo de 2021, 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° 2435-2021-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 05 de noviembre de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 1352-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 16 de diciembre de 2021, notificada el 20 de diciembre de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 11,572.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no tener registro de control de asistencia, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.

1.4 Con fecha 14 de enero de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 1352-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

i. El recurrente señala que, el sustento de la imputación reside en el contraste entre la hoja de relación de personal de los días 2 y 9 de diciembre de 2020, con la información contenida en el registro de control de asistencia del BBVA, cuando las supuestas inconsistencias detectadas son de 2 tipos, en 3 casos los trabajadores habrían registrado su salida en una hora y minutos posteriores a su salida real del centro de trabajo, mientras que los 4 restantes, su salida habría sido registrada antes de su salida real, cuya discrepancia es de 4 minutos y en el otro la diferencia es de sólo 1 minuto; de lo cual, no hay evidencia de qué manera el BBVA se encontraría incurriendo en una afectación de los derechos de sus trabajadores.

ii. Agrega que el Módulo de Asistencia y Compensación (MAC) implementado por su representada, tomado las

medidas necesarias para evitar que se produzca este tipo de irregularidades, haciendo seguimiento a su personal para que registre su salida en su hora y minutos correctos e instando a las Sub Gerencias a que coordinen con los asesores de servicios a su cargo para que marquen sus horas de salida y de forma inmediata se retiren de sus instalaciones.

iii. Argumenta que, la autoridad administrativa de trabajo no ha indagado en las razones por las cuales se habrían producido las omisiones en el registro de ingreso y salida de los trabajadores Daniel Santos Bernaola Romero, Michel Contreras Andía, Estephanie Paola Télles Casas, John Jeffrey Vega Viera, Lourdes Lorena Lezama Zapatel y Rominna Karol Ramírez Mais, o de las medidas que ha tomado el BBVA, para evitar que se produzcan o en todo caso para su subsanación, pues sin mayor análisis ni investigación, las ha calificado como una infracción insubsanable.

iv. La infracción imputada al BBVA y la sanción impuesta, suponen una violación del principio de tipicidad, regulado por el numeral 4 del artículo 248 de la LPAG al haber interpretado de forma extensiva los alcances de la norma que sanciona a los empleadores por no contar con un registro de control de asistencia.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 764-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de mayo de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la infracción de S/ 11,572.00, por considerar los siguientes puntos:

i. Precisa que se atribuye al inspeccionado el hecho de no haber acreditado contar con el registro de control de asistencia conforme a ley, del periodo comprendido correspondiente a los días 2 y 9 de diciembre de 2020 y del periodo de abril a diciembre de 2020 correspondiente a seis trabajadores detallados en el numeral 3.1 de la resolución apelada, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.

ii. Así, la infracción atribuida referida a no contar con el registro de control de asistencia conforme a ley, no solo se trata de las diferencias detectadas de minutos en la salida de los días 2 y 9 de diciembre, descritas en el considerando 4.5, sino de lo detallado en el considerando 4.6 de la resolución apelada, que conforme a lo constatado por los Inspectores comisionados, el inspeccionado, no obstante haber exhibido el registro de control de asistencia del periodo de abril de diciembre de 2020, de los trabajadores antes mencionados, se ha constatado que este no contiene el registro de la hora de ingreso y salida del centro de trabajo, tal como se detalla en adelante.

iii. En este aspecto, es el empleador el encargado de vigilar que los trabajadores cumplan con su obligación de manera correcta respecto al registro de control de asistencia, que de no cumplirse, el empleador sería el responsable por no contar con un registro de control de asistencia conforme a ley, siendo que en el presente caso se ha verificado que los trabajadores del sujeto inspeccionado no cumplen con realizar una marcación correcta o no se realiza la misma, la cual no es posible subsanarlo, dado que el incumplimiento no puede ser revertido, puesto que el registro de control de asistencia es un mecanismo de control del trabajador en el que se registra de manera personal de forma diaria tanto su entrada como su salida al momento de producirse ello, no pudiéndose realizar tal registro con fecha posterior, por lo que dicha infracción al registro de control de asistencia es insubsanable.

iv. En el caso de autos, la Intendencia precisa que, comparte las precisiones de la autoridad de primera instancia, no obstante, sin perjuicio de lo señalado, cabe agregar que no puede trasladarse la responsabilidad a los trabajadores afectados por no haber registrado su ingreso y su salida de la jornada laboral en los periodos antes mencionados, pues es el inspeccionado la que durante la relación laboral tiene el poder de dirección a fin de controlar que su personal cumpla con registrar sus horas de ingreso y salida.

1.6 Con fecha 03 de junio de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 764-2022-SUNAFIL/ILM, solicitando el uso de la palabra.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM

-003438-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 02 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° 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.

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 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"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 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 DEL BANCO BBVA PERU

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que el BANCO BBVA PERU, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 764-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 11,572.00 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 16 de mayo 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 el BANCO BBVA PERU.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 03 de junio de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 764-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. Sobre la inconsistencia del registro de control de asistencia del BBVA el 02 y 09 de diciembre de 2020, pues 3 trabajadores habrían registrado su salida minutos posteriores a su salida real y otros 4, salieron antes de su salida real. No obstante, no se ha precisado cuál es la afectación a dichos trabajadores, pues, si registraron su salida después del horario de salida se les pagó los minutos en exceso, siendo responsabilidad de ellos el registro del mismo, conforme lo dispone el reglamento interno de su representada.

ii. Respecto a las omisiones de marcado de su personal, alega que ha cumplido con su deber de resguardo del registro de asistencias, instalando el MAC para que el trabajador justifique alguna licencia, o si se encuentra en home office u otra compensación, así como los casos de olvido de la marcación; por lo que, no es razonable se establezca una imputación por no contar con un registro de asistencia.

iii. De esta manera, no solo se verifica que el BBVA ha cumplido plenamente con los dispositivos legales que la AAT alega que habría infringido, sino que no ha incurrido en una sola conducta que sea pasible de ser calificada como infracción por parte de nuestro sistema inspectivo. De modo que las imputaciones realizadas en el Acta de Infracción y la sanción recomendada no tienen sustento, al amparo de los principios que informan el presente procedimiento sancionador, como es el caso del principio de tipicidad y el debido procedimiento.

iv. Solicita se declare la nulidad del procedimiento, así como se deje sin efecto las sanciones impuestas.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De los hechos constitutivos de infracción

6.1 El artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR "Disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada" señala lo siguiente: "Todo empleador sujeto al régimen laboral de la actividad privada debe tener un registro permanente de control de asistencia, en el que los trabajadores consignarán de manera personal el tiempo de labores. La obligación de registro incluye a las personas bajo modalidades formativas y los destacados al centro de trabajo por entidades de intermediación laboral. No existe obligación de llevar un registro de control de asistencia para trabajadores de dirección, los que no se encuentran sujetos a fiscalización inmediata y los que prestan servicios intermitentes durante el día".

6.2 Bajo esos alcances, el Acta de Infracción señala en el punto 4.16.5 de la sección IV (Hechos Constatados) lo siguiente:

"4.16.5 (...) En las visitas inspectivas de fecha 02 y 09 de diciembre de 2020, realizadas al centro de trabajo (...) verificó la hora de salida de los trabajadores que desempeñan el cargo de asesores de servicios, tal como consta en la hoja de relación del personal de

las referidas fechas; sin embargo, al contrastar dicha información con la contenida en el registro de control de asistencia remitido por la inspeccionada, se encontraron (...) inconsistencias (...) que constituyen infracción a las normas sociolaborales (...) vulneran lo establecido en el Decreto Supremo N° 004-2006-TR. Artículo 2 (...). Durante el procedimiento inspectivo la inspeccionada exhibió el registro de control de asistencia de sus trabajadores (...) período abril a diciembre 2020 (...); sin embargo, (...) no contiene las horas y minutos de ingreso y salida del centro de trabajo de los mencionados trabajadores (...)".

6.3 Del examen de los actuados, se observa que son dos los hechos que sustentan la imputación contenida en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, siendo los siguientes:

a) La supuesta inconsistencia entre el registro de control de asistencia exhibido por la recurrente con lo consignado en la hoja de relación de personal del 02 y 09 de diciembre de 2020;

b) Las omisiones de marcado de seis trabajadores en el período de abril-diciembre 2020, solo en el registro de ingreso o de salida.

6.4 Frente a los alegatos expuestos en el recurso de revisión y la denuncia de una supuesta afectación al principio de tipicidad y al debido proceso administrativo, corresponde evaluar a esta Sala si se han configurado las afectaciones alegadas por la administrada.

Sobre el principio de tipicidad

6.5 De acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG³, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, o en norma reglamentaria (en los casos que por ley o decreto legislativo se permita por norma reglamentaria) mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

6.6 Sobre el caso concreto, se observa, tanto en la evaluación del inspector comisionado como en la de los órganos intervinientes en el procedimiento sancionador, que los mismos han subsumido los hechos en el tipo sancionador previsto en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT (vigente a la fecha de la comisión de las supuestas infracciones, esto es, abril-diciembre de 2020), que prevé taxativamente como infracción muy grave en materia de relaciones laborales: "**No contar** con el registro de control de asistencia, o **impedir** o **sustituir** al trabajador en el registro de su tiempo de trabajo" (énfasis añadido).

6.7 Sobre ello, la autoridad de primera instancia precisó lo siguiente:

"4.5. En las visitas inspectivas de fechas 02 y 09 de diciembre de 2020 (...) constatar dicha información con la contenida en el registro de control de asistencia remitido por la inspeccionada, se encontraron las siguientes inconsistencias (...)

4.6. (...) el período de abril a diciembre de 2020; aunque, el referido registro de control de asistencia no contiene las hora y minutos de ingresos y salida del centro de trabajo (...)

6.8 En cuanto a los alegatos de la administrada que cuestionan la supuesta inconsistencia de los días 02 y 09 de diciembre de 2020; la Sub Intendencia de Resolución 1 en su Resolución de Sub Intendencia N° 1352-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, solo indica lo siguiente:

"4.8 Al respecto, el hecho que en el registro de control de asistencia no se consigne de manera correcta la hora y minutos de salida del trabajador vicia el mismo, al no existir la certeza de cuál es la marcación correcta, por lo cual, el registro no cumplió con el contenido mínimo, debido que hay inconsistencia en el marcado, conforme se dejó constancia en el **considerando 4.6 de la presente resolución**, en consecuencia el sujeto inspeccionado no contó con un registro de control de asistencia conforme a ley, por lo que, lo alegado no desvirtúa la comisión de la infracción".

6.9 De lo descrito precedentemente, se identifica que la Resolución de Sub Intendencia N° 1352-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1 no contiene una debida motivación, puesto que para responder el alegato del impugnante hace alusión a las omisiones de marcado de abril-diciembre de 2020 (conforme se aprecia del numeral 4.6 y 4.8 de la Resolución de sanción), sin absolver lo que es materia de cuestionamiento por el administrado en este extremo, quien cuestiona la imputación referida a la inconsistencia del registro de asistencia del 02 y 09 de diciembre de 2020.

6.10 Asimismo, la imputación referida a la inconsistencia del registro de asistencia del 02 y 09 de diciembre de 2020, se sustenta únicamente en que las hojas de relación de personal de dichos días contienen un horario de salida distinto al consignado en el registro de control de asistencia presentado por el impugnante (según el numeral 4.16.5 del Acta de Infracción); sin embargo, dicha relación de personal ha sido llenada de forma unilateral por los supuestos trabajadores afectados; por lo que, para desvirtuar los principios de licitud y veracidad que revestían al registro presentado (registro de control de asistencia) se debieron expresar las razones por las cuales estas hojas serían suficientes para descartar tales principios y como consecuencia de ello, la determinación de un reproche administrativo.

6.11 En estricto sentido, la marcación *ex post* del horario de trabajo no implica que, de forma necesaria, deba concluirse que se ha vulnerado el contenido imperativo de las obligaciones de registro ordenadas al empleador en el Decreto Supremo N° 004-2006-TR. En efecto, en ejercicio de su facultad fiscalizadora, el empleador puede determinar qué trabajadores han incumplido el deber de completar el registro diario y ordenar las rectificaciones correspondientes, bajo el principio de razonabilidad y proporcionalidad, dentro de una inmediatez exigible que denote un comportamiento diligente respecto del deber jurídico establecido por la legislación laboral. Sobre el particular, este Tribunal recuerda que es exigible a la Administración Pública el desarrollar una fundamentación debida de las decisiones adoptadas, más aún en sede sancionadora. Así, la garantía de motivación bien cumplida permite desvirtuar adecuadamente a la presunción de licitud para imputar y sancionar adecuadamente un ilícito administrativo laboral.

6.12 De otro lado, el Tribunal de Fiscalización Laboral debe pronunciarse con relación a un elemento propio de la gobernanza privada de las relaciones laborales privadas y que se desprende de la facultad organizativa del empleador fiscalizado en el presente caso. Con relación a las omisiones de marcado determinadas por la SUNAFIL en el periodo de abril-diciembre de 2020, la recurrente informó a la inspección de trabajo y a la autoridad sancionadora que implementó un Módulo de Asistencia y Compensación (MAC) para que el personal que no hubiese cumplido con registrar su ingreso y salida pueda justificar tales omisiones (por olvido de marcado, entre otros). Asimismo, el administrado ha insistido que en su política ha establecido que, en caso que el trabajador no subsane el deber del marcado del registro de asistencia, procederá a realizar los descuentos respectivos. Como se observa, en este caso, el empleador argumenta que en ejercicio de su potestad normativa ha regulado que los sujetos obligados a efectuar el registro (su personal) debe cumplir con efectuar el comportamiento establecido. Sobre el particular, debe destacarse que ni en el expediente inspectivo ni en el sancionador se ha analizado si es que tales descuentos operaron ante evidencia de trabajo realizado pese a la ausencia de registro en una jornada específica. En vez de ello, el procedimiento sancionador se ha decantado por un análisis formal que invalida los actos de rectificación del registro del tiempo de trabajo *per se*, criterio con el que esta instancia de revisión no concuerda.

6.13 Así, ante los planteamientos del empleador, la Resolución de Sub Intendencia absolvió del siguiente modo:

“4.10. Al respecto, si bien es cierto, los trabajadores son los encargados de consignar en el registro de control de asistencia, su entrada y salida al centro de trabajo, no obstante, el empleador es el encargado de vigilar que los trabajadores cumplan con su obligación de manera correcta respecto al registro de control de asistencia, debido que de no cumplirse el empleador sería el responsable por no contar con un registro de control de asistencia conforme a ley; por lo que lo alegado no desvirtúa la comisión de la infracción.

4.11. El sujeto inspeccionado alega que, el Banco ha venido tomando las medidas necesarias para evitar este tipo de irregularidades, haciendo seguimiento a su personal para que registre su salida en su hora y minutos correctos, e instando a las Subgerencias a que coordinen directamente con los asesores de servicios a su cargo para que marquen sus horas de salida, y de forma inmediata procedan a retirarse de la oficina, en ese sentido indica que no es razonable que se pretenda imputar una infracción al Banco cuando éste ha llevado a cabo todas las medidas necesarias para que su personal registre su salida a la hora y minuto correspondientes, y proceda de forma inmediata a retirarse de sus instalaciones; menos aun cuando estos actos, conforme se analizará más adelante, no se encuentran tipificados como conductas sancionables en nuestra legislación”.

6.14 Así, no se aprecian razones suficientes por las que se establezca que las “omisiones” en el registro no puedan ser “justificadas” por medio de un mecanismo digital como el implementado por este empleador para gestionar sus relaciones laborales. Tampoco se observa que la Administración del Trabajo haya cumplido, en este caso, con motivar el por qué el uso de este recurso tecnológico resulta insuficiente para los fines normativamente impuestos sobre el registro del ingreso y salida de los trabajadores, el control del tiempo de trabajo y el respeto del tiempo de descanso del personal. En consecuencia, no se advierte una debida motivación que permita desvirtuar el principio de presunción de licitud, de modo suficiente.

6.15 De otro lado, no se advierte una evaluación y valoración de las boletas de pago presentadas en el presente procedimiento, de las cuales se aprecia, por ejemplo, en el mes de octubre de 2020 que la trabajadora Telles Casas Stephanie Paola registra solo 21 días de labores y según el Acta de Infracción (acogida tanto por la primera como segunda instancia administrativa), dicha trabajadora tiene más de seis días de omisiones de marcado (ingreso/salida en el mes anterior, esto es, setiembre de 2020), por lo que, su valoración resultaba necesaria, toda vez que según los alegatos de la inspeccionada, aquellos trabajadores que no emplean el MAC se les realizaban los descuentos por dicha omisión de marcado.

6.16 En este punto, cabe recordar que el principio de presunción de licitud en la actuación de los administrados queda desvirtuado si se comprueba, fehacientemente, la comisión de inconductas tipificadas en el ordenamiento jurídico vigente, las cuales, necesariamente, deberán comprobarse mediante los medios probatorios actuados en el procedimiento de fiscalización. Para lo cual, la autoridad administrativa, tanto los órganos fiscalizadores como sancionadores, deben acudir a medios de comprobación directa o indirecta, así como plasmar un razonamiento inferencial o argumentación suficiente para sustentar concretamente la sospecha predicada sobre el acto jurídico analizado; siendo que en el caso de no agotar dichos medios se transgrede al principio de licitud, contenida en el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG¹⁰.

6.17 Por su parte, el principio de verdad material¹¹ obliga a las autoridades públicas a verificar plenamente los hechos que constituyen o motivan sus actos. Este deber es especialmente importante en los procedimientos administrativos sancionadores, puesto que imponen multas u obligaciones a los administrados.

6.18 Por lo que estando a los actuados, en el presente caso, la autoridad administrativa debió agotar todos los medios que le confiere el numeral 174.1 del artículo 174 del TUO de la LPAG, que dispone:

“174.1 Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los administrados o la naturaleza del procedimiento lo exija, la entidad dispone la actuación de prueba, siguiendo el criterio de concentración procesal, fijando un periodo que para el efecto no será menor de tres días ni mayor de quince, contados a partir de su planteamiento. Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios.”

6.19 Asimismo, el numeral 177.1 del artículo 177 del TUO de la LPAG, prescribe:

“Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. En particular, en el procedimiento administrativo procede:

1. Recabar antecedentes y documentos.
2. Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo.
3. Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de las mismas declaraciones por escrito.
4. Consultar documentos y actas.
5. Practicar inspecciones oculares” (resaltado es nuestro).

6.20 Por su parte el artículo 45 de la LGIT, dispone lo siguiente:

“El procedimiento se ajusta al siguiente trámite:

- a) El procedimiento sancionador se inicia sólo de oficio, a mérito de Actas de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como de Actas de Infracción a la labor inspectiva.
- b) Dispuesto el inicio del procedimiento sancionador, se notificará al sujeto o sujetos responsables el Acta de la Inspección del Trabajo, en la que conste los hechos que se le imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir y la expresión de las sanciones que se les pudiera imponer.
- c) Luego de notificada el Acta de Infracción, el sujeto o sujetos responsables, en un plazo de quince (15) días hábiles presentarán los descargos que estimen pertinentes ante el órgano competente para instruir el procedimiento.
- d) **Vencido el plazo y con el respectivo descargo o sin él, la Autoridad, si lo considera pertinente, practicará de oficio las actuaciones y diligencias necesarias para el examen de los hechos, con el objeto de recabar los datos e información necesaria para determinar la existencia de responsabilidad de sanción.**
- e) Concluido el trámite precedente, se dictará la resolución correspondiente, teniendo en cuenta lo actuado en el procedimiento, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles de presentado el descargo.
- f) La resolución correspondiente debe ser notificada al denunciante, al representante de la organización sindical, así como a toda persona con legítimo interés en el procedimiento” (resaltado es nuestro)

6.21 Así, con el objeto de contradecir el principio de licitud que rige la actuación de los administrados y acreditar fehacientemente, en virtud del principio de verdad material¹², la ocurrencia de alguna infracción a la normativa sociolaboral, la autoridad administrativa competente deber verificar plenamente los hechos que sirven de motivo para sus respectivas decisiones, esto es, la determinación de multas u obligaciones al sujeto inspeccionado.

6.22 Siendo que, en el marco del procedimiento de fiscalización y sancionador se debe obtener los indicios suficientes o elementos de convicción que permitan la comprobación de alguna infracción en materia sociolaboral o de seguridad y salud en el trabajo, pasible de sanción. Esto resulta necesario para poder sostener una imputación de responsabilidad administrativa al sujeto inspeccionado, para lo cual se debe agotar los medios conferidos por el TUO de la LPAG, la LGIT y el RLGIT, citados precedentemente.

6.23 Por ello, esta Sala considera que la interpretación del tipo legal contenido en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT aplicada en el presente caso (de acuerdo a los hechos imputados-abril a diciembre de 2020-), no ha sido debidamente sustentada al tenor del tipo legal antes referido.

6.24 En este caso, la conducta que se atribuye a la impugnante es: inconsistencias en el registro de marcado del 2 y 9 de diciembre de 2020 y, las omisiones en el ingreso y salida de seis trabajadores. Sin embargo, conforme con el principio de tipicidad es importante determinar que el tipo sancionador previsto en el numeral 25.19 del artículo 25 del

RLGIT (vigente a la fecha de la comisión de las supuestas infracciones, esto es, abril-diciembre de 2020), prevé taxativamente como infracción muy grave: **“No contar con el registro de control de asistencia, o impedir o sustituir al trabajador en el registro de su tiempo de trabajo”**. Es decir, se reprime a:

- i. La ausencia del mecanismo de control del tiempo de trabajo que la ley laboral ordena al empleador a implementar y llevar con diligencia;
- ii. Los comportamientos fraudulentos y abusivos por los que se afecta la veracidad del tiempo de trabajo inscrito jornada tras jornada, en la que un ejercicio desviado del poder privado afecta la verdad material en un registro privado de suma importancia.

6.25 Resulta necesario el desarrollo que justifique por qué si los trabajadores registraron su asistencia el 02 y 09 de diciembre de 2020 constituye una infracción (conforme lo señalado en los fundamentos 6.11 al 6.15 de la presente resolución).

6.26 De otro lado, tampoco se ha fundamentado, suficientemente, las razones por las que se considera que el registro de los trabajadores bien solo el ingreso o salida, configure el verbo rector de dicho tipo infractor muy grave a las relaciones laborales (no contar o impedir o sustituir). Ni se ha desvirtuado adecuadamente los alegatos de la administrada, ni se analizó la eficiencia y pertinencia del mecanismo (MAC) empleado por esta a efectos de cumplir con su deber conferido por el Decreto Supremo N° 004-2006-TR, conforme se desarrolló precedentemente.

De la vulneración al principio del debido procedimiento

6.27 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).

6.28 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).

6.29 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.

6.30 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 Constitucional¹³. 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. [...] 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. (...) 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).

6.31 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.

6.32 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 material¹⁴.

6.33 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

6.34 Conforme se detalla, la resolución de sanción (Resolución de Sub Intendencia N° 1352-2021-SUNAFIL/ILM/

SIRE1) no ha efectuado una correcta subsunción de los hechos constatados bajo la conducta sancionada, ni ha valorado los medios probatorios obrantes en el expediente inspeectivo para la asignación de responsabilidades hacia la empresa, según lo indicado en los considerandos precedentes.

6.35 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 que resulten pertinentes para el análisis material y formal de la imputación efectuada (pudiendo descartarse argumentos temerarios, de mala fe o meramente insustanciales), lo que resulta necesario para una valoración adecuada de los fundamentos de hecho y de derecho en un caso particular. Asimismo, es preciso sustentar adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de las alegaciones planteadas por los administrados que cumplan con ser razonablemente relevantes en la discusión jurídica que un recurso administrativo o escrito de descargos pueda proponer, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente aplicables a cada caso.

6.36 Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no sólo 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° 3943-2006-PA/TC (...) 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 (...)*

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. (...)*

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 vengan 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. (...).” (énfasis agregado)

6.37 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 si bien da la apariencia de motivación al existir citas normativas y mencionar la solicitud del administrado, no valora adecuadamente los medios probatorios presentados, deviniendo en que su decisión carece de sustento jurídico alguno.

6.38 Así, se verifica que el vicio resulta trascendente por tratarse de una motivación aparente, por lo que no es posible la conservación del acto administrativo¹⁵, en consecuencia, deviene en nulo, conforme lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, que prescribe lo siguiente:

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)

6.39 Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub Intendencia de Resolución, que debió de evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador. La actuación de la Sub Intendencia, a diferencia de lo requerido normativamente, no valoró adecuadamente los hallazgos contenidos en el Acta de Infracción, a la luz de la normativa especial. Lo anterior generó la vulneración del derecho de defensa del administrado¹⁶ y al debido procedimiento. 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.

6.40 Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 1352-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 764-2022-SUNAFIL/ILM, 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

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

6.41 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”.

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

6.43 En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 1352-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 16 de diciembre de 2021, 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.

6.44 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.

6.45 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.

6.46 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 **6.11, 6.12, 6.14, 6.24 y 6.35** de la presente resolución, referidos al principio de tipicidad y debida motivación para la determinación de responsabilidad administrativa por parte de la autoridad administrativa, 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 el BANCO BBVA PERU; y, en consecuencia **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 1352-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 16 de diciembre de 2021, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 325-2021-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 1352-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 16 de diciembre de 2021, 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 **6.11, 6.12, 6.14, 6.24 y 6.35** 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 al BANCO BBVA PERU, y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

Sexto.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana 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 6.45 de la presente resolución.

Séptimo.- 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), 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

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de control de asistencia; Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (sub materias: jornada y Horario de Trabajo, horas extras).

² Notificada a la impugnante el 13 de mayo de 2022.

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

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.”

⁸ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N°004-2017-TR.

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

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

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

¹⁰ TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

¹¹ TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

¹² TUO de la LPAG

Artículo IV: (...) 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.

¹³ 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”.

¹⁴ “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 bilaterales 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”.

¹⁵ Artículo 14° del TUO de la LPAG.

¹⁶ Fundamento jurídico 14, Exp. N° 02098-2010-PA/TC.