



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N°677-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 256-2020-SUNAFIL/IRE-CAL

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DEL CALLAO

IMPUGNANTE : SGS DEL PERU S.A.C.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 223-2022-SUNAFIL/IRE-CAL

MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por SGS DEL PERU S.A.C., y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Subintendencia N° 596-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SISA, de fecha 09 de agosto de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 256-2020-SUNAFIL/IRE-CAL.

Lima, 15 de julio de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por SGS DEL PERU S.A.C., (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 223-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 02 de diciembre de 2022 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 2277-2019-SUNAFIL/IRE-CAL, 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° 146-2019-SUNAFIL/IRE-CAL (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, por ejercer actos de interferencia en la organización de sindicatos, afectando al derecho de libertad sindical por discriminación en el trabajo por razón de afiliación sindical; en atención a la denuncia laboral presentada por la Confederación Sindical de Trabajadores del Perú – CSP, en representación del Sindicato de Trabajadores SGS del Perú S.A.C. (SITRASGSP), presentada al Congreso de la

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Relaciones colectivas (Sub materia: Libertad sindical (Licencia sindical, cuota sindical, entre otros)).

República y derivada a la IRE-Callao, a fin de verificar el cumplimiento de las normas referidas a la materia de relaciones colectivas: Libertad Sindical (Despidos sindicales).

1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 660-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IC, de fecha 19 de noviembre de 2021, notificada el 22 de noviembre de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 657-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IF, de fecha 10 de diciembre de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada 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 Callao, la que mediante la Resolución de Subintendencia N° 596-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SISA, de fecha 09 de agosto de 2022, notificada el 11 de agosto de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 29,025.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por ejercer actos de interferencia en la organización sindical al no garantizar el fuero sindical, al despedir a trabajadores y dirigentes sindicalizados, lo que afecta el libre ejercicio de la libertad sindical, utilizando contratos sujetos a modalidad e interfiriendo en la organización del sindicato de trabajadores, afectando el derecho de libertad sindical por discriminación en el trabajo por razón de afiliación sindical, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

1.4 Con fecha 24 de agosto de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Subintendencia N° 596-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SISA, argumentando lo siguiente:

- i. Refieren que el acta de infracción es nula porque vulnera principios ordenadores del debido procedimiento, en tanto que carece de una debida motivación. Asimismo, señalan que los hechos imputados no constituyen una infracción tipificada en la norma y las actuaciones inspectivas contravienen los deberes propios de la potestad administrativa e inspectiva. No desarrolla de manera suficiente la configuración de la infracción, siendo que, por el contrario, existe una incongruencia entre los hechos verificados y lo acreditado en el procedimiento con la conclusión a la cual se arriba.
- ii. Alegan que no se fundamenta de manera suficiente cómo es que la sola desvinculación de trabajadores sindicalizados constituye necesaria e indubitablemente un acto que vulnere la libertad sindical, más aún, tomando en cuenta que no se especifica de manera precisa bajo qué supuesto, listado en el numeral 10 del artículo 25 del RLGIT, cabría la supuesta infracción de SGS.
- iii. Niegan que la desvinculación de los trabajadores aludidos en el Acta de Infracción, ratificada en el Informe Final y la resolución apelada, atienda un ánimo perverso de afectar la libertad sindical, cabe señalar que SGS se ha desvinculado de aproximadamente (265) trabajadores (siendo que sólo 21 de ese total son



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N°677-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

sindicalizados), por causas objetivas, legítimas y debidamente avaladas por Ley, tomando en cuenta el contexto actual y las características específicas de cada caso en concreto.

- iv. Al respecto, señalan que los trabajadores sindicalizados que fueron desvinculados, habían sido contratados bajo la figura de contratos sujetos a modalidad-contratos a plazo fijo por naturaleza intermitente-, por lo que, estos no han sido despedidos, sino que optaron por no renovar estos contratos, cuando vencieron sus plazos, a partir de criterios objetivos, tales como las consecuencias ocasionadas por la pandemia producida por la COVID-19.
- v. Resaltan que, no existe disposición legal que obligue a un empleador a renovar necesariamente los contratos sujetos a modalidad. Por tanto, todos los contratos intermitentes suscritos (i) atendían a la necesidad productiva, es decir, a una causa objetiva; y, (ii) se indicaba de manera inequívoca, la fecha del comienzo y término de los servicios, por lo tanto, se ha acreditado que los contratos suscritos cumplían con los requisitos legales que exige la normativa correspondiente.
- vi. Por otro lado, señalan que, hasta el momento no se ha acreditado la desnaturalización de los contratos suscritos de los 265 trabajadores que se desvincularon de SGS, puesto que aún se discute dicha controversia en sede judicial. Por lo que, resulta irrazonable sostener que se ha vulnerado el derecho a la igualdad de estos trabajadores, cuando ellos constituyen menos del 10% de los trabajadores cesados, por tanto, no se ha vulnerado el derecho a la igualdad.
- vii. Sostienen que, para el inspector un indicio refutable para imponer una sanción es que se haya ordenado la reposición provisional de los sindicalizados. En otras palabras, el nexo lógico que realiza el inspector es: (i) los sindicalizados han recibido la reposición provisional; y, (ii) por lo tanto, se evidencia, inequívocamente que se ha afectado el derecho a la libertad sindical. Al respecto, señalan que no puede existir una deducción más arbitraria, irrazonable y carente de razonamiento lógico. Entonces, se puede colegir que una medida cautelar tiene carácter provisorio y, por tanto, no es definitiva, pues está sujeta a proceso judicial que aún no se ha resuelto, por lo que, el hecho de que un Juzgado haya emitido una medida cautelar de reposición provisional, no implica que considere que los contratos de trabajo se hayan desnaturalizado, sino que busca que, de comprobarse la desnaturalización, se pueda ejecutar la reposición.
- viii. Por último, manifiestan que, acorde con el artículo 75 de la LPAG, se continúa omitiendo deliberadamente que la compañía estaba en un litigio por los mismos

hechos y con los mismos sujetos, para inhibirse hasta que el Poder Judicial resuelva el litigio. Señalan que, ello hubiese sido la vía más razonable, pues se habla de multas que no sirven de prevención, ni tutela a los trabajadores, por tanto, la Autoridad Administrativa no debe apresurarse a tomar una decisión sin el debido fundamento y sin conocer la decisión jurisdiccional que amerite el caso. A fin de reforzar sus argumentos, el numeral 7.2. de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, señala que cuando exista una cuestión litigiosa sobre los mismos hechos, sujetos y fundamentos que los correspondientes a las actuaciones inspectivas, la inspección de trabajo debe proceder con el archivo o cierre de la Orden de Inspección.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 223-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 02 de diciembre de 2022², la Intendencia Regional del Callao, declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Que, los considerandos 4.3 al 4.11 de la resolución apelada, se encuentran referidos a la garantía del fuero sindical otorgada a determinados trabajadores a no ser despedidos sin la expresión de una causa justa debidamente demostrada, amparándose por el fuero sindical los miembros de los sindicatos en formación, desde la presentación de la solicitud de registro y hasta tres meses después, de conformidad con el Decreto Supremo N° 010-2023-TR.
- ii. Cabe indicar que, la Subintendencia de Sanción realizando un análisis minucioso de los hechos constatados y medios probatorios ofrecidos, es que, a través de la resolución apelada, describió gráficamente, datos importantes como la fecha de ingreso de cada dirigente sindical, ocurrida en cada caso, en los años 1998, 2000, 2011, 2015 y 2018, la fecha de inscripción sindical (18 de abril de 2019) y la fecha de cese de cada uno de los dirigentes, que casi en su totalidad fue el 30 de abril de 2019, lo cual, en efecto, permitió constatar la transgresión del artículo 31 del TUO de la LRCT.
- iii. Que, el sujeto inspeccionado precisa que la causa objetiva fue el desempeño irregular de los 21 trabajadores sindicalizados, sin embargo, el fragmento señalado por el administrado precisa: “Daniel es un inspector proactivo con mucha experiencia, que sabe transmitirla muy bien y apoyando, formando nuevos valores, sin embargo, debe regular su predisposición a las programaciones”, en cuanto a ello, se puede observar que dicha apreciaciones no indican un desempeño irregular como subjetivamente lo plantea el inspeccionado; por el contrario, ello demuestra iniciativa y capacidad por parte del trabajador para anticiparse a problemas o necesidades futuras de la empresa.
- iv. Si bien el administrado señala que la no renovación de los contratos de trabajo se debieron a causas y hechos objetivos como el rendimiento irregular de los trabajadores, sin presentar medios probatorios que corroboren lo alegado, lo cierto también es que, las cartas notariales dirigidas por parte del sujeto inspeccionado a los dirigentes sindicales en fecha 24 de abril de 2019, que pone a conocimiento el término del vínculo laboral entre las partes, no precisan de ninguna forma el motivo de un mal

² Notificada a la impugnante el 05 de diciembre de 2022, véase folio 232 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N°677-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

desempeño de actividades, solo informa el vencimiento indefectible de los contratos de trabajo y lo referido al cobro de los beneficios sociales.

- v. Asimismo, pretender justificar su accionar por razones de la pandemia a raíz del Covid-19, resulta impertinente, toda vez que la desvinculación de los 21 trabajadores sindicales se efectuó el 30 de abril de 2019 y el estado de emergencia que alude el administrado se dio a partir del 16 de marzo de 2020.
- vi. Que, el administrado no puede perder de vista que la infracción cuestionada se encuentra imputada por ejercer actos de interferencia en la organización sindical al no garantizar el fuero sindical, esto por despedir a trabajadores y dirigentes sindicalizados, lo que afectó el libre ejercicio de la libertad sindical, utilizando contratos sujetos a modalidad e interfiriendo en la organización sindical, afectando el derecho a la libertad sindical por discriminación en el trabajo por razones de afiliación sindical, conducta infractora calificada como muy grave, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT; que si bien, la desnaturalización de los contratos guarda conexión con el caso de autos, esta no es materia de análisis.

1.6 Con fecha 28 de diciembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional del Callao el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 223-2022-SUNAFIL/IRE-CAL.

1.7 La Intendencia Regional del Callao admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000006-2023-SUNAFIL/IRE-CAL, recibido el 05 de enero de 2023 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.

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."

- 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

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°677-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 DE SGS DEL PERU S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que SGS DEL PERU S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 223-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, emitida por la Intendencia Regional del Callao, que confirmó la sanción impuesta de S/ 29,025.00, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.10 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 06 de diciembre de 2022.

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

- 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 SGS DEL PERU S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 28 de diciembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 223-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, señalando los siguientes alegatos:

- i. Refieren que se ha inaplicado el artículo 13 de la LGIT y de los numerales 13.3 y 13.5 del artículo 13 y 53.2 del artículo 53 del RLGIT, respecto al cumplimiento de los plazos vulnerando los principios de legalidad y de seguridad jurídica, en tanto que, conforme se verifica el procedimiento en la etapa inspectiva ha excedido ampliamente los plazos previstos en el RLGIT, en lo referido a la notificación del Acta de Infracción y la finalización de la etapa inspectiva.
- ii. Precisan que, en el caso en cuestión, el procedimiento inspectivo inicio el 18 de diciembre de 2019, habiéndose emitido el Acta de Infracción el 17 de enero de 2020, dentro del plazo de los treinta días hábiles; sin embargo, la notificación de esta se realizó recién el 22 de noviembre de 2021, hecho que también implica que no se haya puesto fin a la etapa inspectiva de fiscalización, tal como señala el numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT. Al respecto, señalan que, si bien ninguna de estas normas ha señalado de manera expresa que el incumplimiento de tales plazos implica la nulidad de los actos, no resulta menos cierto que tales actos han sido emitidos vulnerando el principio de legalidad por contravenir el ordenamiento jurídico, conforme a lo previsto en el numeral 10.1 del artículo 10 del TUO de la LPAG.
- iii. Solicitan, en aplicación del principio de predictibilidad y confianza legítima, que se declare la nulidad del procedimiento administrativo sancionador al haberse notificado el Acta de Infracción y emitido la Imputación de Cargos con infracción de los plazos legales tanto de la LGIT, como de su Reglamento y del artículo 24 del TUO de la LPAG, siguiendo el mismo criterio adoptado en la Resolución N° 434-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
- iv. Alegan que se ha inaplicado el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG, al haberse vulnerado el debido procedimiento, en tanto que, en un primer momento, la autoridad inspectiva propuso una sanción por supuestamente haber cometido una infracción en materia de relaciones laborales, por haber ejercido actos de interferencia en la organización sindical, afectando el derecho a la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, configurándose discriminación por razón de afiliación sindical entre trabajadores sindicalizados y no sindicalizados, en perjuicio de 21 trabajadores, infracción que fue convalidada por la autoridad instructora, a través de la Imputación de Cargos. Sin embargo, a través del Informe Final se recomienda proseguir con el procedimiento sancionador, en base a la conclusión de la determinación de responsabilidad, por el contenido del literal c) del numeral 12 de dicho informe.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N°677-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- v. No obstante, se puede advertir que los cargos notificados inicialmente estuvieron referidos exclusivamente a actos de discriminación por el libre ejercicio de su actividad sindical. Sin embargo, en el desarrollo del procedimiento sancionador, tanto la autoridad instructora, la sancionadora y la segunda instancia administrativa han sustentado la responsabilidad administrativa, en el caso concreto, por no haber garantizado el fuero sindical respecto a los dirigentes sindicales, y, por ende, haber contravenido lo estipulado en los artículos 30 y 31 de la LRCT, y el artículo 74 del TUO de la LPAG. Pese a ello, se observa que, tanto la Resolución de Subintendencia como la Segunda Instancia omiten calificar como normas vulneradas las desarrolladas por el órgano instructor, pero siguen analizándolas con el objetivo de imponer una sanción.
- vi. En ese punto, precisan que, se puede advertir que la autoridad sancionadora basa la imposición de sanción en no haber garantizado el fuero sindical a seis trabajadores, miembros de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores de SGS del Perú S.A.C., lo que evidencia una clara variación del sustrato fáctico de la infracción inicialmente imputada (discriminación por ejercer actividad sindical).
- vii. En consecuencia, manifiestan que, han demostrado que en el presente procedimiento sancionador se ha vulnerado el principio de congruencia y el derecho de defensa, y, por ende, el derecho al debido procedimiento administrativo, puesto que en caso se recalifiquen los hechos imputados al administrado, debería permitírsele su defensa oportuna para que se mantenga el respeto del principio de coherencia entre la imputación y la sanción.
- viii. Por otro lado, refieren que se ha inaplicado el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPG, al haberse vulnerado el principio de tipicidad, en tanto que, la Administración, en el ejercicio de la potestad sancionadora, tiene el deber de realizar una correcta subsunción del hecho en el tipo infractor de la falta prevista legalmente, desarrollando en la fundamentación de su decisión cómo es que el hecho imputado se adecua al supuesto de hecho previsto en la norma.
- ix. Sin embargo, alegan que, en base a la fórmula de imputación de la infracción contenida en la Imputación de Cargos y el Acta de Infracción (que refiere que presuntamente han ejercido actos de interferencia sindical, configurándose discriminación por razón de afiliación sindical entre trabajadores sindicalizados y no sindicalizados), el tipo infractor en el que se ha encuadrado la conducta no sería el correcto, máxime si, no se toman como normas vulneradas a los artículos 30 y 31 de la LRCT, dispositivos legales que emplean los órganos del procedimiento sancionador en el presente caso para justificar la imposición de multa. Por tanto, consideran que,

la conducta descrita por el inspector comisionado no se subsume dentro del tipo infractor imputado, por lo que, se vulnera el principio de tipicidad.

- x. Solicitan que se realice un correcto análisis del tipo infractor previsto en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT y determine si los actos de discriminación por razón de afiliación sindical se encuentran como un supuesto de hecho de dicha infracción.
- xi. Por otro lado, alegan que se ha interpretado erróneamente el artículo 16 de la Ley N° 28806, en tanto que, el fundamento del Acta de Infracción se basa principalmente en las “Acta de Reposición Provisional”, emitidas producto de la solicitud de medidas cautelares ante el Poder Judicial, por parte de los trabajadores Dante Martínez Dávila (Secretario General del SITRASGSP), Daniel Salazar Taboada (Secretario General Adjunto del SITRASGSP), Rafael Ignacio Paz Vilela (Secretario de Defensa del SUTRASGSP), Filemón Marcos Figueroa Berríos (Secretario de Economía) y otros 5 afiliados fundadores del Sindicato. Dichas medidas cautelares fueron concedidas en base a que los contratos de trabajo de los trabajadores solicitantes se encontrarían desnaturalizados.
- xii. Resaltan que, las medidas cautelares de reposición provisional son otorgadas como una medida de prevención a trabajadores desvinculados, sin que su concesión implique la realización de un análisis de fondo y mucho menos, una decisión final por parte del órgano jurisdiccional. En ese sentido, señalan que, no puede sostenerse que los contratos de trabajo a plazo fijo de los trabajadores se traten de contratos desnaturalizados y mucho menos, sobre la base de ello sostener que hemos incurrido en conductas contrarias a la libertad sindical, en tanto que, las medidas cautelares dictadas en favor de demandantes son medidas provisorias.
- xiii. Sin embargo, advierten que, el inspector ha concluido que son responsables administrativamente, en base a pronunciamientos provisionales del órgano judicial, cuya finalidad en la práctica es asegurar que su decisión final pueda efectivizarse; por lo que, el hecho que un Juzgado emita una medida cautelar de reposición provisional a algunos trabajadores, no implica que se debe considerar que sus contratos de trabajo se han desnaturalizado, sino que busca que, de comprobarse su desnaturalización, se pueda ejecutar la reposición. Por tanto, señalan que, el hecho que los trabajadores hayan sido repuestos provisionalmente, no implica indubitablemente que hayan sido cesados de manera legítima/injustificada.
- xiv. Sostienen que se debe tener en cuenta que los procesos por reposición interpuestos por los trabajadores, aún se encuentran en trámite (a excepción de la causa seguida por Dante Martínez Dávila), por lo que, no se podría hablar de la existencia de una desnaturalización de los contratos de trabajo y, en consecuencia, despidos.

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N°677-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en mención.

- 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** Por otro lado, 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 de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito "judicial", sino también en el ámbito administrativo" y, en general, **como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8 de la Convención Americana"**. (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N° 2050-2002-AA/TC– que "si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, **su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos**"(párrafo 69). (...)” (énfasis 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,



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N°677-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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.
- 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, 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** Sobre el particular, la impugnante alega que, los cargos notificados inicialmente estuvieron referidos exclusivamente a actos de discriminación por el libre ejercicio de su actividad sindical. Sin embargo, en el desarrollo del procedimiento sancionador, tanto la autoridad instructora, la sancionadora y la segunda instancia administrativa han sustentado la responsabilidad administrativa, en el caso concreto, por no haber garantizado el fuero sindical respecto a los dirigentes sindicales. En ese punto, precisan que, se puede advertir que la autoridad sancionadora basa la imposición de sanción en no haber garantizado el fuero sindical a seis trabajadores, miembros de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores de SGS del Perú S.A.C., lo que evidencia una clara variación del sustrato fáctico de la infracción inicialmente imputada. En consecuencia, manifiestan que, en el presente procedimiento sancionador se ha vulnerado el principio de congruencia y el derecho de defensa, y, por ende, el derecho al debido procedimiento administrativo, puesto que en caso se recalifiquen los hechos imputados al administrado, debería permitírsele su defensa oportuna para que se mantenga el respeto del principio de coherencia entre la imputación y la sanción.

- 6.14** Ahora bien, de autos se advierte que se sanciona en el presente procedimiento bajo el tipo sancionador previsto en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT:

“La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, tales como aquellos que impiden la libre afiliación a una organización sindical, promuevan la desafiliación de la misma, impidan la constitución de sindicatos, obstaculicen a la representación sindical, utilicen contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga, o supuestos de intermediación laboral fraudulenta, o cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos”.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N°677-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

A la siguiente conducta efectuada por SGS DEL PERU S.A.C., según los alcances de la autoridad instructiva (Figura N° 01) y sancionadora (Figura N° 02), respectivamente, y en base a las actuaciones inspectivas realizadas derivadas de la Orden de Inspección N° 2277-2019-SUNAFIL/IRE-CAL, conforme se puede apreciar a continuación:

Figura N° 01:

1	La empresa inspeccionada ejerció, acto de interferencia en la organización de sindicatos afectación al derecho de libertad sindical por discriminación en el trabajo por razón de afiliación sindical.	Art. 25, inc. 25.10 del D.S. 019-2006-TR, modificado por D.S. 019-2007-TR, D.S. 007-2017-TR.	Infracción Muy grave	21	4.50 UIT, más la Sobretasa del 50% (art. 48° numeral 48.1-B)	S/ 4,300.00
						S/ 29,025.00

Figura N° 02:

N	MATERIA	CONDUCTA INFRACTORA	TIPO LEGAL Y CALIFICACIÓN	N. DE TRAB. AFECTADOS	MULTA IMPUESTA
1	RELACIONES LABORALES	La empresa inspeccionada ejerció, actos de interferencia en la organización sindical al no garantizar el fuero sindical al despedir a trabajadores y dirigentes sindicalizados, lo que afecta el libre ejercicio de la libertad sindical, utilizando contratos sujetos a	Decreto Supremo N° 019-2006-TR (Artículo 25°, numeral 25.10) MUY GRAVE	21	4.50 UIT (sobretasa del 50% numeral 48.1.B del Artículo 48 del RLGIT) S/ 29,025.00
		modalidad e interfiriendo en la organización de sindicato de trabajadores, afectando el derecho de libertad sindical por discriminación en el trabajo por razón de afiliación sindical.			

6.15 Sin embargo, de la revisión del Acta de Infracción, se advierte que no se observa el análisis realizado, respecto de los trabajadores repuestos judicialmente (11 trabajadores), sí deberían formar parte del cálculo de la sanción impuesta; por otro lado, no se contempla el análisis de por qué los trabajadores que renunciaron, o que firmaron el mutuo disenso (6 trabajadores), conforme al Cuadro N° III del Acta de Infracción, deberían formar parte del cálculo de la sanción impuesta; es decir, no se analiza si este tipo de ceses encubren realmente un despido arbitrario, así como, de corresponder en estos casos, el número de trabajadores a tener en cuenta para la aplicación de la sanción es el total de trabajadores de la empresa (criterio especial de agravamiento de la conducta infractora), en aras de determinar si realmente se produjo una afectación bajo los alcances del numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

6.16 En consecuencia, se advierte que la autoridad de sanción no ha realizado: i) el análisis respecto de los trabajadores repuestos judicialmente (11 trabajadores), sí deberían formar parte del cálculo de la sanción impuesta; ii) el análisis de por qué los trabajadores que renunciaron, o que firmaron el mutuo disenso (6 trabajadores), conforme al Cuadro N° III del Acta de Infracción, deberían formar parte del cálculo de la sanción impuesta; y, iii) de corresponder en este caso, el número de trabajadores a tener en cuenta para la aplicación de la sanción es el total de trabajadores de la empresa. Por tanto, se evidencia que el resultado de este análisis tiene injerencia en la infracción a las relaciones laborales tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RGLIT, siendo necesario que para dicho efecto la instancia de sanción emita pronunciamiento al respecto, valorando lo advertido por esta Sala, y en base a los argumentos aportados por la impugnante, a efectos de determinar con precisión y fehacientemente si se ha producido una afectación a la libertad sindical en perjuicio de los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores SGS del Perú S.A.C. (SITRASGSP), conducta infractora imputada al sujeto inspeccionado.

6.17 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; 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.

6.18 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° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N° 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.**



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N°677-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 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 vengan 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).

6.19 En ese sentido, la instancia de sanción al emitir la Resolución de Subintendencia N° 596-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SISA, de fecha 09 de agosto de 2022, ha vulnerado el principio del debido procedimiento, al no haberse valorado ni determinado: i) el análisis respecto de los trabajadores repuestos judicialmente (11 trabajadores), sí deberían formar parte del cálculo de la sanción impuesta; ii) el análisis de por qué los trabajadores que renunciaron, o que firmaron el mutuo disenso (6 trabajadores), conforme al Cuadro N° III del Acta de Infracción, deberían formar parte del cálculo de la sanción impuesta; y, iii) de corresponder en este caso, el número de trabajadores a tener en cuenta para la aplicación de la sanción es el total de trabajadores de la empresa.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N°677-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.20 En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura, ya que la Subintendencia no ha efectuado el análisis desarrollado en los puntos i), ii), y, iii), en aras de determinar si realmente se produjo una afectación bajo los alcances del numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. Por lo que se advierte que su decisión, en dicho extremo, carece de sustento jurídico exigido.

6.21 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).

6.22 Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Intendencia Regional, que debió de evaluar de manera adecuada los hechos y lo actuado en la fase inspectiva, respecto al extremo antes señalado.

6.23 Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Subintendencia N° 596-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SISA, de fecha 09 de agosto de 2022, y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 223-2022-SUNAFIL/IRE-CAL, 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.

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

6.24 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”.

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

6.26 En tal sentido, considerando que, la Resolución de Subintendencia N° 596-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SISA, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12⁹, y los numerales 13.1 del artículo 13¹⁰ del TUO de la LPAG. Por lo que, dicha 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.

6.27 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 Subintendencia 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 1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.

6.28 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.

6.29 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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por SGS DEL PERU S.A.C.; y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Subintendencia N° 596-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SISA, de fecha 09 de agosto de 2022, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional del Callao, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el

⁹ TUO de la LPAG “Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

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

¹⁰ TUO de la LPAG, “Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (...).”



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N°677-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 256-2020-SUNAFIL/IRE-CAL, 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 Subintendencia N° 596-2022-SUNAFIL/IRE-CAL/SISA, a fin que, la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a SGS DEL PERU S.A.C., y a la Intendencia Regional del Callao, para sus efectos y fines pertinentes.

CUARTO. - Remitir los actuados a la Intendencia Regional del Callao, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, proceda conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.28 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:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA

Vocal Titular

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI

20240710MCR HR 1770-2023