



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0873-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 5956-2021-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : ADECCO PERU S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1081-2023-SUNAFIL/ILM

MATERIAS : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **ADECCO PERU S.A.**, y, en consecuencia, **NULA** de la Resolución de Subintendencia de Sanción N° 0541-2023-SUNAFIL/ILM/SISA3, notificada el 06 de febrero de 2023, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 5956-2021-SUNAFIL/ILM.

Lima, 30 de junio de 2026

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **ADECCO PERU S.A.**, (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 1081-2023-SUNAFIL/ILM, notificada el 18 de agosto de 2023 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 326-2021-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 4313-2021-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**). En mérito a la denuncia formulada en aplicación del literal c) del artículo 12° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.
- 1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 1897-2022-SUNAFIL/ILM/SINS/AI 2, notificada el 18 de octubre de 2022, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la Autoridad Instructora 2 emitió el Informe Final de Instrucción N° 2582-2022-SUNAFIL/ILM/SINS/AI2, notificado el 21 de noviembre de 2022 (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 Subintendencia de Sanción 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la que mediante Resolución de Subintendencia de Sanción N° 0541-2023-SUNAFIL/ILM/SISA3, notificada el 06 de febrero de 2023, multó a la impugnante por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no facilitar la información y documentación solicitada mediante requerimiento de información de fecha 03/02/2021; tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46° del RLGIT.

1.4 Con fecha 27 de febrero de 2023, la impugnante presentó recurso de apelación contra la Resolución de Subintendencia de Sanción N° 0541-2023-SUNAFIL/ILM/SISA3.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 1081-2023-SUNAFIL/ILM, notificada el 18 de agosto de 2023, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante y confirmó la sanción contra la administrada.

1.6 Con fecha 07 de setiembre de 2023, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1081-2023-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, recibido el 25 de abril de 2024 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° 29981¹, 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° 29981², en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo³ (en adelante, **LGIT**), el artículo

¹ "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 "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.

(...)"

³ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0873-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁴, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁵ (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 206° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS y modificatorias (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de estos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

3.2. Así, el artículo 49° de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55° del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-

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.”

⁴ “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.

⁵ “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.”

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”⁶.
- 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 este orden de ideas, resulta indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia sociolaboral -tanto adjetivo como sustantivo- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema de Inspección del Trabajo. La normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujetos del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico-procedimental establecida en el marco del Sistema de Inspección del Trabajo. Cabe precisar que dicho análisis garantiza la vigencia del debido proceso en sede administrativa, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁷.
- 3.6.** 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 ADECCO PERU S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que **ADECCO PERU S.A.**, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1081-2023-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46° del RLGIT; dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; esto es, el 21 de agosto de 2023.
- 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 **ADECCO PERU S.A.**

⁶ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N°004-2017-TR.

⁷ Ver, por ejemplo, las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 3741-2004-PA, 615-2009-PA/TC, 6136-2009-PA/TC, 6785-2006-PA/TC, 2608-2009-PA/TC, 6132-2008-PA/TC, 3792-2009-PA/TC y 2597-2009-PA/TC.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0873-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 07 de setiembre de 2023, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1081-2023-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes argumentos:

- i. La Intendencia aplicó erróneamente el artículo 46.3 de la LGIT, sobre el requerimiento de información.
- ii. La intendencia inaplico el numeral 70.1.4 del artículo 70 de la LPAG, que regula las formalidades de la comparecencia.
- iii. La intendencia inaplico el precedente vinculante establecido en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL.
- iv. La intendencia vulneró el principio de licitud: Pretenden sancionar a Adecco, pese a que no cuentan con evidencia de que incurrieron en la conducta infractora tipificada.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre los requerimientos de información y el principio de tipicidad

- 6.1.** Sobre el particular, el principio de buena fe procedimental regulado en el numeral 1.8 del artículo IV del TUO de la LPAG, establece que *“la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental”* (énfasis añadido).
- 6.2.** Del mismo modo, el numeral 15.1 del artículo 15 del RLGIT establece que *“durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas, los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley”*.
- 6.3.** En ese sentido, de acuerdo con lo señalado en el artículo 9 de la LGIT: *“los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y, en cumplimiento de dicha obligación de colaboración, deberán: (...)c) Colaborar con ocasión de sus visitas u otras actuaciones inspectivas, (...) e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones”*.

- 6.4. Cabe señalar que, conforme al artículo 1 de la LGIT, *“las actuaciones inspectivas son las diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio, con carácter previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan, para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales”*. Asimismo, *“la función inspectiva es entendida como la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo”*. En ese entendido, el comportamiento del inspector comisionado debe orientarse al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su Reglamento, tutelando el fin perseguido por dichas normas y debiendo adoptar medidas y acciones en el marco del principio de razonabilidad⁸.
- 6.5. Por su parte, en el numeral 3.1 del artículo 5 de la LGIT se establece que, *“en el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para **requerir información**, solo o ante testigos, al sujeto inspeccionado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado”*. En similar sentido, el artículo 11 del mismo dispositivo legal establece que *“**las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica**, visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el Sector Público”* (énfasis añadido).
- 6.6. Es pertinente recordar que el artículo 36 de la LGIT⁹, establece que el comportamiento subsumible dentro de las infracciones a la labor inspectiva *“puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del inspector actuante de manera tal que no permita*

⁸ “Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

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:

1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.”

⁹ “Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.

Tales infracciones pueden consistir en:

1. La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del inspector actuante de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar las investigaciones del inspector y obstaculizar o impedir la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical (...).”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0873-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario
(énfasis añadido).

6.7. En cuanto al principio de tipicidad¹⁰, recuerda la doctrina que *“el mandato de tipificación que este principio conlleva, no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”*¹¹.

6.8. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha determinado en la sentencia recaída en el expediente N° 01873-2009-AA/ TC, lo siguiente:

“Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada”.

6.9. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional también estableció en la sentencia recaída en el expediente N° 2192- 2004-AA/TC, que:

“El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”.

¹⁰ “Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 230.- 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. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.”

¹¹ Morón Urbina, J. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General (14.ª ed., tomo II, p. 421). Lima: Gaceta Jurídica Editores.

6.10. En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa sociolaboral.

6.11. En el presente caso, resulta pertinente citar los alcances proporcionados por el Tribunal de Fiscalización Laboral, respecto de la diferenciación de las infracciones correspondientes al numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT, y numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, evaluado mediante la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, de fecha 30 de julio de 2021, la cual tiene calidad de precedente de observancia obligatoria y que a la letra expresa lo siguiente:

“15. De esta manera, en la formulación de actas de infracción y en su calificación posterior, deberá observarse que, **cuando la fiscalización pueda proseguir desplegando sus funciones, a pesar del comportamiento del inspeccionado que haya perturbado o retrasado la investigación, deberá imputarse la infracción prevista en el artículo 45.2 del RLGIT. En cambio, cuando la demora del sujeto inspeccionado frustre la fiscalización, la tipificación invocable será la del artículo 46.3 del RLGIT.**

16. Para la aplicación de este criterio, siempre será determinante el examen de la motivación que consta en el Acta de Infracción, que debe ser no sólo puntual y concisa, sino también suficiente, para poder concluir que la conducta del administrado constituye una falta al deber de colaboración de acuerdo al artículo 45.2 del RLGIT, o al artículo 46.3 del RLGIT, según se haya acreditado en el procedimiento” (énfasis añadido).

6.12. Por su parte, en la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, se realizan algunas precisiones respecto a la demora en la respuesta de los requerimientos de información y la tipificación propuesta, conforme a lo siguiente:

“9. En la misma medida, cuando el inspeccionado no cumpla con la entrega de la información requerida dentro del plazo señalado por el inspector, se sujeta a la calificación del propio inspector actuante, quien podrá o no considerar la documentación remitida en función de la programación de las actuaciones inspectivas que tenga a cargo. En tal supuesto, **debe atenderse a que el retraso en la entrega puede producir el efecto de la subsanación o puede imposibilitar la revisión integral de lo solicitado, por lo que se atenderá a la descripción del inspector de trabajo para establecer si tal supuesto constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT.**

11. Por ello, cuando los inspeccionados conocen de antemano el plazo otorgado para las actuaciones inspectivas (por ejemplo, por la notificación de la extensión del plazo de las actuaciones inspectivas), la entrega de la documentación solicitada durante el último día de etapa fiscalizadora y que por el volumen o complejidad de la misma no le permite a la autoridad fiscalizadora el analizar y adoptar decisiones en base a dicho contenido, colisionando con el principio de buena fe al frustrar la inspección del trabajo.

12. Finalmente, toda remisión de la información solicitada por los inspectores actuantes, en momentos posteriores al cierre de la orden de inspección constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT” (énfasis añadido).

6.13. En ese mismo sentido, corresponde tomar en consideración los alcances del precedente de observancia obligatoria, aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 005-2025-SUNAFIL/TFL, de fecha 13 de junio de 2025, mediante el cual se establece:

“6.25. De este modo, corresponde precisar el contenido de los precedentes emitidos previamente y así determinar que para esta instancia de revisión, si bien en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL se establecieron criterios para la subsunción de la conducta infractora vinculada con la demora en la respuesta de los requerimientos de



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0873-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

información en los supuestos contenidos en el numeral 45.2 del artículo 45 o el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, **dicho análisis no excluyó la existencia de supuestos en los cuales esta conducta, aun constituyendo una falta al deber de colaboración, no resulte punible sobre la base de una evaluación a cargo del propio inspector actuante sobre el caso en específico, atendiendo a la regla de la razonabilidad y a los lineamientos establecidos en la jurisprudencia constitucional para que la imposición de una sanción sea considerada una decisión razonable.** Esto se aclaró cuando, en el precedente fijado en el considerando 9 de la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, se expresó que “[...] debe atenderse a que el retraso en la entrega [de información] puede producir el efecto de la subsanación o puede imposibilitar la revisión integral de lo solicitado” [...].

6.26. En los casos que son examinados por el Tribunal de Fiscalización Laboral, se advierte que la evaluación desarrollada durante las actuaciones inspectivas y los órganos a cargo del procedimiento administrativo sancionador para determinar la responsabilidad de las conductas derivadas de la demora en la respuesta a los requerimientos de información, dejan de lado en su análisis a ciertos elementos propios del caso que podrían ser relevantes para evaluar tanto al deber de colaboración global como los efectos producidos por la demora en la entrega de información.

6.27. Así, a juicio de esta instancia de revisión, aun cuando el ilícito por la entrega tardía de información constituyera un actuar reprochable, la propuesta de infracción o la sanción resultaría irrazonable si es que el inspector de trabajo comisionado al caso en concreto puede evaluar la información y concluir que el sujeto inspeccionado ha cumplido las normas de trabajo objeto de supervisión en un lapso adecuado, que en todos los casos corresponde a cada servidor de la Inspección del Trabajo estimar, en función de la programación y cumplimiento diligente de todas las actividades que debe ejecutar en observancia de la función inspectiva.

6.28. De esta forma, es el inspector actuante el único servidor que puede establecer una estimación ponderada sobre la pertinencia o impertinencia de interrumpir las actividades que debe ejecutar tras la superación del plazo establecido para la exhibición de determinada pieza informativa, sea a través del envío de documentos en físico, por vía digital o a través de una sesión de comparecencia, por ejemplo. En estos casos, el inspector deberá identificar que se encuentra ante un supuesto distinto a los tipificados en el numeral 45.2 del artículo 45 (referido a la perturbación y retraso de la fiscalización imputable al inspeccionado) y 46.3 del artículo 46 del RLGIT (que alude a la negativa de entrega de información)” (énfasis añadido).

- 6.14.** Sobre dicho marco normativo, doctrinario y jurisprudencial, se sostienen las aristas para una adecuada aplicación del principio de tipicidad en el proceso de inspección. Sin embargo, en el presente caso se verifica que la Intendencia ha determinado la imputación de la infracción tipificada bajo el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT calificada como infracción muy grave, a pesar que en la actuación inspectiva se constató que el inspector comisionado continuó las actuaciones inspectivas, emitiendo otros requerimientos de información, ante los cuales la inspeccionada si presentó la información requerida; y posteriormente, se emitió la medida inspectiva de requerimiento, la cual fue cumplida por la inspeccionada, por tanto, el inspector concluyó que no existió infracciones a las normas sociolaborales objeto de la inspección.

- 6.15.** En ese entendido, si la conducta imputada corresponde específicamente al incumplimiento de un requerimiento de información y la documentación fue presentada antes de la emisión del Acta de Infracción o mientras la actuación inspectiva aún se encontraba en curso, resulta necesario analizar si el retraso constituyó una mera demora en la colaboración o una verdadera obstrucción inspectiva. La motivación de la sanción debe reflejar ese análisis, pues la sola extemporaneidad no exime a la autoridad de justificar la concurrencia de todos los elementos del tipo infractor y la razonabilidad de la sanción impuesta.
- 6.16.** Dicho proceder acredita que la autoridad sancionadora ha optado por ignorar su deber de garantizar que la motivación de su pronunciamiento comprenda la subsunción de la imputación en el tipo infractor atribuido y definido según la norma y precedentes de observancia obligatoria, lo cual ha constituido la transgresión del principio de tipicidad en el procedimiento, respecto al incumplimiento del supuesto en razón a su proceder postulado a lo largo del procedimiento, deviniendo en que su decisión carezca de sustento jurídico alguno.
- 6.17.** Resulta imperativo enfatizar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar el respeto por los principios del procedimiento administrativo -entre los cuales se encuentran los principios de debido procedimiento y verdad material¹²-, y 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. Del mismo modo, la conducta de la Administración debe ser objetiva y clara en cuanto a la determinación de los hechos.
- 6.18.** Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14 del TUO de la LPAG¹³, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales

¹² “Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

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. En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.”

¹³ “Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 14 del TUO de la LPAG. - Conservación del acto

“14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

14.2.1 El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

14.2.3 El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.

14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

14.2.5 Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0873-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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, así tenemos:

“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 añadido)

6.19. Por tanto, resulta imposible convalidar la actuación y motivación de la instancia de mérito, la cual debió evaluar de manera adecuada el marco normativo que nuestro sistema integra, respecto de los cuestionamientos invocados. Lo anterior generó la vulneración del principio de tipicidad y al debido procedimiento. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente cada conducta antijurídica atribuida al imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

6.20. Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Subintendencia de Sanción N° 0541-2023-SUNAFIL/ILM/SISA3, y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 1081-2023-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 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

6.21. 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”.

6.22. En tal sentido, considerando que, la Resolución de Subintendencia de Sanción N° 0541-2023-SUNAFIL/ILM/SISA3, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.2 del artículo 13 del TUO de la LPAG¹⁴; corresponde declarar la nulidad de

14.3 No obstante la conservación del acto, subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución.”

¹⁴ “Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

la citada resolución en todos sus extremos, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y tipicidad.

- 6.23.** 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, y 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.
- 6.24.** De otro lado, 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.
- 6.25.** Finalmente, debemos señalar declararse la nulidad respecto de las sanciones impuestas por los fundamentos expuestos en la presente resolución, resulta inoficioso emitir pronunciamiento por todos los argumentos del recurso de revisión.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2026-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 **ADECCO PERU S.A.**, y en consecuencia, **NULA** la Resolución de Subintendencia de Sanción N° 0541-2023-SUNAFIL/ILM/SISA3, notificada el 06 de febrero de 2023, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 5956-2021-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. – **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Subintendencia de Sanción N° 0541-2023-SUNAFIL/ILM/SISA3, notificada el 06 de febrero de 2023, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

TERCERO. – Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin de que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.24 de la presente resolución.

13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0873-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

CUARTO. – Notificar la presente resolución a **ADECCO PERU S.A.**, y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: JESSICA PIZARRO

20260624JSCM – HR: 54931-2020