

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 31415-2023

LIMA

**NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA
PROCESO ORDINARIO – LEY N.º 27584**

Sumilla: Si el administrado invoca la condición eximente contenida en el inciso f) del artículo 257 del TUO de la LPAG, frente la sanción impuesta por la administración pública, por omisión o incumplimiento de obligaciones laborales; tal eximente únicamente se aplicará en infracciones de carácter subsanable y, además, cuando se acredite el cumplimiento simultáneo de: (i) la subsanación voluntaria, y que ésta sea, (ii) durante las actuaciones inspectivas o previo al inicio del PAS.

Lima, veintinueve de agosto de dos mil veinticinco.

LA CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA: vista la causa número treinta y un mil cuatrocientos quince guión dos mil veintitrés, llevada a cabo en la fecha y producida la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia:

I. MATERIA DEL RECURSO DE CASACIÓN

Se trata del recurso de casación interpuesto por **la demandada, Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral**, contra la sentencia de vista de fecha veinte de abril de dos mil veintidós, en el extremo que revoca la sentencia apelada, de fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, que declara **infundada** la demanda; y, reformándola, declara **fundada en parte** la demanda; en consecuencia, nula la resolución de sub intendencia N.º 378-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 27 de septiembre de 2017, que resuelve sancionar a la Municipalidad Distrital de la Victoria con una multa ascendente a la suma de S./22,120.00 soles por haber incurrido en infracciones y su confirmatoria resolución de intendencia N.º 035-2019-SUNAFIL/ILM de fecha 18 de enero de 2019, la cual declaró fundada en parte la apelación **revocando** en el extremo del monto de la sanción en la suma de S./17, 972.50 soles. **Adecuando** dicha sanción a la suma de S./6,912.50 soles conforme a las consideraciones de la resolución.

II. CAUSAL DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

El recurso de la demandada ha sido declarado procedente por las siguientes causales:

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 31415-2023

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

PROCESO ORDINARIO – LEY N.º 27584

- 1. *Infracción normativa del numeral 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.***
- 2. *Infracción normativa del artículo 257 literal f) del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.***

III. CONSIDERANDOS

Delimitación del problema jurídico

1. La demandante pretende que se declare la nulidad de la Resolución de Sub Intendencia N.º 378-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 27 de septiembre de 2017 y de la Resolución de Intendencia N.º 035-2019 -SUNAFIL/ILM, de fecha 18 de enero de 2019. Pretensión que fue desestimada por el juez de primera instancia, pero la Sala Superior decidió revocar la sentencia y declaró fundada en parte la demanda, modificando y adecuando la multa impuesta a la suma ascendente a S./ 6 912.50 soles.
2. La decisión de la Sala Superior ha sido cuestionada por la parte demandada, señalando que no existe prueba suficiente que acredite el pago y que, en todo caso, el pago debió hacerse antes de la imputación de cargos. Así, de las causales declaradas procedentes se advierte que los problemas jurídicos que plantea el recurso de casación consiste en: **i)** determinar si existe vicios en la motivación que genere la nulidad de resolución de la Sala Superior; y, **ii)** determinar si concurren los elementos de la condición eximente por subsanación voluntaria.

El proceso contencioso administrativo

3. El proceso contencioso administrativo constituye el mecanismo jurisdiccional idóneo para ejercer control judicial sobre los actos administrativos emitidos por entidades de la Administración Pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la Constitución Política del Perú y el artículo I del Título Preliminar del Texto

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 31415-2023

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

PROCESO ORDINARIO – LEY N.º 27584

Único Ordenado de la Ley N.º 27584, aprobado por Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG)¹.

4. En ese sentido, tratándose de resoluciones emitidas por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, en ejercicio de su potestad sancionadora y fiscalizadora en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, el proceso contencioso administrativo es la vía procesal adecuada para que el administrado pueda cuestionar la legalidad, validez y razonabilidad de dichos actos, luego de agotada la vía administrativa.
5. Entonces, tratándose de resoluciones emitidas por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, en ejercicio de su potestad sancionadora y fiscalizadora en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, el proceso contencioso administrativo es la vía procesal adecuada para que el administrado pueda cuestionar la legalidad, validez y razonabilidad de dichos actos, luego de agotada la vía administrativa.
6. De esta forma, el proceso contencioso administrativo garantiza el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, conforme al artículo 139 inciso 3 de la Constitución, y permite que el Poder Judicial controle la legalidad de los actos administrativos cuando estos pudieran haber afectado derechos subjetivos o intereses legítimos del administrado.
7. En el caso específico de las resoluciones de SUNAFIL que imponen sanciones por infracción a normas laborales o de seguridad y salud en el trabajo, el proceso contencioso administrativo no solo habilita el control de legalidad formal del acto, sino también la evaluación de su fundamentación, razonabilidad, y correspondencia con los hechos probados en el expediente sancionador.

Responsabilidad administrativa y sus condiciones eximentes.

¹ Antes regulado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 31415-2023

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

PROCESO ORDINARIO – LEY N.º 27584

8. El artículo 248, inciso 10 del TUO de la LPAG², contiene a la “culpabilidad” como principio de la potestad sancionadora administrativa, señalando en su texto:

“Artículo 248. Principios de la potestad sancionadora administrativa.

(...)

10. Culpabilidad. La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa subjetiva.”

9. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en la STC N.º 1873-2009-PA/TC se ha pronunciado sobre este principio del derecho administrativo sancionador, en los siguientes términos:

“12. (...)

c) Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente”

10. En tal virtud, a través del principio de culpabilidad se reconoce expresamente que la regla general para la determinación de la responsabilidad administrativa, es subjetiva. Por tanto, no solo bastará con determinar que se cometió la infracción, sino que, la administración principalmente deberá determinar que es el administrado quien cometió la conducta infractora, para recién atribuirle la autoría de la misma.
11. Ahora bien, las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa implicarán la exculpación de las infracciones que se le atribuyen al sujeto responsable de las mismas, siempre que se encuentren justificadas. Para MORON URBINA “la exculpación de la responsabilidad supone la realización de

² Antes contenido en el artículo 230, inciso 10 del Decreto Legislativo 1272, Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo.

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 31415-2023

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

PROCESO ORDINARIO – LEY N.º 27584

la infracción, por ende, existe un autor que ha cometido la conducta calificada como infractora, pero que no responderá sobre ella”³

- 12.** Asimismo, el Tribunal del Servicio Civil en el fundamento 10, de la Resolución de Sala Plena N.º 002-2021-SERVIR/TSC, con calidad de precedente administrativo, resalta características que poseen las condiciones eximentes de responsabilidad:

“10. En este punto corresponde precisar que los eximentes de responsabilidad poseen las siguientes características:

- i) **Presuponen la realización de una conducta infractora**, significa que la comisión del hecho infractor se encuentra debidamente acreditada, atribuyéndose la responsabilidad al sujeto infractor.*
- ii) **Eliminan o suprimen la posibilidad de aplicar como consecuencia la sanción** correspondiente por la concurrencia de alguna de las circunstancias que eximen de responsabilidad”*

- 13.** A las características antes descritas, es necesario agregar la relacionada con la carga de la prueba, a la que se refiere MORON URBINA cuando señala que “la carga de la prueba se invierte en los supuestos de eximentes de responsabilidad, recayendo sobre el administrado que lo alega”⁴. Es decir, para la comprobación de la responsabilidad, la Administración Pública únicamente se encargará de valorar los medios probatorios presentados por las partes, a efectos de determinar si corresponde o no la exclusión de la responsabilidad, respecto de la infracción materia de sanción.

- 14.** El artículo 257, inciso 1 del TUO de la LPAG⁵, establece las condiciones eximentes de responsabilidad de las infracciones. Así, la norma prescribe:

³ MORON URBINA, Juan Carlos. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica Editores. Tomo II. pág. 515.

⁴Op. Cit. Pág. 514

⁵ Es preciso indicar que, las mismas eximentes se encuentran contenidas en el Artículo 236-A del Decreto Legislativo 1272, Ley del Procedimiento Administrativo General, también en el inciso f) del artículo 255 del TUO de la LPAG, Decreto Supremo 006-2017-JUS, los cuales se encontraban vigentes durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador.

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 31415-2023

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

PROCESO ORDINARIO – LEY N.º 27584

“Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.*
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.*
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.*
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.*
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal*
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255”***

15. Entonces, la exculpación de la responsabilidad de la conducta infractora supone la concurrencia de alguna condición eximente regulada en el artículo 257, inciso 1 del TUO de la LPAG. Es decir, al darse determinados supuestos en la comisión de la infracción acarrearán como consecuencia que dicha conducta infractora no merezca de forma automática la atribución de una sanción.

La subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad por infracción

16. El artículo 257 del TUO de la LPAG, establece que la subsanación voluntaria constituye eximente de la responsabilidad por infracción, pues señala:

“(…)

- f) La subsanación voluntaria** por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, **con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos** a que se refiere el artículo 3) del artículo 255.*

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 31415-2023

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

PROCESO ORDINARIO – LEY N.º 27584

17. En tal virtud, la condición eximente que señala el artículo antes citado, implica la acreditación del cumplimiento simultáneo de dos elementos, los cuales son: **i) la subsanación voluntaria**, que implica corregir el incumplimiento u omisión, a través de una conducta libre, espontánea y propia; y que, **ii) la acción deberá ser con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos**, es decir, previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador y durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas de la autoridad administrativa.

18. Lo señalado tiene sustento en la doctrina nacional especializada⁶, pues, el primer elemento constituirá un requisito de fondo que se realiza sin provenir de un mandato de la autoridad; mientras que, el segundo elemento constituirá un requisito de forma, que se realiza en cualquier momento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.

19. Asimismo, resulta importante señalar que esta condición eximente tiene basamento en el carácter subsanable de las infracciones, regulado en el artículo 49 de la Ley General de Inspección del Trabajo, que en su texto señala:

“Artículo 49. Reducción de multa

*(...) Las infracciones son **subsanables siempre que los efectos** de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, **puedan revertirse**”*

20. En la misma línea, el Tribunal de Fiscalización Laboral en el considerando 6.18, de la Resolución N.º 003-2024-SUNAFIL/TFL, con calidad precedente de observancia obligatoria, precisa:

“(…)

a) Son subsanables las infracciones cuyos efectos antijurídicos puedan ser reparados en su totalidad, desapareciendo la ilegalidad del actuar del empleador y siendo esto determinado por el inspector del trabajo durante la fiscalización laboral.

⁶ Op. Cit. Pág. 522.

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 31415-2023

LIMA

**NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA
PROCESO ORDINARIO – LEY N.º 27584**

- b) Las infracciones no habrán logrado ser subsanadas cuando, pudiendo cumplirse la condición mencionada en el acápite anterior, al culminarse las actuaciones inspectivas, el inspector considere motivadamente que el empleador no ha logrado revertir los efectos antijurídicos. c*
 - c) Las infracciones serán consideradas insubsanables cuando los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación no puedan ser revertidos.*
- (...)”*

21. En ese sentido, la subsanación voluntaria como condición eximente de responsabilidad será aplicable únicamente a las infracciones subsanables, en tanto, lo que se genera a partir del incumplimiento o la omisión, es reparable y posible de revertir sus efectos antijurídicos, a partir de la adecuación oportuna de la conducta del administrado.

22. Finalmente, es relevante señalar que con los elementos y características que la norma prescribe y que este Tribunal Supremo ha resaltado, la eximente por subsanación voluntaria busca premiar al administrado que, por acción propia, hasta un determinado momento del desarrollo del procedimiento administrativo, cumple con adecuar su conducta, subsanando el acto u omisión que generó la infracción.

Solución del caso concreto

23. La demandada pretende que se deje sin efecto la aplicación de la condición eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, toda vez que no hay prueba suficiente que acredite el pago de las gratificaciones de diciembre 2015, o que, en todo caso, la subsanación debió realizarse con anterioridad a la notificación de imputación de cargos.

24. De lo expuesto supra y conforme a lo determinado por las instancias, la demandante, durante las actuaciones inspectivas y procedimiento administrativo sancionador, adjuntó dos comprobantes de pago, de fecha 30 de diciembre de 2015 por “concepto de las planillas de gratificaciones

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 31415-2023

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

PROCESO ORDINARIO – LEY N.º 27584

correspondientes al mes de diciembre de 2015, según informe 2114-2015-SGRA". En efecto, del informe en referencia se advierte documentos adjuntos, como: i) el registro SIAF 002867-2015, correspondiente al pago de gratificaciones diciembre 2015; y, ii) un listado de servidores obreros a los que se ha realizado el pago de sus gratificaciones de diciembre 2015, encontrándose dentro de la lista la señora Yolanda Yaulilahua Laura, quién recibió un monto ascendente a S/ 2 505.77 soles. Asimismo, como también lo determinó la Sala Superior, de los actuados se advierte la copia certificada de la boleta de pago del mes de diciembre de 2015, la cual se encuentra debidamente suscrita por la trabajadora. En ese sentido, es correcta la conclusión de la Sala, pues ha quedado acreditado que la Municipalidad habría cumplido con pagar las gratificaciones de diciembre 2015 a la señora Yolanda Yaulilahua Laura, el 30 de diciembre del mismo año; es decir, con fecha anterior a la imputación de cargos, que fue notificada el 20 de enero de 2016.

- 25.** Por todo lo antes expuesto, este Tribunal Supremo considera que el criterio de la Sala Superior y concluye que, en efecto corresponde la aplicación de la condición eximente contenida en el artículo 257, literal f) del TUO de la LPAG, toda vez que, el pago de gratificaciones es una infracción de carácter subsanable y además, se acredita el cumplimiento simultáneo de los elementos para su aplicación, esto es: **i)** la municipalidad actuó de manera voluntaria respecto del cumplimiento del pago de gratificaciones de 2015; y, **ii)** el pago fue con fecha anterior a la notificación de la imputación de cargos, esto es 30 de diciembre de 2015.

Garantía constitucional del debido proceso y motivación de las resoluciones judiciales.

- 26.** El debido proceso "cumple integralmente la función constitucional de resolver conflictos de intereses de relevancia jurídica con efecto de cosa juzgada, **protegiendo y resguardando, como su natural consecuencia, la organización del Estado, las garantías constitucionales y en definitiva la**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 31415-2023

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

PROCESO ORDINARIO – LEY N.º 27584

plena eficacia del derecho⁷, razón por la cual, es uno de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente.

27. Así pues, la obtención de una solución justa requiere, entre otras garantías, que la decisión se encuentre motivada porque la finalidad de la motivación es evitar la arbitrariedad judicial y el respeto del Estado de Derecho, lo cual, en palabras del profesor Castillo Córdova implica “que la **solución venga justificada en la razón de las cosas y no en la fuerza**. La fuerza no necesariamente conlleva soluciones injustas, pero las posibilita en una muy alta probabilidad lo que exige descartarla como mecanismo de solución”⁸.

28. Así pues, por la motivación de las resoluciones judiciales el justiciable tiene derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en cualquier clase de procesos, a que los jueces expresen la argumentación jurídica que los ha llevado a decidir una controversia, asegurando que el ejercicio de la potestad de administrar justicia se haga con sujeción a la Constitución y a la ley; y, que se garantice que el razonamiento empleado guarde relación y sea suficiente y proporcionado con los hechos.

29. En mérito al sustento esbozado por la parte recurrente sobre la causal procesal denunciada concluimos que no se evidencia el vicio de motivación postulado, pues se verifica que la Sala Superior ha cumplido con valorar los medios probatorios presentados por las partes, conforme se advierte de los considerandos décimo y décimo primero, expresando las razones que justifican su decisión adoptada para la aplicación de la condición eximente por subsanación voluntaria del pago de las gratificaciones de diciembre 2015 a la señora Yolanda Yaulilahua Laura, para determinar que los contratos de suplencia celebrados entre las partes son válidos.

⁷ Colombo Campbell, Juan. El debido proceso constitucional. Trabajo preparado para el encuentro anual con la Corte Constitucional Italiana, Roma, diciembre de 2003. Página 158.

⁸ Castillo, L. El significado iusfundamental del debido proceso. En J. Sosa (Coord.), El debido proceso: estudios sobre derechos y garantías procesales (pág. 9-31). Lima: Gaceta Jurídica 2010.

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
CUARTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 31415-2023

LIMA

NULIDAD DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

PROCESO ORDINARIO – LEY N.º 27584

30. Por tanto, concluimos que la sentencia de vista cumple la protección y la exigencia constitucional que permite a los justiciables defenderse adecuadamente, porque se valoró los medios probatorios presentados por las partes y se expuso los fundamentos fácticos y jurídicos que justifican su decisión, por lo que, la causal procesal declarada procedente deviene en **infundada**.

IV. DECISIÓN

Por estas consideraciones, declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por **la demandada, Superintendencia Nacional de Fiscalización-SUNAFIL**; en consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista de fecha veinte de abril de dos mil veintidós; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano”, bajo responsabilidad; en los seguidos por la Municipalidad Distrital de la Victoria, sobre nulidad de resolución administrativa; y los devolvieron. Ponente señor Castillo León, Juez Supremo.

S.S.

DE LA ROSA BEDRIÑANA

CASTILLO LEÓN

BELTRÁN PACHECO

YALÁN LEAL

JIMÉNEZ LA ROSA

kicm/mbr