



El Peruano

FUNDADO EL 22 DE OCTUBRE DE 1825 POR EL LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

Miércoles 16 de julio de 2025

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIV / Nº 1278

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA Nº 004-2025-SUNAFIL/ILM

EXPEDIENTE	: 3650-2020-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR	
PROCEDENCIA	: INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	: CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA Nº 1315-2022-SUNAFIL/ILM
MATERIA	: LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.**, y, en consecuencia, **NULA EN PARTE** la Resolución de Sub-Intendencia Nº 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador Nº 3650-2020-SUNAFIL/ILM. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.32** y **6.33** de la presente resolución, referido a la determinación de la desnaturalización de la relación laboral, como fundamento para emitir la medida inspectiva de requerimiento y requerir el pago de beneficios sociales u otros.

Lima, 4 de junio de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia Nº 1315-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 4 de agosto de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Orden de Inspección Nº 27362-2019-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 Nº 1047-2020-SUNAFIL/ILM (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica

a la impugnante por la comisión, entre otras, de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por no cumplir con el pago de las vacaciones; así como por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento del 29 de enero de 2020. Infracciones detectadas en las actuaciones inspectivas realizadas en virtud a la orden de inspección emitida con motivo de la denuncia presentada.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos Nº 350-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 04 de junio de 2021, notificado el 07 de junio de 2021, se inició 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 Nº 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3. De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53º del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción Nº 2210-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 15 de diciembre de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub-Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub-Intendencia Nº 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, notificada el 14 de febrero de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 32,895.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de las gratificaciones legales, incluido los intereses de ley, correspondiente al periodo de julio 2019 y el periodo tronco de diciembre 2019, a favor de su extrabajador, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,805.00.

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de las bonificaciones extraordinarias, incluido los intereses de ley, correspondiente al periodo de julio 2019 y el periodo tronco de diciembre 2019, a favor de su extrabajador, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,805.00.

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la compensación por tiempo de servicios, correspondiente al periodo mayo 2019 y el periodo tronco de noviembre 2019, a favor de su extrabajador, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,805.00.

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el pago de la remuneración vacacional, correspondiente al periodo tronco 2019-2020 (del

21.3.2019 al 2.11.2019), a favor de su extrabajador, tipificada en el numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 5,805.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento del 29 de enero de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,675.00.

1.4. Con fecha 24 de febrero de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, argumentando lo siguiente:

- Se ha interpuesto una demanda judicial en el Expediente N° 06221-2021-0-1801-JP-LA-04, en contra de su representada, en la que pretende el pago de los conceptos de beneficios sociales señalados en la presente Orden de Inspección.

- La imputación de la infracción y multa debe contener todas las conductas infractoras, debiéndose imponer una sola multa aun cuando se detecten diversos incumplimientos relacionados al pago íntegro y oportuno de los beneficios laborales.

- Las sanciones impuestas no cumplen con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por lo queda claro que las circunstancias de la comisión de las supuestas infracciones son excepcionales y puntuales, no pudiendo ser generalizadas, no habiendo obtenido su representada ningún beneficio ilegal como consecuencia de la misma o que se hubiese incumplido norma sociolaboral alguna.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 04 de agosto de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación por considerar los siguientes puntos:

- En el proceso judicial se busca satisfacer la pretensión del trabajador demandante, mientras que en este procedimiento se tutela el interés público por medio de la sanción ante la comisión de faltas administrativas.

- Respecto al avocamiento de causa pendiente en el Poder Judicial, aun cuando el expediente judicial N° 06221-2021-0-1801-JP-LA-04 se encontrará en trámite a la fecha, la competencia establecida en la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, no impide ni limita la acción de la Inspección del Trabajo ni el cumplimiento de sus finalidades reguladas en el artículo 3 de la LGIT.

- No se aprecia la existencia de pronunciamiento por parte del juez encargado de la causa, que haya ordenado la inhibición de la autoridad administrativa de trabajo, impidiendo que ésta continuara con el presente procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, resulta ajustado a derecho que el inferior en grado haya emitido pronunciamiento sobre la propuesta de multa contenida en el Acta de Infracción.

- Respecto a las cuatro infracciones graves, por no cumplir con el pago de las gratificaciones, bonificación extraordinaria, CTS y vacaciones, de lo expuesto, cabe señalar que, los hechos que se le atribuyen a la inspeccónada se tratan de cuatro conductas en materia de relaciones laborales sancionables en forma independiente, por cuanto son obligaciones legales que nacen de disposiciones legales distintas, por lo que el incumplimiento de cada una constituye un acto independiente, conforme a lo propuesto por el personal inspectivo y acogido por la Autoridad instructora.

- Al haberse desestimado todos los extremos del recurso de apelación, se confirma la responsabilidad administrativa de la inspeccónada por las infracciones en materia de relaciones laborales y a labor inspectiva.

1.6. Con escrito de fecha 19 de agosto de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1315-2022-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, mediante Memorandum-001484-2023-SUNAFIL/ILM, recepcionado el 06 de junio de 2023.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1. Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la

misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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 otorgarle esta facultad al administrado mediante 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, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3. El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.

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 CORPORACION LOGÍSTICA EMPRESARIAL S.A.C.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que **CORPORACION LOGÍSTICA EMPRESARIAL S.A.C.** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 32,895.00, por la comisión, entre otras, de una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, tipificada

en el numeral 46.7 del artículo 46 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 09 de agosto de 2022.

4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por **CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.**

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

5.1. Con escrito de fecha 19 de agosto de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- Lo solicitado en la medida de requerimiento fue cumplido con posterioridad, en ese sentido, se realizaron los pagos que fueron requeridos en la medida de requerimiento en un plazo razonable, debiendo aplicarse el artículo 47-A del RLGIT, el cual se remite al literal f) del artículo 257 del TUO de la LPAG.

- Efectuó el pagó a través de un certificado de depósito que fue entregado a través de una demanda de consignación de beneficios sociales presentada en fecha 17 de enero de 2020, antes de la notificación de la imputación de cargos, operando el eximite.

- El extrabajador tenía al momento de la medida de requerimiento un proceso judicial en el que había identidad en los mismos hechos, sujetos y fundamentos. Al momento del requerimiento, aún no había un pronunciamiento judicial firme que estableciera que entre el demandante y la empresa existía una relación laboral, por lo que no era lógico que se exigiera el pago.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

6.1. Revisado el recurso de revisión interpuesto, es oportuno señalar que esta Sala solo es competente para evaluar las infracciones sancionadas como MUY GRAVES; por lo que, estando a los actuados, se evidencia que la resolución impugnada contiene cuatro (04) infracciones GRAVES, así como una (01) infracción MUY GRAVE, siendo materia de análisis sólo esta última. Por lo tanto, los argumentos tendientes a cuestionar la imposición de las sanciones graves son argumentos respecto de los cuales esta Sala no tiene competencia para pronunciarse, toda vez que respecto a las mismas ya se ha agotado la vía administrativa.

6.2. Asimismo, previamente al análisis de los alegatos materia de recurso, debe tenerse en cuenta que, mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL, vigente desde el 18 de agosto de 2022, este Tribunal estableció el precedente de observancia obligatoria, señalando lo siguiente:

"6.17. Sobre la base de lo previsto en el literal a) del artículo 16 y el inciso 18.1 del artículo 18 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral (Decreto Supremo N° 004-2017-TR), tras el control de admisibilidad del recurso de revisión interpuesto, a cargo de la autoridad emisora de la decisión impugnada, este órgano de revisión tiene el deber de efectuar el control de procedencia del recurso. Así, se declarará la improcedencia del recurso de revisión en los siguientes supuestos:

- i) Cuando el acto impugnado no corresponda a resoluciones de segunda instancia que se pronuncian sobre la imposición de sanciones;
- ii) Cuando la infracción materia de sanción que se impugna, no esté tipificada como muy grave en el RLGIT; o
- iii) Cuando el recurso de revisión no se sustente en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal.

6.18. Lo anterior exige al administrado una mayor rigurosidad en la formulación de sus escritos de revisión, en la medida que, al tratarse de un recurso extraordinario, para que los fundamentos contenidos en este puedan ser conocidos y evaluados por el Tribunal, no basta que la resolución recurrida contenga la imposición de sanciones por infracciones muy graves, sino que su impugnación debe ceñirse estrictamente a los presupuestos básicos establecidos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, esto es: 1) Debe cuestionar al menos una infracción tipificada y calificada como muy grave, en el RLGIT, o en caso de omisión, el razonamiento empleado es

suficiente para deducir ello, y; 2) Este cuestionamiento debe sustentarse necesariamente, en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas que rigen el derecho laboral, y/o en el apartamiento inmotivado de algún precedente de observancia obligatoria emitido por este Tribunal, que haya incidido directa o indirectamente, en la determinación de las infracciones.

6.19. Y es que, en ciertos casos, se aprecia la existencia de recursos de revisión donde, impugnándose una resolución que confirma la imposición de una sanción económica por la comisión de alguna infracción tipificada como muy grave en el RLGIT; no se cuestiona expresamente dicha infracción de forma directa o siquiera indirecta (cuando no se plantea algún razonamiento que pueda permitir deducir ello). Tal situación implica que tales recursos promueven asuntos fuera de la competencia material de este Tribunal, debiendo este órgano colegiado declarar la improcedencia, conforme a la normativa que rige su actuación."

6.3. En ese entendido del recurso de revisión se evidencia que algunos alegatos son generales, no vinculados a los criterios antes señalados, esto es, algunos de los fundamentos del recurso no se sustentan en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal, así como tampoco se encuentran vinculados a las infracciones muy graves materia de sanción. Por lo tanto, corresponde a esta instancia analizar solo los fundamentos vinculados a los aspectos señalados en el precedente antes invocado y/o los referentes a la invocación de la afectación del debido procedimiento⁹, no correspondiendo pronunciarse sobre los alegatos que no se encuentren en dichos presupuestos o vinculados a la infracción muy grave impuesta.

Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo

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

6.5. 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).

6.6. A su vez, el numeral 2 del artículo 248º 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. Devido 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.

6.7. 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 (...).”

6.8. 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).

6.9. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-AA señaló que no solo existe base Constitucional o jurisprudencial para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento Convencional, a saber:

“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares. Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139.^o de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito “judicial”, sino también en el ámbito administrativo” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8^o de la Convención Americana” (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene -en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N.º 2050-2002-AA/TC- que “si bien el artículo 8^o 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)

6.10. 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

6.11. Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

6.12. 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.

6.13. 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.

6.14. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

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

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

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

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

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

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 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)

6.15. 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

6.16. En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores

orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

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

6.18. Por ello, la LGIT señala que la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo¹⁰, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización en aquellos supuestos en los que la autoridad determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro de un plazo razonable, calificándose como una infracción a la labor inspectiva el incumplimiento del mandato dictado por el inspector¹¹.

6.19. Es decir, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador¹². En aquellos casos en los que el inspector tiene conocimiento de la insubsanabilidad de la conducta o de la imposibilidad del sujeto inspeccionado de cumplirla, su emisión -a consideración de esta Sala- atenta contra el Principio de Razonabilidad¹³.

6.20. De autos se observa que la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 29 de enero de 2020¹⁴, contenía los siguientes mandatos: “1. Acreditar el pago íntegro de las gratificaciones legales generadas y truncas conforme a ley, así como el pago de los intereses legales (...); 2. Acreditar el pago de la bonificación extraordinaria del 9%, así como el pago de los intereses legales (...); 3. Acreditar el pago de las vacaciones truncas conforme a ley (...); 4. Acreditar el pago de la Compensación por tiempo de Servicios generadas y truncas conforme a ley, así como el pago de los intereses legales (...); 5. Acreditar el pago de asignación familiar conforme a ley, así como el pago de los intereses legales (...).” Otorgando para dicho efecto, un plazo máximo de veintiocho (28) días hábiles para la adopción de las medidas requeridas, bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento.

6.21. Conforme se advierte del numeral 4.4 del acta de infracción, la impugnante no logró acreditar el cumplimiento íntegro de todas las obligaciones requeridas, subsistiendo los incumplimientos imputados por el comisionado.

6.22. Como se puede verificar del Acta de Infracción, los incumplimientos de lo solicitado en la medida inspectiva de requerimiento fueron imputados a título de “faltas graves”. Es decir, para efectos del análisis del recurso de revisión (enfocado en la presente infracción a la labor inspectiva), es ineludible la apreciación sobre la comisión o subsanación de los incumplimientos en materia de relaciones laborales, calificado por el RLGIT como “faltas graves”.

6.23. Debemos tener en cuenta el precedente administrativo de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 06 de mayo de 2022, que en sus fundamentos 6.8, 6.9 y 6.10 establece:

“6.8. Así, los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son, sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren imputaciones que contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” y alguna o algunas más de distinto grado. Ante este tipo de plataformas impugnatorias, el Tribunal de Fiscalización Laboral se encuentra obligado a distinguir lo

que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.

6.9. En ciertos casos —como el que es objeto de la presente resolución— el recurso de revisión propone el análisis de infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT,¹⁵ pero las materias objeto de la medida de requerimiento son calificadas por la normativa como faltas “graves” o “leves”, lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material de este Tribunal.

6.10. De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas por inejecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la proporcionalidad y razonabilidad de tales medidas, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia.”

6.24. Es oportuno señalar que, este Tribunal mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, que constituye precedente de observancia obligatoria, reconoce la naturaleza independiente de las infracciones contra la labor inspectiva, señalando: “los actos o hechos que impiden o dificultan la labor inspectiva y que se consignan en el acta de infracción, constituyen infracciones que no tienen una naturaleza secundaria, adjunta ni dependiente respecto de posibles infracciones ocurridas y detectadas en la visita inspectiva, referentes a aspectos sustantivos objeto de control por la inspección del trabajo”. Por lo que, su configuración se efectúa independientemente de las infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral o en materia de SST, que se detecten.

6.25. Estando a lo señalado, se debe tener en cuenta que, respecto a las infracciones que son materia de solicitud de subsanación en la medida inspectiva de requerimiento, calificadas como infracciones graves en el acta de infracción, se ha agotado la vía administrativa, esto es, ha causado estado¹⁶, no siendo objeto de análisis ni pronunciamiento.

6.26. Asimismo, de la revisión de la medida inspectiva de requerimiento se advierte que el inspector comisionado no ha realizado una correcta aplicación de los artículos 14 de la LGIT y 17.2¹⁷ del RLGIT, referente a que, para la emisión de una medida inspectiva de requerimiento, resulta de vital importancia que se compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico, incumpliendo con la aplicación del principio de legalidad, debido a que en principio, se advierte que el trabajador afectado -respecto del cual subsisten las infracciones en materia de relaciones laborales- adjunto como parte de su denuncia recibos por honorarios y la constancia policial de verificación de presunto despido arbitrario, esto es, era materia de análisis la naturaleza de la relación, el mismo que no se advierte de la medida de requerimiento.

6.27. Sobre el particular, es importante señalar que este Tribunal en la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL y en la Resolución de Sala Plena N° 009-2023-SUNAFIL/TFL, ha desarrollado fundamentos con calidad de precedentes de observancia obligatoria, estableciendo que la medida de requerimiento debe comprender un análisis de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, esto es, que en principio debe haberse comprobado la existencia de una infracción.

6.28. Estando a lo señalado, el comisionado debió, en principio, efectuar el análisis de la naturaleza de la relación, en atención a lo verificado y los medios probatorios presentados, toda vez que el pago de los beneficios sociales se encuentra relacionado con la existencia o determinación de una relación laboral, en atención a lo prescrito en el artículo 24 de la Constitución Política del Perú, que establece:

“El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”.

6.29. Por su parte, el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante, TUO de la LPCL) establece que “en toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se

presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado". Así, existe un vínculo de naturaleza laboral cuando se presentan los siguientes tres (3) elementos: (i) prestación personal del servicio, (ii) remuneración y (iii) subordinación; siendo este último el elemento distintivo entre el contrato de trabajo y el contrato de locación de servicios, el cual adopta una serie de manifestaciones, cuyo descubrimiento nos lleva a concluir el carácter laboral de una relación contractual.

6.30. Asimismo, en la Casación Laboral N° 767-2022-PIURA, del 20 de agosto de 2024, se señaló en el considerando noveno:

"(...) sin embargo, en este caso, no estamos frente a una demanda de nivelación o categorización, sino simplemente, la desnaturalización de locación de servicios se realiza para efectos de reconocer el pago de los beneficios sociales por dicho periodo". En similar sentido, en la Casación N° 8793-2023-DEL SANTA, del 9 de setiembre de 2024, se señaló (fundamento décimo tercero) que, "(...) por la desnaturalización de los contratos por locación de servicios suscritos con la entidad emplazada, en aplicación de la presunción contenida en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, por lo que en aplicación del acuerdo adoptado en el Pleno citado en el considerando precedente, corresponde declarar la invalidez de los contratos administrativos firmados con posterioridad, debiendo reconocerse un vínculo laboral continuo desde su fecha de ingreso hasta la fecha de su cese, con el consecuente pago de beneficios sociales reclamados por el periodo reclamado".

6.31. En ese entendido, al evidenciarse la existencia de los elementos del contrato de trabajo indicados en el artículo 4 del TUO de la LPCL, se tiene que los trabajadores afectados deben tener un contrato de trabajo de plazo indeterminado, lo que resulta correspondiente con la aplicación del principio de primacía de la realidad, siendo procedente que se les registre en la planilla electrónica desde el día de ingreso a laborar, estar inscritos en la seguridad social en salud y en pensiones, y en la oportunidad que corresponda, percibir los derechos laborales que el ordenamiento jurídico determine para la relación laboral en específico.

6.32. Por tanto, cuando en la realización de las actuaciones inspectivas los comisionados advierten la existencia de una relación de carácter laboral sobre la que las partes celebraron un tipo de contrato de servicios distinto al correspondiente (locación de servicios, comisión mercantil, etcétera), deben procurar requerir información necesaria u obtener la misma, haciendo uso de las amplias facultades reconocidas en favor de la inspección del trabajo, a fin de poder determinar la verdadera naturaleza jurídica de dicha relación¹⁸.

6.33. De comprobarse la existencia de los elementos esenciales del contrato de trabajo (esto es, que la relación existente entre el supuesto afectado y la inspeccionada sea de naturaleza laboral), debe justificarse la naturaleza subordinada del vínculo jurídico existente, lo que requiere de un análisis de tipo cualitativo que explique la interacción entre los indicios concurrentes.¹⁹ Dicha fundamentación puede estar establecida de manera clara y suficiente en la medida inspectiva de requerimiento o en un documento previo de la fiscalización al que ésta haga referencia. En cualquiera de estos escenarios, el inspector actuante deberá considerar, según corresponda, el requerimiento de subsanación de las infracciones que haya determinado como consecuencia de su investigación y que correspondan a los efectos jurídicos propios del reconocimiento del vínculo existente como uno de tipo laboral (por ejemplo: pago de beneficios sociales, registro en la seguridad social en salud y en pensiones). En sentido contrario, resulta evidente que la mencionada medida inspectiva no podría contener un mandato dirigido al pago de beneficios sociales si, previamente, la inspección no ha expuesto las razones que justifican la calificación de la relación entre la inspeccionada y el supuesto afectado como una de naturaleza laboral.

6.34. Estando a lo señalado, se advierte de autos que el comisionado no efectuó el referido análisis, limitándose a señalar que efectuó la verificación de los hechos y requiriendo el pago de beneficios sociales, sin antes haber explicado suficientemente, en la medida inspectiva de requerimiento, la existencia de la relación laboral, vulnerando el principio de legalidad y el debido procedimiento, al emitir una medida de requerimiento sin efectuar tal evaluación.

6.35. Cabe señalar que, conforme se advierte del referido documento, se requirió el cumplimiento del pago de la asignación familiar respecto a otro trabajador, sobre el que si se tenía claro la existencia de una relación laboral. Sin embargo, como fue determinado por la instancia de sanción, en los fundamentos 33 a 37 de la resolución de sanción, el comisionado no efectuó la correcta determinación de la configuración de dicha conducta, habiéndose acreditado su cumplimiento, no siendo acogida dicha infracción y excluyendo al trabajador de la infracción a labor inspectiva. Por lo que el análisis realizado previamente se entiende respectivo del trabajador y de las infracciones subsistentes.

6.36. Si bien la Sub-Intendencia, mediante la resolución de sanción, hace un análisis de los incumplimientos imputados, no se advierte que haya efectuado la motivación correspondiente respecto del supuesto antes señalado, resultando ello de vital importancia para la correcta determinación de la naturaleza de la relación laboral como fundamento para emitir la medida inspectiva de requerimiento y la configuración de las infracciones imputadas. Por lo que la Resolución de Sub-Intendencia, en dicho extremo, incurre en una falta de motivación y análisis de las actuaciones inspectivas, vulnerando el debido procedimiento.

6.37. 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 Material²⁰-, 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 absolutación 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.

6.38. 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:

"El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

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

a) **Inexistencia de motivación o motivación aparente.** *Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.*

b) **Falta de motivación interna del razonamiento.** *La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el*

Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

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

6.39. En consecuencia, se encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura, ya que la Sub-Intendencia no ha efectuado el análisis de validez de las actuaciones inspectivas, referente a la correcta determinación de la relación laboral como fundamento para emitir la medida inspectiva de requerimiento y la configuración de las infracciones imputadas. Por lo que se advierte que su decisión, en dicho extremo, carece de sustento jurídico exigido.

6.40. Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14º 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 10º 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)

6.41. Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub-Intendencia de Resolución, que debió evaluar de manera adecuada los hechos y lo actuado en la fase inspectiva, respecto a los extremos antes señalados.

6.42. Estando a lo expuesto, la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, confirmada por la Resolución de Intendencia N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM, incurre en vicio de nulidad parcial y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10º del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

6.43. Cabe indicar que la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta solo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independizables para que se pueda seccionar solo la parte que adolece de nulidad²¹. Por tanto, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente, un acto parcialmente válido, en la parte que no adolece de vicio alguno, tal como se evidencia en el presente caso.

6.44. En tal sentido, considerando que la Resolución de Sub Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, en el extremo referido a la infracción muy grave, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo; corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento vinculados a dicho extremo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 y 13.2²² del artículo 13 del TUO de la LPAG.

6.45. Cabe mencionar que, la nulidad parcial permite anular una parte del acto y dejar intacta la otra, separando según la independencia que las mismas puedan brindar respecto de la otra parte. De igual manera permite reconocer otros efectos distintos al acto nulo²³.

6.46. Por tanto, subsisten los extremos de la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022 y de la Resolución de Intendencia N° 1315-2022-SUNAFIL/ILM, no vinculados a la causal de nulidad parcial antes señalada. Cabe señalar que, respecto de las infracciones graves imputadas ya se ha agotado la vía administrativa, y al no ser competencia del Tribunal, no se emite pronunciamiento al respecto.

6.47. Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial que motiva la nulidad parcial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub-Intendencia respectiva, a efectos de que dicha instancia emita una nueva decisión en el extremo referido a la infracción muy grave imputada, acorde a los argumentos contenidos en la presente Resolución.

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

6.48. El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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”.

6.49. Considerando lo señalado, la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo. Por lo que dicho extremo de la resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos y actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

6.50. En consecuencia, se remite la presente Resolución a la Intendencia de Lima Metropolitana y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos de 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.

6.51. Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes —sin perjuicio del pronunciamiento que se emita como efecto de la nulidad desarrollada en la presente resolución—, como resultado del procedimiento administrativo sancionador, serían las que corresponde a las siguientes infracciones:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	No acreditar el pago de las gratificaciones legales, incluido los intereses de ley, correspondiente al periodo de julio 2019 y el periodo tronco de diciembre 2019, a favor de su extrabajador.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT GRAVE
2	Relaciones Laborales	No acreditar el pago de las bonificaciones extraordinarias, incluido los intereses de ley, correspondiente al periodo de julio 2019 y el periodo tronco de diciembre 2019, a favor de su extrabajador.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT GRAVE
3	Relaciones Laborales	No acreditar el pago de la compensación por tiempo de servicios, correspondiente al periodo mayo 2019 y el periodo tronco de noviembre 2019, a favor de su extrabajador.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT GRAVE
4	Relaciones Laborales	No acreditar el pago de la remuneración vacacional, correspondiente al periodo tronco 2019-2020 (del 21.03.2019 al 02.11.2019), a favor de su extrabajador.	Numeral 24.4 del artículo 24 del RLGIT GRAVE

7.2. Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o de derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

8.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado

por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

8.2. En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referido a la determinación de la desnaturalización de la relación laboral, como fundamento para emitir la medida inspectiva de requerimiento y requerir el pago de beneficios sociales u otros, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos 6.32 y 6.33 de la presente resolución, sean declarados precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 - Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.**, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3650-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución, en el extremo referido a la infracción muy grave, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

SEGUNDO.- RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub-Intendencia N° 0237-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 11 de febrero de 2022, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento en el extremo referido a la infracción muy grave, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

TERCERO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.32 y 6.33 de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

CUARTO.- PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

QUINTO.- Notificar la presente resolución a **CORPORACION LOGISTICA EMPRESARIAL S.A.C.** y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

SEXTO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin de que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.50 de la presente resolución.

SÉTIMO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrate, comuníquese y publíquese,

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Vocal Titular

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

Vocal ponente: MANUEL DE LAMA

- 1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Remuneraciones (submaterias: gratificaciones; asignaciones); compensación por tiempo de servicios (submateria: depósito de CTS); bonificación no remunerativa (submateria: incluye todas); jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (submateria: vacaciones).
- 2 Notificada a la impugnante el 08 de agosto de 2022, ver folio 88 del expediente sancionador.
- 3 "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 1. Creación y finalidad Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."
- 4 "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia."
- 5 "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras (...) El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento. El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."
- 6 "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL Artículo 17.- Instancia Administrativa El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión."
- 7 "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral Artículo 2.- Sobre el Tribunal El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa. El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno. Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."
- 8 Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.
- 9 Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 9 de mayo de 2023.
"(...) 29. Por ello, es importante señalar que toda afectación o invocación al debido procedimiento por parte de los recurrentes -y en general a alguno de los principios identificados en el Título Preliminar del TUO de la LPAG- debe de encontrarse vinculada con una infracción de naturaleza muy grave, como parte del presupuesto de la competencia material de este Tribunal, además, de encontrarse debidamente fundamentada y delimitada por el solicitante de un recurso extraordinario (conforme se detalló en los fundamentos 6.17 a 6.19 de la Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL).
30. Por el contrario, aquellos recursos de revisión que contengan la invocación a situaciones que pueda evidenciar la vulneración al debido procedimiento, así como a otro principio reconocido por el TUO de la LPAG pero que verse sobre infracciones que no son de competencia de este Tribunal o que no se encuentren debidamente fundamentada y delimitada en el recurso extraordinario, deberán ser declarados como improcedentes." LGIT, "Artículo 5.- Facultades inspectivas En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados están investidos de autoridad y facultados para:
(...) 5.3 Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento."
- 10 LGIT, "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.
(...)"
- 11 Tal y como se señaló en el considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4
- 13 TUO de la LPAG, "Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...) 1.4. 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."
- 14 Folio 112 del expediente inspectivo.
- 15 "Artículo 46.- Infracciones muy graves a la labor inspectiva Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos:
(...) 46.7 No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo".
- 16 Dáños Ordoñez, Jorge. "Las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo. Las llamadas resoluciones "que causan estado". En: Ius et Veritas. Año 9, N° 16. Lima, junio, 1998, pp. 209- 210, señala que: "(...) acto administrativo que "causa estado" es aquél que agota o pone fin a la vía administrativa porque fija de manera definitiva la voluntad de la Administración constituye la manifestación final de la acción administrativa respecto de la cual no es posible la interposición de otro recurso impugnativo, (...) por lo que únicamente podría ser objeto de cuestionamiento ante el Poder Judicial.
- 17 RLGIT, "Artículo 17.- Finalización de las actuaciones inspectivas
(...)"
- 17.2 Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente puede ordenar su seguimiento control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento. Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones sin que éste las haya subsanado, se extiende el acta de infracción correspondiente, dando fin a la etapa de fiscalización. El acta de infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54.
- 18 Resolución de Sala Plena N° 001-2023-SUNAFIL/TFL, del 05 de enero de 2023, Resolución de Sala Plena N° 021-2024-SUNAFIL/TFL, del 22 de noviembre de 2024.
- 19 Expediente N° 02069-2009-PA/TC, del 25 de marzo de 2010, en el fundamento cuarto, el Tribunal Constitucional señala que para determinar si existió una relación de trabajo entre las partes encubierta mediante un contrato civil, debe evaluarse si en los hechos se presentaron, en forma alternativa y no concurrente, alguno de los siguientes rasgos de laboralidad, que a continuación se detalla: "a) control sobre la prestación desarrollada o la forma en que ésta se ejecuta; b) integración de la demandante en la estructura organizacional de la Sociedad; c) la prestación fue ejecutada dentro de un horario determinado; d) la prestación fue de cierta duración y continuidad; e) suministro de herramientas y materiales a la demandante para la prestación del servicio; f) pago de remuneración a la demandante; y, g) reconocimiento de derechos laborales, tales como las vacaciones anuales, las gratificaciones y los descuentos para los sistemas de pensiones y de salud".
- 20 Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
"..."
- 1.2. 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.

(...)

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."

²¹ CABANELAS, Guillermo. Diccionario Encyclopédico de Derecho Usual. Tomo V, Buenos Aires: Editorial Helasta, p. 549.

²² Artículo 13.- Alcances de la nulidad

(...)

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.

²³ Morón Urbina, J (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, Tomo I, p. 269.

J-2419169-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA Nº 005-2025-SUNAFIL/ILM

**EXPEDIENTE : 061-2022-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR**

**PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA**

**IMPUGNANTE : PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA DEL PERU
S.A.C.**

**ACTO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA
IMPUGNADO Nº 1447-2022-SUNAFIL/ILM**

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL PERU S.A.C.**, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 08 de junio de 2022 y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 061-2022-SUNAFIL/ILM. Se **ESTABLECE**, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.25, 6.26, 6.27, 6.28, 6.29 y 6.30 de la presente resolución, relacionados a la configuración de conductas no punibles derivadas de la demora en la respuesta a requerimientos de información.

Lima, 13 de junio de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL PERU S.A.C.**, (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 1447-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 26 de agosto 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° 1168-2021-SUNAFIL/INSSI, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, **SST**)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 029-2022-SUNAFIL/INSSI (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual

se propuso una sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones graves a la labor inspectiva, por la falta de colaboración del sujeto inspeccionado, al no presentar inicialmente la documentación solicitada mediante los requerimientos de información de fecha 04 de enero del 2022 y 10 de enero del 2022.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 319-2022-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 23 de febrero de 2022, notificada a la impugnante el 25 de febrero de 2022, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

1.3. De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 525-2022-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 18 de marzo de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual, procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana la cual, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 08 de junio de 2022, notificada el 10 de junio de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 24,196.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con facilitar información y documentación necesarias para el desarrollo de las funciones inspectivas, notificado mediante requerimiento de información de fecha 04 de enero de 2022, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,098.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con facilitar información y documentación necesarias para el desarrollo de las funciones inspectivas, notificado mediante requerimiento de información de fecha 10 de enero de 2022, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,098.00.

1.4. Con fecha 21 de junio de 2022 y 23 de junio de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, argumentando lo siguiente:

i. No se configuró ninguna negativa a proporcionar la información debido a que la empresa sí cumplió con presentar la documentación con fecha 17 de enero del 2022, solicitada en el requerimiento de información, y nunca manifestó ni declaró su oposición a ello o negó el proceder con su presentación.

ii. En vista que normativamente no se tipificó un plazo perentorio para dar respuesta a dichos requerimientos de información, cumplieron con presentar lo requerido en un plazo razonable en función a la naturaleza del requerimiento, afirman que no se ha tipificado la negativa de facilitar la información y documentación requerida debido a que si presentaron la información correspondiente. Siendo así que dicha información fue revisada y tomada en cuenta para la investigación de los hechos y el debido desarrollo de sus funciones, cumpliéndose con la finalidad del procedimiento administrativo, consistente en dilucidar, investigar y comprobar que los administrados dieron cumplimiento a las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

iii. Que, la empresa jamás se negó a prestar colaboración y menos a la entrega de documentación que ayude a esclarecer lo ocurrido, siendo los más interesados en que se esclarezca la verdad y teniendo en cuenta que, con la empresa GTA PERU S.A., mantienen obligaciones contractuales que podrían ser resueltas si resultara que son responsables por el accidente fatal.

iv. Si bien se señala que no se cumplió con el deber de facilitar la información y que el inspector prosiga con la investigación, la información se hizo de su conocimiento en 2 días hábiles posteriores, tomando en cuenta que la información requerida era abundante y que, con la intención de recabarla lo más completa, se justifica la dilación en la entrega. Así, el argumento planteado de la negativa a colaborar falta a la verdad de manera obvia y flagrante.

v. Si bien la apelada indica que no se puede amparar en invocar principios para evadir la responsabilidad por la comisión de las infracciones, dichos principios, como el de informalismo, celeridad, eficacia, simplicidad, rigen los procedimientos administrativos como el de autos.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 1447-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 26 de agosto de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. El inspeccionado no cumplió con remitir inicialmente, en el plazo otorgado, la información que se requirió vía casilla electrónica, esto es, hasta el 07 de enero de 2022 y 12 de enero de 2022, respectivamente, incurriendo en infracción grave a la labor inspectiva por su falta de colaboración.

ii. Se establecieron plazos perentorios de entrega de la información requerida, no siendo correcto que la impugnante indique que no se indicó ningún plazo para la entrega de dicha información.

iii. Sobre la entrega posterior de la información solicitada es preciso indicar que, en los requerimientos de información, se establecieron los plazos para su entrega, además de señalarse el apercibimiento respectivo en caso de incumplimiento. De este modo, tomando en cuenta que el inspeccionado no cumplió con los plazos de entrega de la información requerida, se configuró el supuesto de las infracciones por las cuales fue multado.

iv. En el caso de autos se advierte, objetivamente, que la actuación del personal inspectivo se ha sujetado a los principios ordenadores que rigen al Sistema de Inspección del Trabajo; así, la potestad sancionadora de la autoridad administrativa ha sido ejercida en sujeción a las disposiciones del procedimiento sancionador establecidas en la LGIT y en el RLGIT, así como en concordancia con los principios de la potestad sancionadora administrativa previstas en el TUO de la LPAG, por lo que no se observa transgresión alguna al debido procedimiento.

1.6. Con fecha 01 de septiembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1447-2022-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, mediante MEMORANDUM-001498-2023-SUNAFIL/ILM, recibido el 07 de junio 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.

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 resolutivo con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1. El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha

Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

3.2. Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3. El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias"⁸.

3.4. En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

3.5. En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL PERÚ S.A.C.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL PERU S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1447-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 24,196.00 por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES a la labor inspectiva, tipificadas 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 01 de septiembre de 2022.

4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL PERU S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 01 de septiembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1447-2022-SUNAFIL/ILM, en términos similares a su recurso de apelación, señalando los siguientes alegatos:

i. No se configuró el incumplimiento tipificado en el 46.3 del artículo 46 del RLGIT, es decir, la negativa a proporcionar la información solicitada, ello debido a que sí cumplieron con presentar la documentación solicitada en el requerimiento de información, con fecha 17 de enero del 2022. Nunca manifestaron ni declararon oposición a ello o se negaron a proceder con su presentación.

ii. Que, normativamente no se ha tipificado un plazo perentorio para dar respuesta a dichos requerimientos de información; el único plazo aplicable fue el otorgado discrecionalmente por SUNAFIL, plazos de tres (03) y dos

(02) días hábiles, respectivamente, los cuales no fueron razonables en función a la naturaleza del requerimiento, tomando en cuenta que la información era abundante y se tenía que recabar de forma completa.

iii. Sin perjuicio del plazo poco razonable antes mencionado, más importante aún, y lo que realmente imposibilitó la entrega de la información, y vulneró el derecho de defensa, fue el incumplimiento por parte de SUNAFIL de lo dispuesto por el segundo párrafo del Artículo 6 del Decreto Supremo N° 003-2020-TR, relacionado a las alertas cada vez que se notifica un documento a la casilla electrónica. Sin estas, la notificación no está completa ni efectivamente realizada de acuerdo a la norma. La notificación no surtió efecto alguno e implicó que se haya vulnerado el derecho a la defensa y a una correcta y oportuna notificación en perjuicio de la impugnante.

iv. Existen, al respecto, varios pronunciamientos en la misma línea por parte del Tribunal de Fiscalización Laboral, los cuales constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las Entidades: Resolución N° 547-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 548-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala; Resolución N° 552-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución N° 422-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Por decisión mayoritaria de los miembros del Tribunal señalan que, mientras los administrados no reciban las alertas al correspondiente correo electrónico y/o mediante mensajería, de acuerdo a norma, el derecho de defensa ha sido vulnerado.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la conducta tipificada

6.1. Entre los argumentos del recurso de revisión, la impugnante objeta la configuración de la infracción sancionada, alegando que la documentación solicitada en los requerimientos de información, fue presentada el día 17 de enero de 2022. Para analizar la validez de este argumento es necesario examinar el tipo sancionador controvertido en el recurso impugnatorio, partiendo de la comprensión del principio de tipicidad, del bloque de legalidad que la Constitución integra.

6.2. Así, corresponde analizar el cumplimiento del principio de tipicidad.⁹ Sobre el particular, 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”.¹⁰

6.3. 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”.

6.4. De acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248º del TUO de la LPAG¹¹, sólo 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.

6.5. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha establecido 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 proscriptiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”.¹²

6.6. En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constríñe 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.

6.7. Es así como, de la lectura del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, contiene un tipo infractor referido a la **negativa** del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones. (énfasis añadido).

6.8. En el caso particular, la conducta infractora reprochada, que sustenta la aplicación del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, se encuentra descrita en el numeral 4.10 del acápite IV Hechos Constatados del Acta de Infracción:

“4.10. El sujeto inspeccionado, **al no cumplir con remitir inicialmente en el plazo otorgado**, la información que se requirió vía casilla electrónica, hasta el 07/01/2022 y el 12/01/2022, incurrió en Infracción Grave a la Labor Inspectiva por su falta de colaboración con el inspector de trabajo comisionado, de conformidad con lo previsto en el literal c) y e) del artículo 9 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. **Al haber proseguido la verificación de las materias comprendidas y habiendo concluido la presente fiscalización sin haber detectado otro incumplimiento, y de acuerdo al criterio contenido en los numerales 14 y 15 del Acuerdo Plenario contenido en la Resolución de Sala Plena N° 001- 2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, se concluye que el sujeto inspeccionado incurrió en Infracción Grave a la Labor Inspectiva por su falta de colaboración con los Inspectores comisionados**, al no enviar la información solicitada inicialmente, retardando de esa manera el ejercicio de la función inspectiva de los inspectores del trabajo; de conformidad con lo establecido en el inciso 45.2 del artículo 45 del D.S. N°019-2006-TR. (...)" (énfasis añadido).

6.9. En este punto, se debe tener en cuenta lo previsto en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, citada en la misma Acta de Infracción, que contiene el precedente administrativo de observancia obligatoria¹³, en el que se estableció el criterio a tener en cuenta para los casos de demora en la respuesta a un requerimiento de información efectuado por el (la) inspector (a) de trabajo y su subsunción en las normas sancionadoras contempladas en el artículo 45.2 o en el artículo 46.3 del RLGIT, según las circunstancias, conforme se aprecia a continuación:

“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).

6.10. Además, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, que contiene el precedente administrativo de observancia obligatoria¹⁴ que, entre otros, ha establecido 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 sujetará 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.

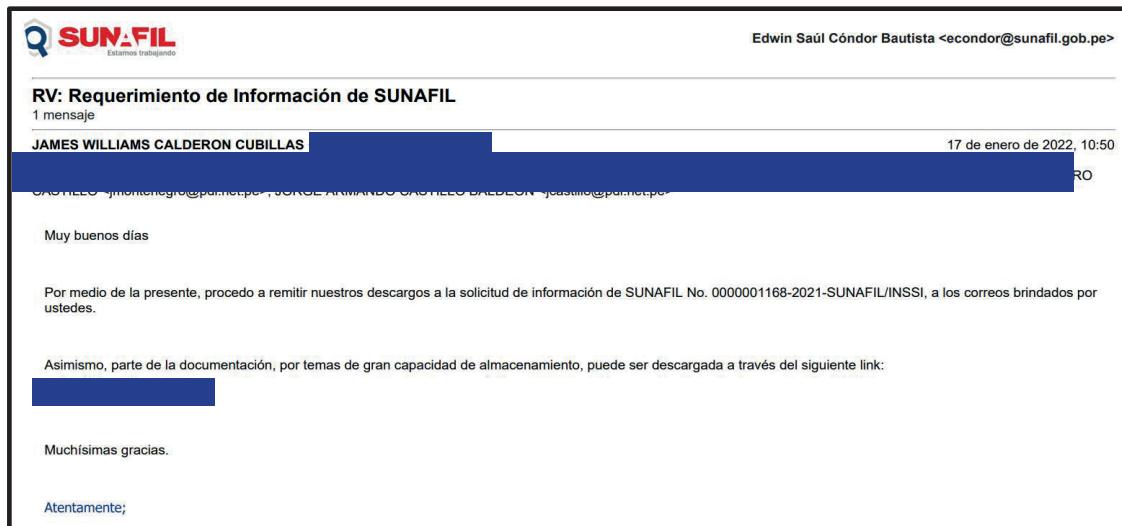
12. Finalmente, **toda remisión de la información solicitada por los inspectores actuantes, en momentos posteriores al cierre de la orden de inspección constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT**. (énfasis añadido).

6.11. En el caso materia de análisis, a pesar que a la fecha de la emisión de las resoluciones de primera y segunda instancia (08 de junio de 2022 y 26 de agosto de 2022, respectivamente) ya había sido publicada la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNATIL/TFL, esta no fue debidamente analizada por las instancias previas, aun cuando el fundamento jurídico 15 de dicho precedente exige que, tanto en la formulación de las actas de infracción como en su calificación posterior, se evalúe si la fiscalización pudo proseguir desplegando sus funciones pese al actuar del sujeto inspeccionado. Esta evaluación y reexamen era necesario pues, en el presente caso, si bien en el acta de infracción se atestigua que la inspeccionada no cumplió con remitir

inicialmente la información requerida, la que se remitió el 17 de enero de 2022¹⁵, es en atención de la misma que se pudo continuar con la verificación de las materias comprendidas en la Orden de Inspección, **habiendo concluido la fiscalización sin detectar otro incumplimiento** más que aquellos a la labor inspectiva. Debe de considerarse, además, que la misma Acta de Infracción señala, en el párrafo previamente citado en esta resolución, que la tipificación de ambas conductas, como Graves, se hace de acuerdo al criterio contenido en los numerales 14 y 15 del Acuerdo Plenario contenido en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL. (énfasis añadido).

6.12. Por tanto, se debió motivar suficientemente las razones que justificaron el por qué, para la autoridad sancionadora, las actuaciones inspectivas se vieron frustradas o impidiadas de continuar, aun cuando la inspeccionada acreditó (según la propia Acta de Infracción) el envío de la información a los correos institucionales de los inspectores comisionados, respecto al accidente mortal ocurrido al extrabajador de la empresa G.T.A. Perú S.A.C. ocurrido el 23 de agosto de 2021. Esta Sala ha podido corroborar, no solo la constatación efectuada por el inspector en el numeral 4.9 del acápite IV Hechos Constatados del Acta de Infracción, sino la existencia del sustento documental (correo electrónico) donde se acredita la remisión de los documentos que luego fueron valorados por el inspector de trabajo antes de dar por concluidas las actuaciones inspectivas:

Figura N° 01
Correo del 17 de enero de 2022¹⁶



6.13. Así, en virtud del principio de presunción de licitud y veracidad, se debió valorar el contenido de los hechos determinados por el propio inspector de trabajo y el sustento documental existente que fundamentan sus conclusiones, más aún si la administración no ha demostrado la falta de idoneidad del soporte documental presentado en el procedimiento de autos.

6.14. Además, de lo señalado precedentemente, se deberá observar lo determinado en el precedente recaído en la Resolución de Sala Plena N° 012-2023-SUNAFIL/TFL¹⁷, sobre la carga probatoria de la inspección del trabajo con relación al agotamiento de los medios de investigación necesarios para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo:

"11. (...) En tal sentido, en situaciones en las que este advierta la falta de respuesta de un primer requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, **se debe considerar efectuar alguna otra modalidad de actuación inspectiva** (por ejemplo, una visita de inspección o una comparecencia), con la finalidad de emplear alternativas adicionales de investigación que coadyuven en la determinación o no del cumplimiento sociolaboral investigado.
(...)"

13. Si el personal inspectivo se dirigiese al sujeto inspeccionado para que presente información por casilla electrónica, **sin respuesta de parte del sujeto requerido, y se limita a reiterar su solicitud bajo el mismo canal, sin procurar otro tipo de comunicación o sin disponer otra actuación inspectiva de investigación**, resultará difícil la concreción de la finalidad de la inspección del trabajo. Los acáپipes anteriores y otros medios emprendidos creativamente deben permitir al fiscalizador actuante cumplir con el objeto de la inspección, procediendo con la profundidad y diligencia que corresponde en el marco de la finalidad y objetivo de la Inspección del Trabajo". (énfasis añadido).

6.15. En ese sentido, en el presente caso se advierte que el inspector comisionado efectúa la subsunción del hecho, referido a que el sujeto inspeccionado no cumplió con remitir **inicialmente en el plazo otorgado**, la documentación requerida en los requerimientos de información del 04 de enero de 2022 y 10 de enero de 2022, considerando haber podido proseguir la verificación de las materias de la Orden de Inspección. Por ello, en su propuesta de infracción, ambas conductas constituyeron comportamientos reprochables cuya tipificación invocable será la del numeral 45.2 del artículo 45 del RLGIT. (énfasis añadido).

6.16. Sin embargo, la autoridad instructora, en el acápite II de la Imputación de Cargos, adecuó la conducta infractora, y la

propuesta del monto de la sanción, de acuerdo a la infracción tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT. Lo expuesto precedentemente fue acogido por la autoridad sancionadora y confirmada por la intendencia respectiva, pese a que en el Acta de Infracción se determinó el envío de la información solicitada, que se pudo proseguir con la verificación de las materias comprendidas, que concluyó la fiscalización sin detectar otro incumplimiento diferente al establecido en el 45.2 del artículo 45 del RGLIT, y aun cuando el inspector actuante señaló expresamente el criterio contenido en los fundamentos 14 y 15 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL.

6.17. De este modo, el retraso en la remisión de lo solicitado en los requerimientos de información, no se subsume *prima facie* en el tipo infractor invocado, en razón a que éste se refiere a la negativa del sujeto inspeccionado o sus representantes de facilitar a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo o los inspectores auxiliares, la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones, debiendo haber observado, para su análisis, todo lo indicado en los fundamentos precedentes de la presente resolución.

6.18. En efecto, el citado tipo sancionador del numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, establece la obligación de la inspección del trabajo de determinar mínimamente a la realización de actos que sean imputables al empleador, en atención a la aplicación coordinada del principio de tipicidad y de culpabilidad (recogidos en los incisos 4 y 10, respectivamente, del artículo 248 del TUO de la LPAG), lo cual satisface un estándar razonable para la imputación de responsabilidad administrativa en este tipo de casos.

6.19. Por tales razones, esta Sala identifica que la Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, que sanciona y tipifica los actos recogidos en el Acta de Infracción y en el procedimiento de fiscalización dentro del tipo administrativo contenido en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, transgrede el principio de tipicidad y legalidad, en razón de que imputa una conducta infractora al administrado en base a hechos, sin motivarse debidamente la aplicación del tipo infractor imputado, además que no se consideró, en dicha evaluación, los precedentes administrativos señalados en la presente resolución, lo que además de vulnerar los citados principios, afectó el derecho a un debido procedimiento de la impugnante.

6.20. En este punto, es importante resaltar que la segunda instancia del procedimiento administrativo sancionador, esto es, la Intendencia respectiva, debió realizar un análisis respecto de las actuaciones de las instancias inferiores, enmarcadas en el respeto a los principios del procedimiento administrativo, especialmente el sancionador. De esta manera, se evidencia que la Resolución de Intendencia N° 1447-2022-SUNAFIL/ILM, carece de una debida motivación, afectando con ello el principio y derecho del debido procedimiento.

6.21. Sin perjuicio de lo antes señalado, y como se ha indicado en considerandos previos, mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL¹⁸ —publicada el 8 de agosto de 2021— se establecieron parámetros interpretativos en relación con la demora en la respuesta a un requerimiento de información efectuado por el inspector de trabajo y su subsunción en las normas sancionadoras contempladas en el artículo 45.2 o en el 46.3 del RLGIT. Posteriormente se publicó la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL¹⁹, que contiene el precedente administrativo de observancia obligatoria²⁰ donde, entre otros asuntos, se efectuaron precisiones respecto de la demora en la respuesta de los requerimientos de información y la tipificación propuesta.

6.22. Siguiendo la línea argumentativa que ha seguido esta Sala a partir de la Resolución N° 311-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y reiterada también en las Resoluciones de Sala Plena N° 010-2022-SUNAFIL-TFL y N° 019-2024-SUNAFIL-TFL, entre otras, corresponde reiterar que, con el principio de razonabilidad, recogido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG²¹, se busca limitar la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora. Conforme con la doctrina, el principio de razonabilidad aporta parámetros cualitativos que coadyuvan a velar para que toda norma, que regule infracciones y sanciones administrativas, atienda en lo posible a criterios objetivos, de forma tal que se reduzca el riesgo del llamado “exceso de punición”, acotándose la discrecionalidad y eventual actuar arbitrario de la Administración Pública²².

6.23. Así, este Tribunal de Fiscalización Laboral ha invocado en diversas ocasiones la figura del exceso de punición para exhortar al Sistema de Inspección del Trabajo a evitar formular sanciones administrativas cuando la sanción

impuesta a un administrado no guarde proporcionalidad con el objetivo de la norma represiva que sustentó el dictado del precepto como la emisión del acto administrativo sancionador (desvío de poder). Aun cuando el ilícito constituyera un actuar punible, la sanción debe ser razonable, en función de los elementos subjetivos de la comisión y los efectos producidos. En este sentido, el exceso de punición es un típico ejemplo de la falta de proporcionalidad entre el contenido del acto sancionador y su finalidad.

6.24. El Tribunal de Fiscalización Laboral ha destacado la necesidad de seguir los lineamientos establecidos en la jurisprudencia constitucional al respecto. Así, el propio Tribunal Constitucional ha determinado que una decisión sancionadora razonable supone, cuando menos:

- a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.
- b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los “antecedentes del servidor”, como ordena la ley en este caso.
- c) Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso.”²³ (énfasis añadido).

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 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).

6.29. Por lo antes señalado, compete a esta Sala complementar los criterios de observancia obligatoria aprobados en los fundamentos 15 y 16 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL y fundamentos 9, 11 y 12 de la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, estableciendo que los elementos constitutivos para la configuración de conductas no punibles derivadas de la demora en la respuesta a requerimientos de información, en donde no basta con que se haya cumplido con el objeto de la inspección, sino que, además, deberá evidenciarse la existencia de los siguientes presupuestos, concurrentemente:

i) Deberá contarse con una justificación razonable del sujeto inspeccionado, que haya sido presentada oportunamente al inspector, durante la fiscalización, para que este la valore. Este criterio no puede ser empleado para amparar la falta de diligencia en el trato con una autoridad con competencias de fiscalización administrativa. Sin embargo, los inspectores pueden estimar cuestiones de orden casuístico razonables tales como, por ejemplo: que se trate de la primera fiscalización afrontada por el sujeto inspeccionado; el volumen de la información requerida (lo que requiere del envío de algún componente significativo de ella, previamente a la superación del plazo del requerimiento); un hecho externo acreditado que no extingue la obligación de presentar la información, pero hace razonable asumir que generó dificultades significativas. Los ejemplos mencionados deberán entenderse de manera enunciativa y no limitativa, pudiendo aplicarse el mismo razonamiento a casos similares.

ii) Se debe acreditar la entrega total de la información requerida, sin que quede extremo alguno a ser integrado posteriormente.

iii) El actuar tardío del inspeccionado (aun constituyendo un hecho reprochable) produce el efecto esperado de la ejecución del deber de colaboración. En dicho punto deberá atenderse, además, a los lineamientos señalados en los fundamentos 9, 11 y 12 de la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, en procura de evitar el uso indebido de este criterio por parte de los sujetos inspeccionados que no se basen en el cumplimiento del deber de colaboración.

iv) Debe estar acreditado que el inspector de trabajo pudo efectuar una revisión integral de la información presentada —y proseguir, efectivamente, con la verificación de las materias comprendidas en la Orden de Inspección— siendo que deberá haberse dejado constancia de la verificación de la información remitida con retraso. No será posible que ningún otro órgano del Sistema de Inspección del Trabajo rectifique o modifique esta evaluación, que compete exclusivamente al inspector actuante.

v) La fiscalización concluyó sin que se haya detectado incumplimiento sustantivo objeto de control por la inspección del trabajo, u otro incumplimiento a la labor inspectiva, ajeno a la demora en la respuesta a los requerimientos de información.

6.30. A juicio de este Tribunal, la valoración de los elementos antes señalados corresponde a un actuar de la Administración en observancia de los principios que rigen su actividad y de la finalidad última del Sistema de Inspección del Trabajo, que es procurar el cumplimiento de las normas de trabajo, por lo que la rectificación de un accionar antijurídico que en este caso atenta contra el deber de colaboración debe ser evaluada motivadamente por el inspector.

6.31. En consecuencia, es pertinente elevar a precedente de observancia obligatoria la configuración de conductas no punibles derivadas de la demora en la respuesta a requerimientos de información, de acuerdo a los fundamentos 6.25, 6.26, 6.27, 6.28, 6.29 y 6.30 de la presente resolución.

6.32. Asimismo, dicha elevación se efectúa en este caso, sin perjuicio de la nulidad establecida en la presente resolución.

De la vulneración al principio del debido procedimiento

6.33. El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

"Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido

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

6.34. 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).

6.35. 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 13º de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito "judicial", sino también en el ámbito administrativo" y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana". (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene -en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N° 2050-2002-AA/TC- que "si bien el artículo 8º de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos" (párrafo 69). (...)" (énfasis añadido).

6.36. Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto, respecto de la debida motivación de las resoluciones.

6.37. El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo con el artículo VII del Código Procesal Constitucional²⁴. A este entender, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, estableció una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señalando, además, lo siguiente:

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

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

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.º 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).

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

6.39. En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material²⁵.

6.40. Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos conforme a la normativa vigente; ello como garantía del debido procedimiento administrativo. (énfasis añadido).

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

6.41. Conforme se detalla, la resolución de sanción (Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3) no ha efectuado una correcto análisis y fundamentación de la subsunción de los hechos constatados bajo las conductas sancionadas para la asignación de responsabilidades hacia la impugnante, según lo indicado en los considerandos precedentes.

6.42. 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.

6.43. Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no solo ha identificado sino ratificado el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación de las resoluciones, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC, precisa:

“7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

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

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión (...).

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 (...).

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). (...).

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).

6.44. En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia, si bien da la apariencia de motivación al citar normas y reiterar los hechos constatados por el personal inspectivo, no analiza ni fundamenta la subsunción de las conductas en el tipo infractor imputado, deviniendo en que su decisión carece de sustento jurídico alguno.

6.45. 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 añadido).

6.46. Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub Intendencia de Resolución, que debió de evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador.

6.47. Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 1447-2022-SUNAFIL/ILM, incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10º 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

6.48. El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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".

6.49. En este procedimiento se han identificado vicios en el trámite del Procedimiento Administrativo Sancionador, que acarrean la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.

6.50. En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 08 de junio de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 del artículo 13 del TUO de la LPAG; tal resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

6.51. Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme

a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.

6.52. 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.

6.53. Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

7.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

7.2. En tal sentido, atendiendo a la configuración de conductas no punibles derivadas de la demora en la respuesta a requerimientos de información, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.25, 6.26, 6.27, 6.28, 6.29 y 6.30** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 -Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL PERU S.A.C.; y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 08 de junio de 2022, emitida por la Sub Intendencia de Resolución 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 061-2022-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 699-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 08 de junio de 2022, a fin que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, considerando los alcances señalados en la presente Resolución.

TERCERO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.25, 6.26, 6.27, 6.28, 6.29 y 6.30 de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

CUARTO.- PRECISAR que el precedente administrativo de observancia obligatoria antes mencionado, debe ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

QUINTO.- Notificar la presente resolución a PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL PERU S.A.C. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

SEXTO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.52 de la presente resolución.

SÉPTIMO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Vocal Titular

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Sistema de gestión SST en las empresas (Sub materia: incluye todas); Formación e información sobre SST (Sub materia: Incluye todas); Gestión Interna de SST (Sub materia: Registro de accidentes de trabajo e incidentes); Seguro complementario de trabajo de riesgo (Sub materia: Cobertura en Salud y Cobertura de invalidez - Sepelio); Investigación de accidentes de trabajo/ incidentes peligrosos (Sub materia: Incumplimiento(s) en materia de SST que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial).

² Notificada a la impugnante el 31 de agosto de 2022; véase folio 55 del expediente sancionador.

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

⁴ Ley N° 29981, Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)"

⁵ Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)"

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

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

⁶ Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal

constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."

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

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

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

(...)"

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

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".

¹⁰ MORÓN URBINA, "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General." Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4 edición. Tomo II., p. 421.

¹¹ TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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".

¹² Vid. Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 5.

¹³ En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.

¹⁴ En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.

¹⁵ Numeral 4.9 del acápite IV Hechos Constatados del Acta de Infraction.

¹⁶ Documento contenido en el archivo denominado "CD EN FOLIO 19 DE LA O.I. 1168-2021", información remitida por la Intendencia de Lima Metropolitana en formato digital.

¹⁷ Publicada el 24 de setiembre de 2023 en el diario oficial El Peruano.

¹⁸ En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.

¹⁹ Publicada el 09 de mayo de 2023 en el Diario Oficial El Peruano.

²⁰ En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.

²¹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 2744, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

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

(...)"

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; b) La probabilidad de detección de la infracción; c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; d) El perjuicio económico causado; e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(...)"

- 22 Ocampo Vásquez, Fernando. (2011) "EL Principio de Razonabilidad como límite a la tipificación reglamentaria de los Organismos Reguladores". En las et veritas núm. 42, pág. 291.
- 23 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2192-2004-AA/TC. Citada por MORÓN URBINA, op. cit. pp. 24-25.
- 24 **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG** "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".
- 25 "TUO de la LPAG
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)
1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
En el caso de procedimientos 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".

J-2419177-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA Nº 006-2025-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE	: 3778-2020-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR	
PROCEDENCIA	: INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	: SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA	Nº 175-2023-SUNAFIL/ILM
MATERIA	: SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.**, en consecuencia, **NULA EN PARTE** la Resolución de Sub Intendencia Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, emitida en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador Nº 3778-2020-SUNAFIL/ILM. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.51, 6.52 y 6.53** de la presente resolución, referidos a la acreditación del nexo causal en caso de detectarse incumplimientos de carácter formal, en el marco de investigación de accidentes de trabajo.

Lima, 27 de junio de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.**, (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia Nº 175-2023-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de marzo de 2023 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante la Orden de Inspección Nº 23259-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **SST**)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción Nº 4705-2019-SUNAFIL/ILM, (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sancionar

económicamente a la impugnante por la comisión de cuatro (04) infracciones muy graves en materia de SST consistentes en: no acreditar fehacientemente haber brindado formación e información sobre SST; no acreditar la entrega el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, adicionalmente, de la revisión del documento se ha verificado que este, no cuenta con estándares de SST en las operaciones referentes a la actividad de inventario en almacenes; no identificar correctamente los peligros y riesgos asociados al puesto de trabajo del trabajador accidentado y no cumplir con efectuar una supervisión efectiva.

1.2. Que, mediante la Imputación de Cargos Nº 644-2022-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 15 de marzo de 2022, notificada el 17 de marzo de 2022, se inició 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 Nº 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3. De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53º del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción Nº 2741-2022-SUNAFIL/ILM/SINS/AI2² de fecha 14 de noviembre de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Sanción 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, notificada el 16 de diciembre de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/. 37,800.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con brindar formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/. 9,450.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con la obligación relativa al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/. 9,450.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/. 9,450.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no cumplir con efectuar una supervisión efectiva, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/. 9,450.00.

1.4. El 30 de diciembre de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de sanción Nº 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, argumentando lo siguiente:

i. Respecto a la obligación de brindar formación e información en SST, alegan que, la resolución impugnada no justifica por qué los documentos presentados no acreditan dicha obligación, a pesar de haber incluido evidencia como el IPERC 2018 y el Reglamento Interno vigente, que identifican riesgos y establecen medidas preventivas aplicables al puesto del trabajador afectado.

ii. Sobre la entrega del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, la inspeccionada sostiene que la resolución impugnada confunde la imputación relacionada con la entrega del documento con una supuesta deficiencia en su contenido. Aclaran que, el RISST fue entregado al trabajador al inicio del vínculo laboral y que su nueva versión fue difundida efectivamente a todo el personal.

iii. En relación a la identificación de peligros y evaluación de riesgos, objetan que el considerando 40 presenta una motivación insuficiente al concluir que no se identificaron los riesgos específicos del puesto, sin valorar el IPERC vigente aprobado antes del accidente, ni otros documentos entregados al inicio de la relación laboral.

iv. Respecto a la obligación de efectuar una supervisión efectiva, la inspeccionada afirma que la resolución no considera todas las acciones implementadas en materia de

SST, como inducciones, recomendaciones y supervisión directa. Añaden que, el trabajador tenía responsabilidad de mantener el orden del área conforme a las instrucciones recibidas.

v. En cuanto al proveído de fecha 30 de septiembre de 2022 y el Informe Final, la inspeccionada señala que se incurrió en un vicio de motivación, al dejar sin efecto dicho informe sin fundamentación adecuada. Alegan que, esto vulnera el debido procedimiento, ya que el Informe Final forma parte del sustento de la resolución sancionadora.

1.5. Mediante la Resolución de Intendencia N° 175-2023-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de marzo de 2023, notificada el 16 de marzo de 2023, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, en atención a los siguientes fundamentos:

i. Precisan que, la inspeccionada no acreditó haber cumplido con la obligación de capacitar al trabajador afectado sobre los riesgos específicos de su puesto, conforme lo exige el artículo 27 del RLGIT. Los documentos presentados corresponden a instrumentos generales de gestión (IPER, recomendaciones generales y RISST), pero no incluyen evidencia concreta de formación impartida al trabajador como auxiliar contable en almacenes, ni registros o cargos firmados que acrediten tal capacitación previa al accidente, por lo que sus afirmaciones carecen de sustento documental.

ii. Asimismo, señalan que, el Informe Final no constituye un acto administrativo en los términos del artículo 1.1 del TUO de la LPAG, dado que solo contiene una propuesta de sanción sin efectos jurídicos directos sobre la inspeccionada, siendo la resolución emitida por la autoridad sancionadora la que determina su responsabilidad. En la misma línea, si bien el Informe Final fue dejado sin efecto mediante proveído del 30 de septiembre de 2022, dicha decisión fue debidamente sustentada en el Auto de fecha 16 de septiembre de 2022, por lo que no se advierte vulneración al debido procedimiento, careciendo de validez dicho informe en el presente procedimiento sancionador.

iii. Por otro lado, advierten que, la inspeccionada reconoce la aprobación de un nuevo RISST el 19 de enero de 2018, sin embargo, no acreditó su entrega al trabajador afectado, limitándose a afirmar su difusión general, lo cual constituye una manifestación sin sustento documental.

iv. Asimismo, el RISST presentado no contiene los estándares mínimos exigidos por el artículo 74 del RLSST, especialmente respecto a las actividades de inventario en almacenes, lo que impidió cumplir su función preventiva dentro del Sistema de Gestión de SST. En tal sentido, al no haber entregado ni implementado adecuadamente un RISST que aborde los riesgos específicos de las labores realizadas, se configuró una infracción muy grave conforme al numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, al haberse contribuido con ello a la ocurrencia del accidente de trabajo.

v. En la misma línea, señalan que, el IPER presentado por la inspeccionada, con vigencia al 18 de enero de 2018, no identifica adecuadamente los riesgos específicos del puesto del trabajador afectado, limitándose a señalar de forma genérica el "inventario de productos" como peligro, sin detallar los riesgos asociados como caída de objetos, pisos en mal estado, falta de orden y limpieza, entre otros. Esta omisión evidenciaría que no se evaluaron correctamente los riesgos ni se establecieron medidas de control específicas.

vi. Asimismo, resaltan que el IPER es una herramienta esencial del sistema de gestión de SST que no puede ser sustituida por otros documentos de gestión con fines distintos, por lo que, la omisión incurrida configura una infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo.

vii. Concluyendo que la inspeccionada no cumplió con su deber de efectuar una supervisión efectiva, herramienta fundamental para verificar el cumplimiento de las medidas de prevención y control de riesgos en el centro de trabajo. Si bien la inspeccionada atribuye responsabilidad al trabajador afectado, ello resulta improcedente al no haberse acreditado que recibió formación adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo, lo que, junto con la deficiente supervisión, contribuyó directamente a la ocurrencia del accidente laboral.

1.6. Con fecha 24 de marzo de 2023, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 175-2023-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, mediante el Memorandum-001594-2023-SUNAFIL/ILM, recibido el 13 de junio 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.

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 resolutivo 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 otorgarle esta facultad al administrado mediante 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, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3. El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias"⁸.

3.4. En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

3.5. En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 175-2023-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 37,800.00 por la comisión de cuatro (04) infracciones MUY GRAVES en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 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 17 de marzo 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 SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 24 de marzo de 2023, la impugnante presentó su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 175-2023-SUNAFIL/ILM, sustentándolo en los siguientes argumentos:

i. Alegan que, se vulneró el principio de legalidad, en tanto no es competencia de SUNAFIL imponer o detallar los peligros que deberían ser considerados en el IPER, toda vez que dicha obligación le corresponde al empleador. Asimismo, conforme advierten de dicho documento, sí cumplió con identificar los peligros y riesgos del área de almacén, en específico, de la actividad de inventario de productos.

ii. En la misma línea, respecto a la formación e información suficiente, aducen que se vulneró el principio de tipicidad, dado que la conducta infractora imputada calza en el tipo infractor tipificado en el numeral 27.8 del RLGIT; a mayores, si cumplió con brindar información al trabajador afectado. En tal sentido, no se imputó adecuadamente la norma incumplida.

iii. Sostienen que, la resolución impugnada adolece de una debida motivación en tanto las razones que da la Intendencia sobre la entrega y contenido del RISST son insuficientes para justificar la falta imputada en materia de seguridad y salud en el trabajo. Al respecto, se ha señalado que no acreditó la difusión general del RISST, no obstante, la misma se realizó a través de medios internos de la impugnante.

iv. Asimismo, no se ha tenido en cuenta que, al momento de la contratación, le fue entregado al trabajador afectado el RISST vigente a la fecha, conforme se advierte de la constancia de entrega adjunta. En la misma línea, alegan que, si se tuvieron en cuenta los estándares de seguridad y salud en el trabajo en las operaciones relacionadas al puesto del trabajador accidentado, tal como la actividad de inventario en almacenes. Aunado a ello, sostienen que no se consideraron las recomendaciones que tiene para realizar la tarea de forma controlada, segura y eficiente.

v. De la misma forma, sostienen que se incurre en una motivación aparente dado que no se consideraron todas las medidas que adoptó en materia de seguridad y salud en el trabajo, tales como recomendaciones, documentos e incluso, acciones positivas tomadas a raíz del accidente.

vi. Aducen que, no se señalan las razones por las cuales se dejó sin efecto el Informe Final de Instrucción emitido inicialmente.

vii. Por otro lado, señalan que una única acción (no acreditar el cumplimiento de la normativa en materia de SST) dio origen a varios incumplimientos, correspondiendo aplicar el concurso de infracciones.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Respecto al accidente de trabajo suscitado

6.1. En principio, corresponde recalcar que, en el caso concreto, se ha aplicado el tipo infractor tipificado en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, antes de ser modificado. Ello, en tanto este se encontraba vigente al momento en que sucedió el accidente el 7 de junio del 2018; siendo así, el referido tipo infractor imputado a la impugnante dispone: "El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que produce la muerte del trabajador o cause daño en el cuerpo o

en la salud del trabajador que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado informe médico legal".

6.2. Ahora bien, debemos tener en cuenta que el "Glosario de Términos" del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en adelante, **RLSST**), define al accidente de trabajo como: "Todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquél que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, y aun fuera del lugar y horas de trabajo" (énfasis añadido).

6.3. Del mismo modo, la doctrina sostiene que "el suceso anormal, resultante de una fuerza imprevista y repentina, sobrevenido por el hecho del trabajo o con ocasión de éste, y que determina en el organismo lesiones o alteraciones funcionales permanentes o pasajeras"⁹. Además, se señala que "si bien se mira, el término 'por consecuencia' indica una causalidad inmediata, en cuanto que el trabajo produce directamente la fuerza lesiva. El término 'con ocasión' es más amplio, porque indica una causalidad mediata, en la medida que hay nexo causal, no sólo cuando el trabajo produce directamente la fuerza lesiva, sino también cuando sin provocarla da lugar a que ésta se produzca"¹⁰.

6.4. De lo señalado, podemos colegir que se denomina accidente de trabajo a aquel que se produce dentro del ámbito laboral, por el hecho o en ocasión del trabajo, tratándose normalmente de un hecho accidental, súbito e imprevisto, que produce daños en la salud del trabajador incapacitándolo para cumplir con su trabajo habitual de forma temporal o permanente. Pudiendo clasificarse en accidente leve, accidente incapacitante (total temporal, parcial permanente, total permanente) o accidente mortal.

6.5. Asimismo, debemos considerar que el accidente de trabajo presenta diferentes elementos, los mismos que concurren para su configuración, tales como: "a) Causa externa: Agente productor extraño a la víctima; b) Instantaneidad: Tiempo breve de duración del hecho generador; c) Lesión: El trabajador debe sufrir lesiones externas e internas como consecuencia del hecho"¹¹.

6.6. Por su parte, el RLSST señala las causas que dan origen a los accidentes de trabajo; así, el Glosario de términos considera como causas que dan origen a los accidentes de trabajo las siguientes:

"i) **Falta de control**: Son fallas, ausencias o debilidades administrativas en la conducción del empleador o servicio y en la fiscalización de las medidas de protección de la seguridad y salud en el trabajo.

ii) **Causas básicas**: Referidas a factores personales y factores de trabajo:

- **Factores Personales**: Referidos a limitaciones en experiencias, fobias y tensiones presentes en el trabajador.
- **Factores del Trabajo**: Referidos al trabajo, las condiciones y medio ambiente de trabajo: organización, métodos, ritmos, turnos de trabajo, maquinaria, equipos, materiales, dispositivos de seguridad, sistemas de mantenimiento, ambiente, procedimientos, comunicación, entre otros.

iii) **Causas inmediatas**: Son aquellas debidas a los actos y condiciones subestándares.

- **Condiciones subestándares**: constituye toda condición en el entorno del trabajo que puede causar un accidente.
- **Actos subestándares**: se refiere a toda acción o práctica incorrecta ejecutada por el trabajador que puede causar un accidente (énfasis añadido)".

6.7. Por otro lado, la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **LSST**) tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales¹², a fin de prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo o sobrevengan durante el trabajo. En tal sentido, es el empleador quien garantiza en las instalaciones del centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar tanto de los trabajadores, así como de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo¹³.

6.8. En esa línea argumentativa, la SST tiene precisamente un carácter preventivo, anticipándose a la ocurrencia de

ilícitos o antijurídicos pues precisamente las consecuencias de su apartamiento, inacción u omisión impactan "en la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores".

6.9. Cabe recalcar que, la LSST reconoce como un pilar fundamental y transversal al principio de prevención, entendido este como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el centro de labores, así como el desempeño de las funciones asignadas no signifiquen en él un menoscabo en su salud, en su bienestar o la pérdida de la vida en un caso extremo; por el contrario, las condiciones de trabajo deben de permitirle su realización como persona y garantizar el alcance del bienestar social.

6.10. Asimismo, la norma mencionada en el párrafo anterior, en su artículo 21 prescribe que:

"Artículo 21. Las medidas de prevención y protección del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se aplican en el siguiente orden de prioridad:

- Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual.
- Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas.
- Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control.
- Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador.
- En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta".

6.11. Por su parte, el artículo 49 del referido cuerpo normativo, establece que:

"Artículo 49. Obligaciones del empleador

El empleador tiene las siguientes obligaciones:

- Garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo.
- Desarrollar acciones permanentes con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes.
- Identificar las modificaciones que puedan darse en las condiciones de trabajo y disponer lo necesario para la adopción de medidas de prevención de los riesgos laborales.
- Garantizar, oportuna y apropiadamente, capacitación y entrenamiento en seguridad y salud en el centro y puesto de trabajo o función específica, tal como se señala a continuación:
 - Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración.
 - Durante el desempeño de la labor.
 - Cuando se produzcan cambios en la función o puesto de trabajo o en la tecnología (...)".

6.12. Asimismo, el artículo 50 de la referida LSST, señala que:

"Artículo 50. Medidas de prevención facultadas al empleador

El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales:

- Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.
- El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador
- Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no

fuerza posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro.

- Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo
- Mantener políticas de protección colectiva e individual
- Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores".

6.13. Por lo que, estas obligaciones se circunscriben a que la prestación del trabajador sea segura y que, durante la relación laboral, dicha actividad no genere riesgos en su integridad física, psíquica y mental. En otras palabras, buscan lograr la eliminación o eventualmente la reducción de los actos y condiciones sub estándar.

6.14. En ese entendido, la Corte Suprema de Justicia del Perú a través de su Casación Laboral N° 1225-2015-Lima ha establecido:

"(...) la obligación esencial de todo empleador es cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales, garantizando la protección, la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todo lo relacionado con el trabajo, lo que comprende evaluar, evitar y combatir los riesgos; caso contrario el incumplimiento de estas obligaciones lo hará sujeto a indemnizar los daños y perjuicios que para el trabajador deriven de su dolo o negligencia conforme al artículo 1321º del Código Civil. (...) es necesario considerar, como se ha precisado antes, que era obligación de la recurrente probar haber cumplido todas sus obligaciones legales y contractuales, especialmente las de seguridad, sin embargo, no ha acreditado haber actuado con la diligencia ordinaria al ejercer su deber de garantizar en el centro de trabajo el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida y la salud de sus trabajadores" (énfasis añadido).

6.15. Así, de acuerdo a lo previsto en el artículo 53 de la LSST, se confiere al empleador el deber de prevención, el mismo que también se encuentra dentro del concepto de empleador diligente, a fin de evitar poner en peligro la vida o la salud de sus trabajadores. Dicho artículo debe ser leído de manera conjunta con el artículo 94 del RLSST, que establece: "para efecto de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley, la imputación de responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo".

6.16. Cabe señalar que, el principio de responsabilidad es entendido como la asunción de las "implicancias, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él, conforme a las normas vigentes"¹⁴, señalándose de manera expresa que:

"En materia de seguridad y salud en el trabajo, la entidad empleadora principal responde directamente por las infracciones que, en su caso, se comentan por el incumplimiento de la obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, personas que prestan servicios, personal bajo modalidades formativas laborales, visitantes y usuarios, los trabajadores de las empresas y entidades contratistas y subcontratistas que desarrollen actividades en sus instalaciones.

Asimismo, las empresas usuarias de empresas de servicios temporales y complementarios responden directamente por las infracciones por el incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones"¹⁵.

6.17. En consideración a las disposiciones legales antes acotadas, resulta necesario acreditar si las causas determinantes de accidente de trabajo son consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador afectado, y, del mismo modo, si son consecuencia de los incumplimientos por parte del empleador de las normas de SST.

6.18. En dicho contexto, es oportuno señalar que, mediante la Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, se estableció el precedente administrativo de observancia

obligatoria, vigente desde el 19 de agosto de 2022, por medio del cual se determinó:

6.15 En ese entendido, debemos señalar que el tipo de análisis de los accidentes de trabajo puede ser multicausal y, en esa medida, es posible que la imputación por la infracción contemplada en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT obedezca a más de una subsunción plausible, si el inspector actuante da cuenta del nexo de causalidad entre la falta determinada y el tipo sancionador de dichos artículos. De esa forma, dos o más incumplimientos pueden ser plenamente aptos de producir el hecho reprochado (el accidente de trabajo) y la subsunción en cualquiera de los citados numerales del artículo 28 del RLGIT es autorizada por la gravedad de la afectación al interés público al que la sanción atiende: la protección de la salud y la vida de los trabajadores.
(...)

6.20 Cabe señalar que, para la configuración de los tipos sancionadores previstos en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT —en tanto refieren a un resultado especialmente dañoso— se requiere de la concurrencia de los siguientes presupuestos:

- i) Para ambos supuestos: **Que el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo haya ocasionado el accidente de trabajo;** y,
- ii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.10 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) **se haya producido daños en el cuerpo o la salud del trabajo que requieran asistencia o descanso médico**, conforme al certificado o informe médico legal.
- iii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.11 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) el accidente produzca el fallecimiento del trabajador.

6.21 Así, cuando se invoca alguna de estas normas sancionadoras, todas las premisas indicadas anteriormente deberían ser correctamente determinadas en el acta de infracción, **con una expresión adecuada del nexo causal**. En ese entendido, podemos establecer los siguientes criterios:

- i) El nexo causal es el elemento gravitante para determinar la responsabilidad del empleador en los tipos sancionadores previstos en los artículos 28.10 y 28.11; en ese sentido se entiende por nexo causal a la relación causal o causalidad entre la infracción cometida y el accidente sucedido, siendo el evento trágico consecuencia de la inobservancia o incumplimiento de la normativa laboral.
- ii) Respecto al examen del nexo causal, los tipos infractores materia de análisis, llevan a evaluar los actuados en la fiscalización a partir de la determinación del carácter causal de la infracción respecto a cada uno de los incumplimientos detectados en los que este factor causal se encuentre presente. Así, cada uno de los incumplimientos sancionados bajo los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, deben ser susceptibles de producir el accidente o contribuir a que este se desencadene, conforme con lo determinado en la fiscalización y conforme con las condiciones establecidas en ambos tipos normativos. De manera que, **si la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo ocasiona un accidente, esta podrá dar lugar a una o a más de una sanción, siendo analizadas de manera independiente cada una de ellas respecto de su carácter causal sobre el accidente ocurrido**. Por tanto, corresponderá que, por cada vez donde ese juicio causal se vea satisfecho, se aplique una sanción. (...). (énfasis añadido).

6.19. En ese entendido, resulta jurídicamente posible imputar más de un incumplimiento en materia de SST, siempre que cada infracción se sustente de manera autónoma y con el respectivo nexo causal. Por tanto, corresponde analizar si las infracciones muy graves atribuidas a la recurrente en el expediente materia de *litis* se encuentran **debidamente acreditadas y vinculadas causalmente con el accidente de trabajo investigado**. En consecuencia, no resulta aplicable lo alegado por la impugnante respecto a la configuración de un concurso de infracciones, conforme a lo sostenido en su argumento vi).

6.20. Al respecto, en el caso concreto, se advierte que se imputa a la recurrente cuatro (04) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, consistentes

en: incumplir con la formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo, no satisfacer su obligación relativa al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST), no efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley y no realizar una supervisión efectiva.

6.21. Siendo que, de la lectura del ítem 4.7 del apartado IV del Acta de Infracción, se advierte que el Inspector comisionado dejó constancia de lo siguiente:

“4.7 De las actuaciones inspectivas realizadas por el Inspector del Trabajo actuante, la manifestación del trabajador y la investigación realizada por la inspección, se establece lo siguiente:
(...)”

DATOS DEL TRABAJADOR ACCIDENTADO:

1. **Nombre y Apellidos:** (...) Hershel Añape (...)
2. **Edad a la fecha del accidente:** 35 años
3. **Fecha de Ingreso a la empresa:** 18/01/2016
4. **Ocupación:** Auxiliar Controller — (Control de Inventarios)
5. **Antigüedad en el Puesto de trabajo del accidente:** (2 años, 4 meses, 21 días).

LUGAR, SECCIÓN, FECHA Y HORA EN QUE OCURRIÓ EL ACCIDENTE:

Lugar: Almacenes de Plaza Vea, Sito en Av. Alfredo Mendiola Km 21 — C.C. Real Plaza Pro (Plaza Vea Pro), San Martín de Porres, Lima, Lima.

Sección: Almacén de Electrodomésticos.

Fecha: 07/06/2018

Hora: 12:30 horas aproximadamente.

DESCRIPCIÓN DEL ACCIDENTE:

- Forma de accidente: Golpeado por caja
- Agente causante: Caja conteniendo una Plancha Freidora (Imaco).
- Parte del cuerpo lesionado: Columna Vertebral (Cuello)
- Naturaleza de la lesión: Traumatismo Cervical; Trastorno de disco lumbar con radiculopatía; Trastorno de disco cervical con radiculopatía; Espondiloartrosis cervical y lumbar.

CIRCUNSTANCIAS EN QUE OCURRIÓ EL ACCIDENTE:

Según la investigación realizada por el inspector actuante, y Registro de Accidente De Trabajo, se tiene lo siguiente: El trabajador (...) HERSHEL AÑAPE (...), sufrió un accidente de trabajo, en fecha 07 de junio del 2018, aproximadamente a las 12:30 h., en circunstancias en que el trabajador se encontraba realizando labores de inventario en el almacén de electro de la empresa inspeccionada, siendo golpeado por una Plancha Freidora a nivel de la cabeza y cuello, cuando éste movió un ventilador que estaba encima de un refrigerador, sin percatarse que sobre éste se encontraba otro artefacto “Plancha Freidora Imaco”, que cae sobre la cabeza y cuello del trabajador, lo que le ocasionó una lesión a nivel de la Columna Vertebral.

CAUSAS DEL ACCIDENTE DE TRABAJO

De las actuaciones inspectivas de investigación y de la investigación del accidente de trabajo elaborado por la inspección, se establece lo siguiente:

CAUSAS INMEDIATAS:

ACTO SUBESTANDAR:

- Operar a Velocidad Indebida (Registro de Accidente de Trabajo).
- Omisión de asegurar (Determinado por la inspección de trabajo).
- Posición Indebida (Determinado por la inspección de trabajo).

CONDICIONES SUBESTANDAR:

- Orden y Limpieza deficientes (Registro de Accidente de Trabajo)
- Deficientes medidas de control en el centro de trabajo inspeccionado (Determinado por la inspección de trabajo).

- Falta de elemento de seguridad (Determinado por la inspección de trabajo).

CAUSAS BÁSICAS:

FACTOR PERSONAL:

- Falta de habilidad (Registro de Accidente de Trabajo).
- Entrenamiento inicial inadecuado (Determinado por la inspección de trabajo).
- Procedimientos inadecuados (Determinado por la inspección de trabajo).

FACTOR DE TRABAJO

- Procedimiento inadecuado y revisión inadecuada (Registro de Accidente de Trabajo).
- Identificación y evaluación inadecuadas (Determinado por la inspección de trabajo).
- Falta de estándares de Seguridad y Salud en el Trabajo en las Operaciones (Determinado por la inspección de trabajo).
- Falta de estándares de seguridad en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo referentes a los servicios y actividades conexas (Determinado por la inspección de trabajo).
- Controles inadecuados incorrectos (Determinado por la inspección de trabajo).
- Falta de Supervisión efectiva (Determinado por la inspección de trabajo). (...)".

Respecto a la formación e información sobre SST

6.22. Debemos considerar que, el literal f) del artículo 50 de la LSST, establece que el empleador aplica **como medidas de prevención de los riesgos laborales, capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores**. En la misma línea, el artículo 52 del citado cuerpo normativo, señala que **el empleador transmite a los trabajadores, de manera adecuada y efectiva, la información y los conocimientos necesarios en relación con los riesgos en el centro de trabajo y en el puesto o función específica, así como las medidas de protección y prevención aplicables a tales riesgos** (énfasis añadido).

6.23. Complementariamente, el literal a) del artículo 27 del RLSST establece que "El empleador, en cumplimiento del deber de prevención y del artículo 27 de la Ley, garantiza que los trabajadores sean capacitados en materia de prevención. La formación debe estar centrada: a) **En el puesto y ambiente de trabajo específico o en la función que cada trabajador desempeña, cualquiera que sea la naturaleza del vínculo, modalidad o duración de su contrato.** (...)"". Aunado a ello, el literal a) del artículo 29 del citado cuerpo normativo dispone que "**Los programas de capacitación deben hacerse extensivos a todos los trabajadores, atendiendo de manera específica a los riesgos existentes en el trabajo**". (énfasis añadido).

6.24. En ese contexto normativo, el inspector comisionado dejó constancia en el ítem 4.10 del apartado IV del acta de infracción, de lo siguiente:

"El sujeto inspeccionado, no acredito fehacientemente haber brindado formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo, en forma oportuna y apropiada sobre los riesgos específicos a que ha estado expuesto el trabajador (...) HERSHEL AÑAPE (...), en el desarrollo de sus actividades rutinarias en Control de Inventarios en almacenes (AUXILIAR CONTROLLER), específicamente en Prevención de riesgos en almacenes, caída de objetos, manipulación de materiales, uso adecuado de equipos de protección personal, orden y limpieza, estándares de seguridad y salud en el trabajo, riesgos del puesto específico de trabajo, ergonomía en el trabajo, estándares de almacenamiento de productos, artefactos, mercaderías en general etc., estando a que su labor principal y rutinaria era la de inventario y control en almacenes, por lo que el empleador debió brindar como parte de las medidas preventivas de control de accidentes una formación e información en Seguridad y Salud en el Trabajo y puesto específico y riesgos asociados a éste puesto, desde la Inducción, capacitaciones, y entrenamientos permanentes, y al no evidenciar dicha formación e información, no se ha garantizado las medidas preventivas contra accidentes e incidentes en el trabajo, estando a que el empleador es quien

garantiza que la Seguridad y Salud en el Trabajo, por lo que se evidencia la falta de formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo; siendo ésta una causa del accidente de trabajo investigado a la fecha de ocurrencia 07/06/2018 (...)"". (énfasis añadido).

6.25. En esa línea, lo señalado por el inspector evidencia la omisión de una capacitación específica respecto a la función principal del trabajador accidentado: el control de inventario. Esta actividad, por su naturaleza, involucra riesgos relevantes como la caída de objetos o la manipulación de materiales, siendo precisamente la caída de un objeto el riesgo que se concretó el día del accidente investigado.

6.26. Ahora bien, al analizar la documentación presentada por la empresa durante la investigación inspectiva, se observa que, si bien se adjuntaron "Registros de Inducción, Reforzamiento de actividades operativas por puesto de trabajo", los temas abordados en dichas sesiones incluyeron: "**Orden y limpieza en los almacenes**", "**Uso de EPP y uso de escaleras**", "**Actos inseguros**" y "**Uso de EPP**". Estos contenidos, aunque relevantes en términos generales, no abordan de manera específica los riesgos ni las medidas preventivas relacionadas con las tareas de control de inventario, que constituyan el eje principal de las funciones del trabajador.

6.27. En ese sentido, la documentación presentada no acredita que se haya brindado capacitación vinculada directamente al puesto de "control de inventarios" ni a las labores que se realizaban en el momento del accidente, como la prevención de caída de objetos durante el inventariado. Adicionalmente, en los registros presentados no figura la firma del trabajador afectado, lo que impide verificar que haya recibido efectivamente dichas capacitaciones. (énfasis añadido).

6.28. Siendo así, se colige que lo actuado en sede inspectiva desvirtúa el argumento ii) planteado por la parte recurrente, quien sostiene —sin respaldo documental— haber cumplido con la capacitación preventiva y específica para todos los trabajadores. También se invalida su afirmación respecto a una presunta errónea tipificación de la conducta infractora.

6.29. En consecuencia, del análisis del acta de infracción y los documentos proporcionados, se constata que la inspeccionada no acreditó haber brindado formación ni información adecuadas sobre los riesgos del puesto de trabajo ni sobre las funciones específicas que desempeñaba el trabajador al momento del accidente.

6.30. En atención a lo señalado, se concluye que esta omisión generó que el trabajador no contara con herramientas técnicas suficientes para identificar los riesgos inherentes a su función y actuar de manera preventiva, lo que contribuyó de forma directa a la ocurrencia del accidente. Así, al no recibir capacitación específica sobre la prevención de caída de objetos en actividades de inventario, se quebrantó el deber de prevención del empleador.

6.31. Aunado a ello, es preciso recalcar que el referido accidente de trabajo representó un detrimento significativo en la salud del trabajador afectado, en tanto, según el Informe Médico de fecha 14 de agosto de 2019¹⁰, más de un año después del accidente mencionado, el trabajador afectado aún presentaba secuelas del accidente suscitado, requiriendo sesiones de terapia física y medicación para mitigar el dolor persistente, veámos:

"MOTIVO DE CONSULTA:

Paciente varón de 35 años, que-refiere el día 07/06/2018 sufre accidente en centro de labores en el que le cayó objeto sólido que le generó movimiento brusco en región cervical y al resistir impacto le produjo movimiento brusco en región lumbar, tras ello presenta dolor cervical y lumbar intenso persistente. **Refiere continuo dolor cervical y lumbar al movimiento que le afecta de manera significativa su actividad laboral y cotidiana**. Recibió tratamiento médico farmacológico y de medicina física rehabilitación.

(...)

DIAGNÓSTICO:

- Traumatismo cervical (S19.9)
- Trastorno de disco lumbar con radiculopatía (M51.1)
- Trastorno de disco cervical con radiculopatía (M50:1)
- Espondiloartrosis cervical y lumbar (M47.9)

TIPO DE ATENCIÓN BRINDADA:

- Tratamiento médico por Neurocirugía desde el 26/06/2018.

TRATAMIENTO:

-Farmacoterapia: Analgesia: Tramadol y Miorrelajación: Orfenadrina

-Medicina física rehabilitación

- Se indicó no cargar peso, no doblarse ni flexionar región de cuello ni lumbar, no arrodillarse, no hacer esfuerzo físico, no estar en bipedestación prolongada. Se recomienda que idealmente: no debería trabajar en un puesto de operario.

-Dado que paciente tiene enfermedad compleja de columna vertebral y además persiste con síntomas a pesar de todos los procedimientos y tratamientos dados en la Clínica Médica Cayetano Heredia, se indica que paciente debe pasar a continuar su manejo por una Unidad Especializada de Terapia de Dolor y afines en otro establecimiento de salud que tenga un Mayor Nivel de Complejidad, de no cumplirse ello se podría perjudicar la salud del paciente.” (énfasis añadido).

6.32. Por lo expuesto, se encuentra debidamente acreditado el nexo causal entre la falta de formación e información imputada y el accidente de trabajo investigado. En consecuencia, corresponde confirmar la infracción muy grave imputada, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, por incumplimiento del deber de formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Respecto al deber de supervisión efectiva

6.33. En este punto, conviene traer a colación el artículo 41 de la LSST, que establece: “La supervisión permite: a) Identificar las fallas o deficiencias en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo; b) Adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para eliminar o controlar los peligros asociados al trabajo; c) Prever el intercambio de información sobre los resultados de la seguridad y salud en el trabajo, d) Aportar información para determinar si las medidas ordinarias de prevención y control de peligros y riesgos se aplican y demuestran ser eficaces y, e) Servir de base para la adopción de decisiones que tengan por objeto mejorar la identificación de los peligros y el control de los riesgos, y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo” (énfasis añadido).

6.34. De otro lado, el literal c) del artículo 26 del RLSST, dispone lo siguiente: “El empleador está obligado a: c) Disponer de una supervisión efectiva, según sea necesario, para asegurar la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores” (énfasis añadido). Esta obligación no es meramente formal, sino que constituye una garantía activa de que las labores diarias se desarrollen conforme a los estándares preventivos establecidos.

6.35. Asimismo, con relación a la Supervisión del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, en el capítulo VIII denominado “Evaluación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, el RSST en su artículo 85, establece que: “El empleador debe elaborar, establecer y revisar periódicamente procedimientos para supervisar, medir y recopilar con regularidad datos relativos a los resultados de la seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, debe definir en los diferentes niveles de la gestión, la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas en materia de supervisión. La selección de indicadores de eficiencia debe adecuarse al tamaño de la organización, la naturaleza de sus actividades y los objetivos de la seguridad y salud en el trabajo” (énfasis añadido).

6.36. Es importante subrayar que la LSST tiene como finalidad fundamental promover una cultura de prevención de riesgos laborales, en la cual la supervisión efectiva constituye un eje esencial para el cumplimiento del deber de prevención. A través de esta, el empleador puede identificar de manera continua las condiciones peligrosas, detectar fallas en los controles implementados y adoptar medidas correctivas de forma oportuna. La supervisión no es una labor opcional, sino una obligación jurídica que permite al empleador controlar activamente los riesgos en el centro de trabajo y garantizar que los procedimientos de seguridad sean correctamente aplicados y mantenidos.

6.37. Así, la supervisión efectiva se configura como un proceso de observación metódica y permanente del puesto de trabajo, cuyo objetivo es identificar prácticas inseguras, condiciones subestándares y deficiencias en la ejecución de tareas, todo ello con el propósito de adoptar medidas de prevención y corrección oportunas. La ausencia de esta

supervisión no solo vulnera el deber de prevención, sino que incrementa significativamente la exposición al riesgo de accidentes laborales, al no detectarse ni corregirse situaciones peligrosas en tiempo real.

6.38. En ese marco normativo, de la lectura del Acta de Infracción, se verifica que el Inspector comisionado dejó constancia en el ítem 4.13 del apartado IV del acta de infracción, de lo siguiente:

“4.13 El sujeto inspeccionado, no ha cumplido con haber efectuado una Supervisión efectiva, estando a que se permitió que el trabajador (...) HERSHEL ANAPE (...), que no estaba previamente informado, capacitado y entrenado para el puesto de trabajo de Auxiliar Controller — Control de Inventarios en almacenes, labore sin las medidas de prevención de seguridad y salud en el trabajo adecuadas, sin haber recibido una adecuada formación e información en Seguridad y Salud en el Trabajo en los peligros y riesgos asociados a su puesto de trabajo, inducción al puesto específico, capacitaciones permanentes, entrenamientos etc., así como también el empleador no ha brindado la adecuada información sobre los estándares de seguridad el almacenes, en orden y limpieza, manipulación de productos, objetos, mercadería etc., y no haber brindado las recomendaciones de seguridad ni charlas de medidas de prevención en seguridad y salud en el trabajo en el puesto específico, tal como lo establece los propios documentos de gestión del sujeto inspeccionado. Asimismo, no se ha tomado acción respecto de la correcta identificación de peligros y evaluación de riesgos, por lo que no ha sido posible controlar adecuadamente los peligros y riesgos y realizar actividades de prevención necesarios para la no ocurrencia de accidentes en el trabajo, siendo ésta una causa del accidente de trabajo investigado a la fecha de ocurrencia 07/06/2018”. (énfasis añadido).

6.39. Conforme a lo verificado en sede inspectiva, el incumplimiento del deber de supervisión efectiva se sustenta, principalmente, en que el empleador permitió que el trabajador afectado desarrollaría funciones de control de inventario sin haber sido previamente capacitado, informado ni entrenado para prevenir los riesgos asociados a dicha labor. Adicionalmente, no se advirtió la existencia de mecanismos de control, seguimiento o monitoreo permanente respecto a la aplicación de las medidas preventivas exigidas para el desarrollo seguro de dicha actividad, lo cual pone en evidencia una omisión estructural en el cumplimiento del deber de supervisión.

6.40. En este extremo, resulta pertinente invocar lo establecido en la Resolución de Sala Plena N° 011-2024-SUNAFIL/TFL, que constituye precedente de observancia obligatoria, la cual señala que:

“6.5.14. En tal sentido, la supervisión en la seguridad y salud en el trabajo constituye un concepto amplio que define a acciones significativas que posibilitan la mejora continua, siendo entonces un instrumento trascendente en el diseño, desarrollo, guía y parámetros dentro de un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo. Es decir, la “supervisión” no se reduce a la figura de un personal (“supervisor”) cuya función en concreto sea la de realizar la labor de ejecutar dichas acciones de control (“supervisar”). El concepto, en realidad, alude a los procedimientos y métodos diseñados y establecidos por el empleador —deudor de seguridad— para medir, recopilar y prevenir con ello los riesgos y peligros en el trabajo. Dicha metodología y procedimientos deben ser comprobables por la inspección del trabajo a través del deber de colaboración y el ejercicio de las facultades de la inspección del trabajo.

6.5.15. Así las cosas, sobre este aspecto, lo que es objeto de sanción para la administración es la ausencia de este complejo y estructural esquema y/o diseño que conlleva la supervisión en materia de seguridad, cuya responsabilidad recae en el empleador, el cual debe llevar y estructurar el mismo, además de verificar su cumplimiento y medir sus resultados.

6.5.16. Por lo anotado, la administración debe diferenciar, como lo hace el Tribunal, (i) la falta de conocimiento de los trabajadores sobre el riesgo; y, (ii) la ausencia de supervisión. Si bien ambos conceptos se complementan en la estructura de la seguridad y salud en el trabajo; no obstante, constituyen supuestos disímiles. La primera

está orientada a la falta de formación e información de los trabajadores sobre los peligros y riesgos en la prestación de servicios, y la segunda, a la **carenza de un sistema o medio de supervisión por parte del empleador**". (énfasis añadido).

6.41. A partir de lo expuesto, se advierte que, además de la omisión en la formación e información específica sobre los riesgos del puesto, se constató la inexistencia de mecanismos efectivos de supervisión. Esta deficiencia impidió que el empleador pudiera identificar condiciones peligrosas en el área de trabajo y adoptar medidas correctivas oportunas. Tal omisión revela una carencia estructural en el cumplimiento del deber de supervisión exigido por la normativa vigente.

6.42. Este incumplimiento resulta particularmente grave si se considera la forma en que ocurrió el accidente. El trabajador fue golpeado en el cuello por una plancha freidora que cayó desde una posición elevada, producto de una disposición inadecuada de objetos en el almacén. El hecho de que el trabajador moviera un ventilador sin advertir que sobre este se encontraba otro artefacto evidencia que el entorno de trabajo no fue supervisado ni controlado adecuadamente, lo cual contribuyó directamente a la materialización del riesgo.

6.43. Esta disposición inadecuada de objetos pesados en altura, en una zona de almacén sujeta a manipulación constante por parte del personal destinado a realizar labores de inventariado, tal como es el caso del trabajador afectado, constituye una condición subestándar evidente, que debió ser advertida y corregida mediante una supervisión activa. El hecho de que el trabajador realizara sus tareas sin ser instruido ni advertido del riesgo, y sin que existiera control alguno sobre la configuración insegura del entorno, demuestra que el empleador no adoptó medidas para evitar la materialización del peligro.

6.44. Aunado a ello, es importante recalcar que lo anteriormente señalado, fue corroborado por la Inspección del Trabajo, dado que, como condiciones subestándares, parte de las causas inmediatas que ocasionaron el accidente, se determinó las deficientes medidas de control en el centro de trabajo, así como la falta de elementos de seguridad. Asimismo, en cuanto a los factores de trabajo, vinculados a las causas básicas, el Inspector comisionado detectó la falta de estándares de seguridad y salud en el trabajo en las operaciones, la ausencia de controles inadecuados e incorrectos y la falta de supervisión efectiva. (énfasis añadido).

6.45. Por último, debe resaltarse que la impugnante no presentó medios probatorios que permitan acreditar la existencia de procedimientos de supervisión o medidas de control frente al riesgo que se concretó. Esta falta de acreditación, sumada a lo verificado por el inspector actuante, permite concluir que el incumplimiento del deber de supervisión efectiva fue una causa directa del accidente. En consecuencia, se configura válidamente la infracción muy grave atribuida, en concordancia con lo dispuesto por la normativa de seguridad de salud en el trabajo y los criterios fijados por el Tribunal de Fiscalización Laboral en su jurisprudencia vinculante.

Respecto a no cumplir con la obligación relativa al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST)

6.46. Al respecto, de la lectura del Acta de Infracción, se verifica que el Inspector comisionado dejó constancia en el ítem 4.11 del apartado IV del acta de infracción, de lo siguiente:

"4.11 El sujeto inspeccionado, si bien ha presentado un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, vigente desde el 16/01/2018, **no se acredita la entrega de éste documento al trabajador accidentado**, acreditando únicamente la constancia de recepción del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo en fecha 15/01/2016, cuya vigencia feneció con la aprobación del nuevo Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, asimismo, de la revisión de éste documento se ha verificado que no cuenta con los Estándares de Seguridad y Salud en las Operaciones referentes a la actividad de Inventario en Almacenes y/o Control de Inventarios, encontrando básicamente estándares en almacén para trabajadores que almacenan y trabajan con stokas, tampoco hace referencia a algún documento o estándar que no se encuentre en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, que consigne las labores realizadas o sus actividades del

trabajador (...) HERSHEL AÑAPE (...) al momento de la ocurrencia del accidente de trabajo investigado, que haya sido debidamente informado y capacitado, por lo que se evidencia que el documento no contenía los estándares de seguridad en las operaciones adecuados para la actividad realizada a la fecha del accidente de trabajo, siendo ésta una causa del accidente de trabajo investigado a la fecha de ocurrencia 07/06/2018". (énfasis añadido).

6.47. A partir de lo consignado, se observa que la imputación formulada a la parte inspeccionada se sustenta en el incumplimiento de una obligación formal, consistente en la falta de acreditación de la entrega del RISST actualizado al trabajador afectado, así como en la alegada deficiencia de contenido de dicho documento en relación con los estándares aplicables a su puesto. Sin embargo, el acta no desarrolla cómo esta omisión habría incidido directamente en la producción del accidente, ni explica de qué forma concreta la falta de dicha entrega o la carencia de ciertos contenidos privó al trabajador de conocimientos esenciales para evitar el riesgo materializado. Esta omisión de análisis resulta determinante al momento de calificar la gravedad de la conducta atribuida.

6.48. En ese sentido, resulta pertinente recordar lo señalado por esta Sala a través del considerando 6.11 de la Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en la cual se realizó una lectura conjunta del artículo 53 de la LSST y el artículo 94 de su Reglamento, estableciéndose que, para la imputación de responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención, **debe verificarse que la causa determinante del daño sea consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo por parte del empleador**. En esa línea, el juicio de imputación no puede prescindir de un análisis del nexo causal. (énfasis añadido).

6.49. A este criterio debe añadirse la aplicación del principio de lícitud, reconocido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que impone a la Administración la obligación de presumir la conformidad del comportamiento del administrado con el ordenamiento jurídico, mientras no se acredite lo contrario. Este principio obliga a que la imputación de responsabilidad administrativa se fundamente en una actuación probatoria suficiente, verificable y respetuosa del debido procedimiento.

6.50. En concordancia con ello, la Resolución de Sala Plena N° 01-2023-SUNAFIL/TFL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 25 de enero de 2023, establecida como precedente de observancia obligatoria, reitera la exigencia de observar el principio de verdad material y de satisfacer la carga probatoria que recae en la Administración. En efecto, cuando se imputa una infracción administrativa, corresponde a la autoridad fiscalizadora y sancionadora actuar con especial rigor probatorio, evaluando los hechos a partir de la evidencia directa e indirecta recabada, valorando además la participación del sujeto inspeccionado mediante el ejercicio de su derecho de defensa y del deber de colaboración.

6.51. En dicho contexto, se advierte que la autoridad inspectiva no ha demostrado de qué forma se relacionan, bajo una configuración causal acertada, los hechos significativos siguientes: la ausencia de entrega del RISST actualizado al trabajador —quien posteriormente sufrió el accidente de trabajo— y la ocurrencia del accidente de trabajo, en particular. Tampoco, en la motivación del acta de infracción, se ha argumentado que la falta de determinados estándares en el RISST haya privado al trabajador de información indispensable para evitar o mitigar el riesgo que finalmente se concretó. La responsabilidad administrativa por una infracción que, conforme con los tipos sancionadores como el 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, demandan un actuar riguroso exigible al inspector actuante. En efecto, cuando la autoridad fiscalizadora analiza los hechos de un caso, y subsume la responsabilidad del empleador bajo esos tipos sancionadores, el desenlace del comportamiento reprochado al empleador y el factor causal que ocasiona - es decir, que motiva, origina, produce, provoca o suscita, conforme con las voces sinonímicas reconocidas por la Real Academia de la Lengua Española¹⁷ - no puede concluir la responsabilidad del empleador únicamente basándose en conjeturas sin un debido sustento inferencial o, como ocurre en este caso, en meras omisiones formales que se presenten desconexas del hecho lesivo, es indispensable que se verifique si dicha omisión de carácter formal privó al trabajador de información relevante y pertinente para identificar, prevenir o mitigar el riesgo que efectivamente se materializó. En consecuencia, la omisión documental en casos que involucren a la falta de acreditación

de entrega del RISST solo podrá generar responsabilidad administrativa cuando, a partir de un análisis razonado de causalidad normativa, se acremente que dicha omisión privó al trabajador de medios adecuados de prevención o control del riesgo efectivamente materializado. De lo contrario, el incumplimiento carecerá de relevancia infractora en el marco del artículo 28.10 o 28.11 del RLGIT, correspondiendo su tratamiento bajo otros tipos sancionadores de carácter formal o de riesgo abstracto, según corresponda.

6.52. En efecto, conforme a lo previsto en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, la configuración de una infracción muy grave por accidente de trabajo exige que el incumplimiento detectado —sea documental, procedural o técnico— tenga relación sustantiva con el riesgo que se materializó. Este criterio ha sido sostenido por esta Sala en las Resoluciones N° 464-2022-SUNAFIL/TFL, N° 663-2023-SUNAFIL/TFL, N° 452-2024-SUNAFIL/TFL, N° 543-2024-SUNAFIL/TFL, N° 582-2024-SUNAFIL/TFL, N° 24-2025-SUNAFIL/TFL y N° 463-2025-SUNAFIL/TFL, en las que se precisó que la responsabilidad por infracción muy grave debe fundarse en un juicio de causalidad motivado, que determine si el incumplimiento afectó el deber de prevención del empleador respecto de las condiciones de trabajo que originaron el daño. En esa línea, cuando la omisión detectada corresponde a obligaciones documentales, como la entrega del RISST o supuestos similares, el análisis de imputación debe valorar si dicha omisión afectó efectivamente el cumplimiento del deber de prevención del empleador respecto de las actividades desarrolladas por el trabajador accidentado, y si tal defecto de información, capacitación o advertencia tuvo capacidad real de influir en la producción del daño.

6.53. En tal sentido, debe resaltarse que la función de la inspección del trabajo —como primera línea del sistema de fiscalización laboral— no se limita a verificar el incumplimiento de deberes formales, sino que requiere realizar un análisis sustantivo de las circunstancias que originaron el accidente. En particular, cuando se califica una infracción como muy grave con base en un resultado dañoso, corresponde a la autoridad verificar si el incumplimiento detectado tuvo incidencia relevante y comprobable en la producción del daño. Para ello, deberá evaluarse si el documento omitido o la medida no ejecutada guardaba relación directa con las funciones asignadas al trabajador y con el tipo de riesgo materializado, así como si dicha omisión menoscabó la capacidad de advertencia, prevención o control del peligro. Solo cuando esta conexión funcional sea motivada adecuadamente, podrá considerarse la omisión como causalmente relevante y subsumible en los supuestos previstos en los numerales 28.10 o 28.11 del RLGIT.

6.54. En virtud de lo señalado, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta a la impugnante por la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, referida al incumplimiento de la obligación relativa al RISST, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Lo anterior se sustenta en la ausencia de elementos que acrediten el vínculo causal entre dicha omisión y el accidente ocurrido. Asimismo, de conformidad con el numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la LPAG, debe precisarse que la divergencia en la valoración probatoria o jurídica por parte de las instancias anteriores no constituye causal de nulidad.

6.55. Finalmente, en atención a lo desarrollado en los considerandos precedentes, no corresponde emitir pronunciamiento sobre argumentos iii) al vi) planteados por la impugnante en su recurso de revisión vinculados a este extremo, en tanto dichos argumentos están referidos a la configuración de la infracción infractora ya analizada, la cual ha quedado sin efecto por las razones expuestas en los fundamentos *infra*.

Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo

6.56. Ahora bien, dado el argumento i) expresado por la impugnante, este Tribunal debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.

6.57. 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).

6.58. A su vez, el numeral 2 del artículo 248º 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. Devido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tratado 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.

6.59. 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 (...)".

6.60. Al respecto, 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 en relación a ello, 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).

6.61. 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 139º de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito "judicial", sino también en el ámbito administrativo" y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana". (Caso

Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene -en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N.º 2050-2002-AA/TC- que "si bien el artículo 8º de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos" (párrafo 69). (...)" (énfasis añadido)

6.62. Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPG 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

6.63. 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 del debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior, se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

6.64. 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.

6.65. 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 LPG, 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.

6.66. 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.º 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

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

"[...] El 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.º 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 succincta -pero suficiente- las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada" (énfasis añadido)

6.67. 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 incurridos en el caso concreto

6.68. En el caso concreto, se advierte que mediante su argumento i) la recurrente sostiene que se vulneró el principio de legalidad, en tanto no es competencia de SUNAFIL imponer o detallar los peligros que deberían ser considerados en el IPER, toda vez que dicha obligación le corresponde al empleador. Asimismo, señala que, conforme al documento presentado, si se habría identificado los peligros y riesgos vinculados a la actividad de inventario en almacenes.

6.69. Al respecto, de la lectura de ítem 4.12 del Acta de Infracción, se advierte que el Inspector comisionado dejó constancia de lo siguiente:

"4.12 El sujeto inspeccionado, si bien ha presentado un documento de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos, vigente, con fecha 18/01/2018, éste no ha identificado correctamente los peligros y Riesgos asociados al puesto de trabajo del trabajador accidentado (...) HERSHEL ANAPE (...), considerando como Peligro: Inventario de Productos, lo que no es correcto, estando a que el Peligro es todo aquello con potencial de causar daño, debiéndose haber considerado como actividad, más no un peligro, así mismo, **la actividad de inventario al interior del almacén debería considerar varios peligros, entre ellos como ejemplo: objetos inestables en altura, caída de objetos, pisos en mal estado, espacios inadecuados de trabajo, falta de orden y limpieza etc.**, que no han sido considerados en la actividad de inventario, por lo tanto tampoco se ha medido el riesgo y por lo tanto no se han considerado los controles adecuados como medidas de prevención. En tal sentido conforme a lo verificado **se ha determinado que no se ha realizado una correcta Identificación de los peligros asociados al puesto de trabajo, siendo ésta identificación deficiente**, puesto que antes de identificar los peligros, se tiene que identificar correctamente la actividades y tareas a realizar por el trabajador, para poder tomar acción sobre las medidas de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, siendo ésta una causa del accidente de trabajo investigado a la fecha de ocurrencia 07/06/2018". (énfasis añadido).

6.70. En la misma línea, respecto a la mencionada conducta infractora imputada, la Resolución de Sub Intendencia de sanción N.º 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, se pronuncia a través de su considerando 40 señalando que:

"En el presente caso, de conformidad con los numerales 24, 32 y 33 del ítem III. Análisis Legal - III.5 Del hecho imputado relacionado con la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos - IPER; así como, el ítem IV. Conclusión del Informe Final, la Autoridad Instructora haciendo suyo el Acta de Infracción, **determina que el administrado no cumple con la normatividad respecto de la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos de acuerdo a ley**; sin embargo, exhibió el documento denominado: "Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos"14, vigente, con fecha 18 de enero de 2018, en el cual, no se ha identificado los peligros y riesgos asociados al puesto de trabajo del trabajador (...) Hershel Añape (...), toda vez que, solamente considera como peligro: inventario de productos, frase incorrecta, porque el peligro es todo potencial que le hace daño, debiendo ser considerada como actividad; asimismo, el inventario al interior del almacén debería considerar varios peligros, entre ellos, por ejemplo: objetos inestables en altura, caída de objetos, pisos en mal estado, espacios inadecuados de trabajo, falta de orden y limpieza, etc., que no han sido considerados en la actividad de inventario, por lo que no ha medido el riesgo, al no considerarse las medidas de prevención y establecer los controles adecuados. En ese sentido, **no se ha efectuado la correcta identificación de peligros, pues, el objetivo del IPER es identificar correctamente cada actividad y tarea a realizar por el trabajador**, debiendo tomar medidas de prevención de accidentes de trabajo; supuestos que debían establecerse antes de que ocurrir el accidente de trabajo, es decir, antes del 07 de junio de 2018, en perjuicio del trabajador (...) Hershel Añape (...)." (énfasis añadido).

6.71. Al respecto, esta Sala realizó la revisión minuciosa de la matriz IPERC presentada por la impugnante¹⁸, advirtiéndose que: i) dicho documento se encuentra dirigido al puesto ocupado por el trabajador afectado (auxiliar de inventario); ii) como peligro se encuentra contemplado la presencia de mercadería en racks superiores; iii) vinculado a dicho peligro se advierte el riesgo de caída de objetos (golpes); y, iv) en relación a ello se señalan medidas de control a fin de prevenir la materialización de dicha actividad, conforme se evidencia a continuación:

Figura N° 01: Extracto matriz IPERC

PUESTOS: Representantes de servicio, Representante de servicios 1, Jefe de Sección, personal externo autorizado para acceso a almacenes, Auxiliar de inventario							
OPERACIÓN / PROCESO	GÉNERO		T.E.	ST	PELIGRO	RIESGO	GESTIÓN EXISTENTE (MEDIDAS DE CONTROL)
	M	F					
Ingreso a almacén	11	11	4-6 horas	R	Presencia de mercadería en racks superiores	Caída de objetos (golpes)	1. Cumplir con el estándar de almacenamiento de mercadería en los racks (lo mas pesado abajo y lo mas liviano en zonas superiores) 2. EPP's Casco de Seguridad y Zapatos de Seguridad con punta de acero

6.72. A pesar de lo señalado en el considerando precedente, ni la Subintendencia ni la Intendencia emitieron un pronunciamiento concreto sobre este extremo del documento, lo que implica que no valoraron en su totalidad el contenido técnico de la matriz IPERC ofrecida, limitándose a ratificar lo señalado por el inspector actuante. Esta omisión resulta incompatible con el principio de verdad material y el deber de motivación administrativa.

6.73. Se recalca que, al originarse un accidente de trabajo es posible atribuir individualmente cada uno de los incumplimientos advertidos a la normativa sociolaboral al sujeto inspeccionado, **siempre que se acrede la existencia del nexo causal entre los incumplimientos identificados y la ocurrencia del accidente de trabajo**. Siendo dicho nexo causal el elemento esencial que determina si es posible o no imputar al empleador responsabilidad por un accidente de trabajo. (énfasis añadido).

6.74. Por lo que, dicha falta de valoración íntegra de la matriz IPERC presentada por la impugnante, contraviene lo dispuesto por esta Sala mediante el precedente de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena N° 001-2023-SUNAFIL/TFL, publicado en el diario

oficial El Peruano el 25 de enero de 2023, el cual señala que:

"6.19. En tal sentido, con el objeto de contradecir el principio de licitud, que protege la actuación de los administrados, y acreditar fehacientemente los hechos, a la ocurrencia de alguna infracción a la normativa sociolaboral, la Administración debe determinar el cumplimiento del principio de verdad material. Así, conforme esta directriz, **la autoridad administrativa competente debe verificar suficientemente los hechos que sirven de motivo para sus respectivas decisiones**, esto es, la determinación de multas u obligaciones al sujeto inspeccionado; para lo cual, **la autoridad fiscalizadora y sancionadora deben evaluar ampliamente la prueba directa e indirecta actuada en el expediente**, así como extender todas las medidas razonables para satisfacer la carga probatoria que recae sobre la Administración, junto con la exigible participación necesaria del deber de colaboración de los sujetos inspeccionados, conforme a Ley.

6.20. En efecto, **en el marco del procedimiento de fiscalización y sancionador se deben obtener los indicios suficientes o elementos de convicción que permitan la comprobación de alguna infracción a las normas de trabajo que sean pasibles de sanción**. Esto resulta necesario para poder sostener una imputación de responsabilidad administrativa al sujeto inspeccionado, para lo cual se deben agotar los medios conferidos por el TUO de la LPAG, la LGIT y el RLGIT, citados precedentemente.

6.21. Cabe precisar que esta carga de la prueba que recae sobre la administración para determinar el reproche administrativo al sujeto inspeccionado atiente al derecho fundamental de prueba que tiene este para ofrecer los medios de prueba que considere pertinentes para sustentar sus alegaciones. Tales actuados, cuando efectivamente sean pertinentes para la determinación de si existe responsabilidad administrativa o no, deberán ser analizados y valorados por la autoridad administrativa al resolver si corresponde o no la determinación de una sanción.

6.22. Lo señalado anteriormente, no implica que la mera alegación del principio/derecho a la presunción de licitud por parte del administrado, sea sustento suficiente para desvirtuar la comisión de infracción o infracciones imputadas; por el contrario, si durante el desarrollo del procedimiento la administración sustenta la responsabilidad del sujeto inspeccionado, la carga de la prueba se traslada a éste, por lo que podrá desestimar los reproches administrativos alegados o la configuración de algún eximite de responsabilidad, a través de la presentación de los medios de prueba que considere oportunos; correspondiendo a la administración resolver sobre la base de la valoración conjunta de las pruebas aportadas al procedimiento." (énfasis añadido).

6.75. En tal sentido, si bien el principio de presunción de licitud no exime al inspeccionado de sustentar su defensa, lo cierto es que cuando éste presenta un documento que contiene la identificación del peligro que efectivamente se materializó en el accidente (caída de objeto desde altura con consecuente golpe), la Administración está obligada a analizarlo. Al no haberlo hecho, no se ha satisfecho la exigencia de motivación suficiente ni el deber de valorar todas las pruebas del expediente.

6.76. En consecuencia, se ha identificado que, no se valoró correctamente los alegatos expuestos referentes a la configuración de una infracción muy grave consistente no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley; pese a lo cual se confirmó dicha infracción, sin que la Sub Intendencia ni la Intendencia respectiva, hayan valorado debidamente, los alegatos del impugnante. A mayores, es de precisar que antes de la emisión de la resolución de Intendencia, el precitado precedente ya había sido emitido, por lo que correspondía sea aplicado por las instancias que conforman el sistema de inspección del trabajo.

6.77. De lo expuesto en los fundamentos precedentes, 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.

6.78. 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. (...)"

a) **Inexistencia de motivación o motivación aparente.** *Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.*

b) *Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión.* (...)

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. (...)"*

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). (...)"*

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 añadido).*

6.79. En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia de Sanción si bien da la apariencia de motivación al existir citas normativas, no se analizaron de forma debida los alegatos de defensa planteados por la recurrente, ni la documentación presentada por el mismo, conforme lo desarrollado precedentemente.

6.80. Estando a lo expuesto, la Resolución de Sub Intendencia de Sanción N° 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, confirmada por la Resolución de Intendencia N° 175-2023-SUNAFIL/ILM, incurre en vicio de nulidad parcial en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RGIT, consistente en no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, encontrándose dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10º del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

6.81. Cabe indicar que la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta solo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independizables para que se pueda seccionar solo la parte que adolece de nulidad¹⁹. Por tanto, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente, un acto parcialmente válido, en la parte que no adolece de vicio alguno, tal como se evidencia en el presente caso.

6.82. En tal sentido, considerando que la Resolución de Sub Intendencia de Sanción N° 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, en el extremo referido a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RGIT, consistente en no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, ha sido emitida vulnerando el derecho a la debida motivación; corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento vinculados a dicho extremo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 y 13.2²⁰ del artículo 13 del TUO de la LPAG.

6.83. Cabe mencionar que, la nulidad parcial permite anular una parte del acto y dejar intacta la otra, separando según la independencia que las mismas puedan brindar respecto de la otra parte. De igual manera permite reconocer otros efectos distintos al acto nulo²¹.

6.84. Conforme a lo anteriormente expuesto, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial que motiva la nulidad parcial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión en el extremo referido a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RGIT, consistente en no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, acorde a los argumentos contenidos en la presente Resolución.

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

6.85. El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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".

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

6.87. En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia de Sanción N° 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.2 del artículo 13 del TUO de la LPAG²²; corresponde declarar la **nulidad parcial** de la citada resolución en el extremo referido a la infracción muy grave, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RGIT, consistente en no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

6.88. Conforme a lo anteriormente expuesto, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al

momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión en el extremo referido a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RLGIT, consistente en no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, 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.

6.89. En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrean la nulidad parcial de la Resolución de Sub-Intendencia de Sanción N° 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, y de los actos o actuaciones vinculados al extremo declarado nulo, conforme a los fundamentos expuestos en los numerales precedentes de la presente resolución.

6.90. Además, de 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.

Respecto a los demás alegatos planteados por la recurrente

6.91. Finalmente, respecto al argumento vi), se reitera lo señalado por la Intendencia, en tanto mediante el Proveído de fecha 30 de setiembre de 2022, debidamente notificado a la impugnante el 17 de octubre de 2022, se detallan las razones que llevaron a dejar sin efecto el Informe Final de Instrucción inicialmente emitido. Aunado a ello, es importante recalcar que la autoridad instructora mediante el referido documento sugiere al órgano sancionador la imposición de sanciones, de corresponder, pudiendo apartarse motivadamente este último de dichas recomendaciones, conforme ha sucedido en el caso concreto. Asimismo, se evidencia que ante el Informe Final de Instrucción N° 2741-2022-SUNAFIL/ILM/SINS/AI2, de fecha 14 de noviembre de 2022, la administrada presentó sus descargos, ejerciendo válidamente su derecho de defensa. En consecuencia, el argumento formulado queda desvirtuado.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador serían las que corresponden a las siguientes infracciones:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con brindar formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo, siendo causa del accidente de trabajo ocurrido.	Numeral 28.10 del artículo 28 de la RLGIT MUY GRAVE
2	Seguridad y Salud en el Trabajo	No cumplir con efectuar una supervisión efectiva, siendo causa del accidente de trabajo ocurrido.	Numeral 28.10 del artículo 28 de la RLGIT MUY GRAVE

7.2. Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho y de derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

8.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto

Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

8.2. En tal sentido, atendiendo a los supuestos de tipificación de los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 de la RLGIT, referidos a la acreditación del nexo causal en caso de detectarse incumplimientos de carácter formal, en el marco de investigación de accidentes de trabajo, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.51, 6.52 y 6.53** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 -Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A., contra la Resolución de Intendencia N° 175-2023-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3778-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- Declarar la NULIDAD PARCIAL de la Resolución de Sub Intendencia de Sanción N° 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, y de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3778-2020-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RLGIT, por no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley.

TERCERO.- RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub Intendencia de Sanción N° 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RLGIT, por no cumplir con efectuar la identificación de los peligros y evaluación de riesgos conforme a ley, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

CUARTO.- DEJAR SIN EFECTO la sanción impuesta mediante la Resolución de Sub Intendencia de Sanción N° 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 175-2023-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RLGIT, por no cumplir con la obligación relativa al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo.

QUINTO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 175-2023-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de marzo de 2023, en los extremos referentes a las infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RLGIT, por no cumplir con brindar formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo y por no cumplir con efectuar una supervisión efectiva.

SEXTO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa, respecto a las infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 de la RLGIT, por no cumplir con la obligación relativa al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, por no cumplir con brindar formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo y por no cumplir con efectuar una supervisión efectiva.

SÉPTIMO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.51, 6.52 y 6.53** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 004-2017-TR.

OCTAVO.- PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

NOVENO.- Notificar la presente resolución a SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

DÉCIMO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.90 de la presente resolución.

UNDÉCIMO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Vocal Titular

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Equipos de protección personal (Sub materia: Incluye todas), Sistema de gestión SST en las empresas (Submateria: supervisión efectiva), Formación e información sobre SST (Sub materia: Incluye todas), Gestión interna de SST (Sub materia: Registro de accidente de trabajo e incidentes), Identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER) (Sub materia: Prevención de riesgos) y Gestión interna de SST (Sub materia: Reglamento Interno de SST).

² Véase a folios 47 del expediente sancionador.

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutivo 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. Expede resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia."

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

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

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

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

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

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

Cabanelas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.

⁹ Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239.

¹⁰ Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.

¹¹ Artículo 1. Objeto de la Ley: La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene como objetivo promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país. Para ello, cuenta con el deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, quienes, a través del diálogo social, velan por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia.

¹² I. Principio de Prevención: El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral.

¹³ Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁴ Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁵ Véase a folios 6 del expediente inspectivo.

¹⁶ Esta definición fue extraída de la página institucional de la Real Academia de la Lengua Española, puede ser encontrada en: <https://dle.rae.es/> ocasional

¹⁷ Obrante a fojas 51 del expediente inspectivo.

¹⁸ CABANELAS, Guillermo. Diccionario Encyclopédico de Derecho Usual. Tomo V. Buenos Aires: Editorial Heliasta, p. 549.

¹⁹ Artículo 13.- Alcances de la nulidad (...)

²⁰ 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.

²¹ Morón Urbina, J. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, Tomo I, p. 269.

²² Artículo 13.- Alcances de la nulidad

²³ 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.

J-2419183-1

USO DEL SISTEMA PGA PARA PUBLICACIÓN DE NORMAS LEGALES

Se comunica a las entidades que conforman el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Organismos Constitucionales Autónomos, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que para efectos de la publicación de sus dispositivos legales en general (normas legales, reglamentos jurídicos o administrativos, resoluciones administrativas, actos de administración, actos administrativos, etc) con o sin anexos, tienen a su disposición el Portal de Gestión de Atención al Cliente PGA, plataforma virtual que permite tramitar sus publicaciones de manera rápida y segura. Solicite su usuario y contraseña a través del correo electrónico normaslegales@editoraperu.com.pe.