



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 127-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	229-2020-SUNAFIL/IRE-PIU
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE PIURA
IMPUGNANTE	:	PRONTE INGENIEROS S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 91-2021-SUNAFIL/IRE-PIU
MATERIA	:	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por PRONTE INGENIEROS S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N° 91-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 10 de setiembre de 2021

Lima, 15 de febrero de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por PRONTE INGENIEROS S.A.C. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 91-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 10 de setiembre de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 1642-2019-SUNAFIL/IRE-PIU, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 335-2019-SUNAFIL/IRE-PIU (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

1.2 Mediante Imputación de cargos N° 241-2020-SUNAFIL/IRE-PIU/SIAI-IC del 05 de noviembre de 2020, notificado el 30 de noviembre de 2020, 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

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de inspecciones internas de SST, Registro de equipos de seguridad o emergencia, Registro de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia, Prevención de Riesgos, Accidentes de Trabajo/Incidentes.



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° 133-2021-SUNAFIL-SIAI-IRE-PIURA, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado 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 Regional de Piura, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 328-2021-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE de fecha 16 de julio de 2021, notificada el 19 de julio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 9,450.00 por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, por permitir, autorizar y ordenar al trabajador accidentado operar con una máquina que no contaba con las barreras de protección exigidas, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

1.4 Mediante escrito de fecha 06 de agosto de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 328-2021-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Acreditó en la etapa instructiva que la plancha compactadora marca DYNAMIC serie PC-0184/9 se encontraba en óptimas condiciones y operativa; pues el día 08.07.2019, el propio trabajador accidentado firmó un documento llamado “Uso y Manejo de Plancha Compactadora”; mediante el cual se acredita que la plancha compactadora se encontraba 100% operativa y cumplía con los estándares exigidos.
- ii. Ha presentado los certificados de operatividad de equipo suscritos por el Ing. José López Guevara con fecha 15.08.2019 y 15.09.2019; fechas anteriores y posteriores al accidente.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 91-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 10 de setiembre de 2021², la Intendencia Regional de Piura declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 328-2021-SUNAFIL/IRE-PIURA/SIRE, por considerar los siguientes puntos:

- i. De la revisión documento llamado “Uso y Manejo de Plancha Compactadora” suscrito por el trabajador accionante el día 08.07.2019 y que obra en copia al reverso de los folios 22, 43 y 68 del expediente sancionador; se observa que efectivamente allí el trabajador en cuestión suscribió un documento, donde el sujeto responsable consigna que la plancha compactadora estaba 100% operativa y cumplía con los estándares que exigen las normas; sin embargo, como ya se ha mencionado ese documento fue firmado por el trabajador y el sujeto responsable el día 08.07.2019; por lo que, tal documento únicamente demostraría que la máquina que ocasionó el accidente; según manifestación del sujeto responsable, se encontraba en buen estado al día 08.07.2019 en que se le entregó al trabajador; mas no acredita que continuaba estando 100% el día en que sucedió el accidente.
- ii. El sujeto responsable no ha presentado documento alguno que demuestre el real y preciso estado en el que se encontraba la Plancha Compactadora, el día 20.09.2019 en

² Notificada a la inspeccionada el 13 de setiembre de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 127-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

que ocurrió el accidente; más aún cuando durante la comparecencia realizada el día 21.11.2019, el señor Carlos Rosillo Peña en calidad de apoderado del sujeto responsable manifestó lo siguiente: “no se ha consignado el riesgo de atrapamiento o amputación del trabajo de compactación, ya que estos equipos tienen guarda de protección, pero a este equipo se le había salido la guarda y el trabajador no había comunicado.”; lo que demuestra que, el sujeto responsable reconoció que el día del accidente la Plancha Compactadora no contaba con la guarda de seguridad que brinda protección durante su uso.

- iii. Al revisarse los Certificados de Operatividad de Equipo presentados por el sujeto responsable; se aprecia que tal como lo ha expresado la autoridad sancionadora en el numeral 3.4.4.8 de la resolución apelada, se trata de documentos de parte que han sido elaborados y suscritos por el Jefe de Equipos y Mantenimiento del propio sujeto responsable; es decir que los referidos certificados de operatividad no han sido emitidos por un tercero especializado en certificaciones que de forma imparcial, verificara y dejara constancia detallada de la revisión y evaluación realizada a la Plancha Compactadora.
- iv. De la revisión, evaluación y valoración conjunta e integral de toda la documentación obrante en autos, este Despacho ha logrado determinar que, mediante sus argumentos de defensa, el sujeto responsable pretende responsabilizar al trabajador accidentado por los hechos suscitados el día 20.09.2019 que le ocasionaron la imputación parcial del dedo pulgar de su mano derecha; sin embargo, el sujeto responsable no ha tenido en cuenta, la aplicación de los Principios de Prevención, Responsabilidad y Protección.
- v. La autoridad sancionadora si ha cumplido con desvirtuar cada uno de los argumentos de defensa expuestos por el recurrente en su escrito de descargos y también ha logrado establecer una relación concreta y directa entre los hechos constatados por el inspector actuante que configuraron la conducta infractora a la normativa de seguridad y salud en el trabajo.

1.6 Con escrito de fecha 30 de setiembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Piura el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 91-2021-SUNAFIL/IRE-PIU.

1.7 La Intendencia Regional de Piura admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000913-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, recibido el 07 de octubre de 2021 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

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



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 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de 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 un 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.

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

(...)”

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶“Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 127-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 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 RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de SUNAFIL, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste 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 PRONTE INGENIEROS S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que PRONTE INGENIEROS S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 91-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, emitida por la Intendencia Regional de Piura, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 9,450.00 por la comisión de la infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 28.10 del artículos 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.

⁸ Iniciándose el plazo el 14 de setiembre de 2021.



- 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 PRONTE INGENIEROS S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Mediante escrito de fecha 30 de setiembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 91-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, señalando que:

- Solicita que el superior emita nuevo pronunciamiento, por contravención al PRINCIPIO DE OBSERVACION DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO regulado en el artículo 44 de la LGIT y al PRINCIPIO DE PRESUNCION DE LICITUD regulado en el artículo 248 inciso 9, de la mencionada ley.
- No se ha realizado una correcta valoración de los medios probatorios presentados para acreditar que la Plancha compactadora marca DYNAMIC serie PC-0184/19 se encontraba en óptimas condiciones y operativa.
- Es totalmente invalido que se pretenda establecer que un documento no puede ser considerado suficiente e idóneo basado en meras suposiciones o creencias, más aún si no ha podido desvirtuarlo o acreditar lo contrario, en tanto los medios probatorios son válidos en cuanto no han podido contradecirse con un sustento factico o jurídico razonable y de acuerdo a la realidad.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 6.1** Como se ha resumido, la impugnante alega que no se ha realizado una correcta valoración de los medios probatorios aportados, vulnerando a su vez la debida motivación de los actos administrativos emitidos. 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 fuertemente 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.
- 6.2** En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁹, 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.
- 6.3** 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.
- 6.4** 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

⁹ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 127-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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° 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).

- 6.5** Asimismo, 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.
- 6.6** 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 material¹⁰.
- 6.7** Respecto a la falta de motivación, en palabras de Guzmán Napurí¹¹, se ha expresado lo siguiente:
- “La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y afecta la validez del acto, ya que la Administración Pública no puede obrar arbitrariamente. **Las decisiones de las entidades deben expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar la legitimidad del acto. Por dicha razón, la ausencia de motivación constituye un vicio trascendente, que no es susceptible de enmienda, no siendo posible la aplicación de la conservación del acto**” (énfasis añadido).
- 6.8** 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; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
- 6.9** Así, el principio del debido procedimiento se constituye como garante de los derechos procesales de los administrados, dentro de los cuales se encuentra el derecho a ofrecer y producir pruebas, y que las mismas sean debidamente valoradas por la Administración. Por lo que, “el derecho a la prueba no se agota en la admisión y en la práctica de los medios probatorios. Se tiene, además, derecho a la valoración de la prueba”.¹²

¹⁰ “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”.

¹¹ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.

¹²Eugenia Ariano Deho, Problemas del Proceso Civil (Lima: Jurista, 2003), 196.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 127-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.10 Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en el fundamento 149 de la STC recaída en el Expediente 010-2002-AI/TC señaló:

“el derecho a la prueba goza de protección constitucional, pues se trata de un contenido implícito del derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 139º, inciso 3), de la Constitución Política del Perú. Sin embargo, su ejercicio no es absoluto, por cuanto se encuentra sujeto a determinados principios, como son que su ejercicio se realice de conformidad con los valores de pertinencia, utilidad, oportunidad y licitud. Ellos constituyen principios que informan la actividad probatoria y, al mismo tiempo, límites inmanentes a su ejercicio, esto es, derivados de la propia naturaleza del derecho”.

6.11 Por tanto, el principio del debido procedimiento exige a la Administración el respeto a las reglas propias del derecho a la prueba que asiste a los administrados, lo que implica, que el “derecho a que la decisión se emita sobre la base de la probanza actuada y no existencia de pruebas tasadas, derecho a la no exigencia de probanza sobre hechos que la Administración Pública debe tener por ciertos o debe actuar prueba de oficio, derecho al ofrecimiento y actuación de pruebas de parte, derecho al control de la prueba de cargo, derecho a la valoración de la prueba de cargo, derecho a no declarar en su contra (...)”.¹³

6.12 Sobre el particular, de la revisión de los actuados se corrobora que, a lo largo de las diligencias realizadas, la impugnante presentó documentación orientada a acreditar el cumplimiento de su deber de prevención en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, respecto de la cual se evidencia lo siguiente:

- La impugnante acredita la realización de inducción básica en Seguridad y Salud en el Trabajo de fecha 08 de julio de 2019¹⁴, en la que se consigna como materias de capacitación las siguientes:

¹³ J. Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, Lima: Grijley, 2019, 405.

¹⁴ Véase folio 20 vuelta del expediente sancionador.



<input checked="" type="checkbox"/>	Bienvenida y explicación del propósito de la orientación.
<input checked="" type="checkbox"/>	Política de Seguridad y Salud en el Trabajo.
<input checked="" type="checkbox"/>	Desempeño de la empresa en Seguridad y Salud en el Trabajo
<input checked="" type="checkbox"/>	Importancia del Colaborador en el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo.
<input checked="" type="checkbox"/>	Disposiciones Generales en Alcohol, Drogas y Celulares.
<input checked="" type="checkbox"/>	Explicación de Peligros, Riesgos, accidente/incidentes, EPP, IPERC y Jerarquía de Controles.
<input checked="" type="checkbox"/>	Trabajos de alto Riesgo en la empresa.
<input checked="" type="checkbox"/>	Higiene Ocupacional: agentes físicos, químicos, biológicos, ergonomía.
<input checked="" type="checkbox"/>	Primeros Auxilios, Lucha Contra Incendios.
<input checked="" type="checkbox"/>	Segregación de Residuos.

Fecha: 08 Julio 2019

- Asimismo, con fecha 08 de julio de 2019 presento el registro de “Capacitación para operar plancha compactadora de 7HP”¹⁵, en ocasión de la realización del proyecto “Mejoramiento y ampliación de la Transitabilidad Vehicular y Peatonal de la Av. Bayóvar, distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura”, suscrita por el trabajador accidentado, en la que se verifica que se refería a los siguientes temas:

<input checked="" type="checkbox"/>	Bienvenida y explicación del propósito de la Capacitación.
<input checked="" type="checkbox"/>	Partes de Plancha Compactadora.
<input checked="" type="checkbox"/>	Encendido de Plancha Compactadora.
<input checked="" type="checkbox"/>	Guardas en Plancha Compactadora.
<input checked="" type="checkbox"/>	Verificación de Estado de Plancha Compactadora.
<input checked="" type="checkbox"/>	Mantenimiento de Plancha Compactadora.
<input checked="" type="checkbox"/>	Comunicar Fallas de Plancha Compactadora.
<input checked="" type="checkbox"/>	Movilización y Desmovilización de Plancha Compactadora.

- También se verifica que el trabajador accidentado, señor Víctor Cueva Carrasco, suscribió el documento denominado “Uso y Manejo de Plancha Compactadora” de fecha 08 de julio de 2019¹⁶, en la que consigna que la plancha compactadora DINAMYC PC-0184/19 estaba 100% operativa y cumplía con los estándares normativos. Asimismo, a folio 45 corren los documentos suscritos por los trabajadores James Sánchez Chorres y Cesar Simbala Vega, sobre “Uso y Manejo de Plancha Compactadora”, de fechas 18 y 23 de setiembre de 2019 respectivamente. Documentos en los que señalan la operatividad al 100% de la misma máquina.
- A folios 48 se verifica los certificados de operatividad de equipos de fecha 15 de agosto y 15 de setiembre de 2019, suscritos por el Jefe de Equipos y Mantenimiento, señor Yordan López Guevara, en los que señaló lo siguiente:

¹⁵ Véase folio 21 vuelta del expediente sancionador.

¹⁶ Véase folio 43 vuelta del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 127-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Por medio del presente documento certifico que la **PLANCHA COMPACTADORA DINAMYC**, se encuentra en óptimo estado y con la garantía de buen funcionamiento para hacer uso de la misma, cuenta con sus respectivos mantenimientos al 100% hasta la fecha según las recomendaciones proporcionadas por el fabricante y de nuestro proveedor.

Equipo: PLANCHA COMPACTADORA
Marca: DYNAMIC
Serie: PC-0184/19
Año: 2019
Combustible: Gasolina.

6.13 En atención a los hechos señalados, en el fundamento 6.1.5. de la resolución impugnada se establece que los documentos presentados referente al “Uso y Manejo Plancha Compactadora”, no acreditan la certeza de la operatividad de dicha máquina, en atención de que los mismos tienen como fecha días antes y posterior a la fecha del accidente, el 20 de setiembre de 2019, por lo que no permiten acreditar que en dicha fecha se encontraba 100% operativa. Sobre el particular, atendiendo a que los días 18 y 23 de setiembre de 2019 la máquina referida se habría encontrado 100% operativa, la declaración de parte efectuada por la entonces inspeccionada generó una presunción¹⁷ respecto a la operatividad de la máquina en la fecha del accidente, hecho que —en todo caso— debería haber sido desvirtuado en las actuaciones inspectivas efectuadas, ya que si bien lo alegado por el empleador no traslada una verdad incontestable, sí ofrece una versión consistente con sus argumentos y otros medios de prueba, lo que no puede ser dejado de lado sin afectarse el derecho fundamental a la prueba. Entonces, el inspector actuante no debió limitarse a señalar que no existe documento que acredite que, en la fecha del accidente, la máquina se encontraba operativa.

6.14A criterio de esta Sala, debe puntualizarse que el comportamiento de todos los componentes del Sistema de Inspección del Trabajo respecto al derecho fundamental a probar de los inspeccionados (y de los terceros con interés) debe ser observado a fin de que las competencias ejercidas por fiscalizadores y órganos del procedimiento sancionador se ejecuten en términos compatibles con el debido procedimiento administrativo. Conforme con la Sentencia del Tribunal Constitucional del 12 de octubre de 2012 (expediente 2698-2012-PA/TC), la evaluación de las pruebas aportadas permite garantizar el respeto del

¹⁷ 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:

(...)

1.7. Principio de presunción de veracidad.-

En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.”



debido procedimiento administrativo (fundamento jurídico 20, como corolario de los anteriores).

- 6.15** En el sentido trazado por el Alto Tribunal, durante la fiscalización laboral, los órganos sancionadores deben determinar si los inspectores de trabajo han considerado los medios de prueba presentados por los inspeccionados, motivando sus propuestas o decisiones en consecuencia con la expresión de tal consideración. Entonces, la motivación en las actas de infracción debe contemplar la valoración los medios de prueba pertinentes que haya aportado el inspeccionado para acreditar la licitud de su comportamiento.
- 6.16** Respecto a los “certificados de operatividad de equipos”, en el fundamento 6.1.6. de la resolución apelada se observa que dicho documento fue elaborado por un funcionario de la impugnante y no por un tercero especializado e imparcial.
- 6.17** En materia de seguridad y salud en el trabajo, los empleadores se encuentran en la obligación de realizar e implementar las obligaciones en materia de prevención de riesgos, por lo que el personal a su cargo, conforme con sus funciones, sí puede emitir informes que deben ser examinados por los inspectores actuantes como medios de prueba aportados por la interesada.
- 6.18** Sobre el particular, siguiendo una nutrida corriente de resoluciones, debe reafirmarse que las declaraciones juradas, informes y comunicaciones en general presentadas por la parte interesada —sea por representantes de la compañía o por personal subordinado del un sujeto fiscalizado, incluyendo al propio denunciante— no son instrumentos suficientes para generar convicción a su favor, sea que ello se exponga en la inspección o durante el procedimiento sancionador. Esto, debido a la naturaleza asimétrica de la relación laboral, que pone al declarante en un vínculo jurídico especial con la parte interesada. De esta manera, los indicados instrumentos no son idóneos para contrarrestar la presunción de certeza a la que refiere el artículo 16º de la LGIT en favor de las actas de infracción; pero sí deben ser valorados por los inspectores en el cumplimiento de sus funciones
- 6.19** En tal sentido, resulta plenamente válido que el Jefe de Equipos y Mantenimiento emita un informe, bajo responsabilidad, de la operatividad o no de las diferentes máquinas o maquinaria de propiedad de su empleador. Para el caso en particular del estado de operatividad de la plancha compactadora DINAMYC PC-0184/19, tales certificaciones arrojan un testimonio de parte afirmativo sobre la operatividad de la misma que no ha sido opuesto por una contraprueba o razonamiento inferencial de parte de los inspectores actuantes que permita una interpretación contraria.
- 6.20** Por su parte, en el considerando 4.6 del Acta de Infracción, los comisionados establecieron que “a través del informe de investigación del accidente de trabajo, realizado por la inspeccionada, se ha determinado como una de las causas del accidente el hecho que la plancha (de la maquina compactadora) no tenía guarda y el cordel no contaba con el asa para sujetar”. En ese entendido, atendiendo a que el trabajador contaba con las capacitaciones necesarias para el manejo de la plancha compactadora, se encontraba plenamente capacitado para observar y comunicar las observaciones que realice de los instrumentos o maquinaria asignada para el ejercicio de sus funciones, supuesto que no ha sido corroborado o verificado en las actuaciones inspectivas, toda vez que no obra en el expediente documento alguno que acredite que el trabajador puso a conocimiento de su empleador dicho hecho.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 127-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.21** Cabe señalar que, en el párrafo 4 del fundamento 4.6 del Acta de Infracción los comisionados dejaron constancia de lo siguiente: “El día 27 de noviembre del 2019, se realizó la visita de inspección al lugar del accidente, el mismo que se ubica en la vía pública, en el cruce de la Av. Bayóvar y Calle 7, frente a una de las puertas del cementerio, en la ciudad de Sechura. En esta diligencia el trabajador recurrente manifestó que, “el día 20.09.2019, a las 11:55 am, me encontraba trabajando para la empresa Pronte ingenieros SAC en la obra de Mejoramiento de la Avenida Bayóvar en la ciudad de Sechura : cuando iba a pesar el rodillo, me pidieron sacar la plancha compactadora de tierra, pero esta máquina no tiene la protección ni el Jalador de madera; entonces cuando intenté prender, la contra (rebote) de la maquina me jalé la mano y me la atrapo con la piola y la polea; lo que me produjo la amputación de mi dedo pulgar de la mano derecha. **Yo ya tenía 03 meses trabajando en esta obra con esta misma máquina y nunca ha tenido la protección de la polea ni tampoco ha tenido el jalador en la piola**, debo aclarar que antes de este trabajo yo nunca había utilizado esta máquina y tampoco la empresa me había enseñado cómo funcionaba, yo había aprendido por un amigo, pero no conocía el funcionamiento a fondo" (énfasis añadido).
- 6.22** Al respecto, atendiendo a la propia declaración efectuada por el trabajador denunciante, venía manejando dicha maquina por un tiempo prolongado, conociendo los detalles de la misma, he incluso ha señalado que dicha maquina no contaba con protección de la polea ni jalador de la piola; sin embargo, de los actuados no se evidencia que dicha observación fuese comunicada a la impugnante, así como tampoco que, los comisionados hayan contrastado dicha declaración con el documento suscrito por dicho trabajador sobre el uso y manejo de la plancha compactadora.
- 6.23** Por tanto, existe una contradicción respecto a lo señalado por el trabajador accidentado y lo suscrito por el mismo, en el documento denominado “Uso y Manejo Plancha Compactadora”, así como en el registro de capacitación presentado por la impugnante. Verificándose que tanto los comisionados como las instancias previas no han desvirtuado dicha contradicción; por tanto, no ha existido una correcta valoración probatoria, así como una adecuada motivación de los actos emitidos.
- 6.24** Por lo que, corresponde acoger el recurso en dicho extremo, en consecuencia, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y 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° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por PRONTE INGENIEROS S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 91-2021-SUNAFIL/IRE-PIU, de fecha 10 de setiembre de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Piura dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 229-2020-SUNAFIL/IRE-PIU, por las consideraciones expuestas en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 91-2021-SUNAFIL/IRE-PIU en todos sus extremos, dejando sin efecto la sanción impuesta.

TERCERO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a PRONTE INGENIEROS S.A.C. y a la Intendencia Regional de Piura, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Piura.

SEXTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Sunafil (www.gob.pe/sunafil).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

Vocal ponente: **LUIS MENDOZA**