

## PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXI / N° 1186

1

### SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

#### TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

##### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 010-2022-SUNAFIL/TFL

**EXPEDIENTE** : 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5  
**SANCIONADOR** : 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2

**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA DE LIMA  
METROPOLITANA

**IMPUGNANTE** : INCHCAPE MOTORS PERU S.A.

**ACTOS IMPUGNADOS** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA  
N° 1781-2021-SUNAFIL/ILM  
RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA  
N° 1782-2021-SUNAFIL/ILM

**MATERIA** : RELACIONES LABORALES

**Sumilla:** Se dispone la acumulación de los Expedientes N° 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5, y 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, declarándose **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por INCHCAPE MOTORS PERU S.A., en contra de las Resoluciones de Intendencia N° 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 17 de diciembre de 2021. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.31**, **6.32** y **6.33** de la presente resolución, referidos a la existencia de infracciones continuadas.

Lima, 25 de octubre de 2022

**VISTO:** Los recursos de revisión interpuestos por INCHCAPE MOTORS PERU S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra las Resoluciones de Intendencia N°s 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 17 de diciembre de 2021 (en adelante, **las resoluciones impugnadas**), expedidas en el marco del procedimiento sancionador, y

#### CONSIDERANDO:

##### I. ANTECEDENTES

##### EXPEDIENTE N° 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 2198-2017-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 518-2017-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01)

infracción muy grave en materia de relaciones laborales, y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, como resultado de la denuncia presentada por el trabajador Emiliano Ariel Navas.

1.2 Mediante Proveído s/n, de fecha 04 de septiembre de 2018, notificado el 12 de septiembre de 2018, la Sub Intendencia de Resolución 5 le otorgó un plazo de quince (15) días hábiles computados desde el acto de notificación a la impugnante, para que ésta presente los descargos que considere competentes

1.3 Recibidos los descargos, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 11 de marzo de 2019, notificada el 04 de abril de 2019, la Sub Intendencia de Resolución 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana multó a la impugnante por la suma de S/ 14,175.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar contar con el Registro de Control de Asistencia respecto del señor Navas, correspondiente al período noviembre 2013 hasta el mes de enero 2015; afectando al señor Navas, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 7,087.50.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la verificación de la Medida de Requerimiento de fecha 03 de marzo de 2017 a las 8:30 am en las instalaciones de la SUNAFIL, afectando al señor Navas, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 7,087.50.

1.4 Con fecha 29 de abril de 2019, subsanado el 30 de mayo de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

i. El procedimiento vulnera el principio del *non bis in idem*, pues la materia de inspección ya ha sido objeto de inspección en dos procedimientos anteriores, identificándose que existen los mismos sujetos, hechos y fundamentos.

ii. La resolución vulnera el principio de verdad material, en virtud que la autoridad administrativa ya había emitido un pronunciamiento de la misma materia desestimando la propuesta de sanción a la inspeccionada.

iii. La inspectora comisionada decretó el cierre de la orden de inspección del presente procedimiento, y el archivo definitivo del procedimiento, y aun así la autoridad administrativa emitió la resolución apelada que impone la multa, por lo que la resolución apelada debe ser declarada nula

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de control de asistencia (submateria: Todas)

iv. El Acta de Infracción y la resolución apelada no fueron emitidas en un plazo razonable ni fueron debidamente motivadas, en tanto no se ha analizado los argumentos de defensa expuestos por la impugnante.

v. El trabajador denunciante, el señor Emiliano Ariel Navas, al ser asesor de ventas y tener el control total sobre su tiempo de servicio, y por la naturaleza de sus funciones, fue calificado como personal no sujeto a fiscalización tal y como se desprende de la carta que la impugnante le envió a dicho trabajador.

1.5 El 22 de julio de 2019, la impugnante presenta un escrito solicitando la acumulación del procedimiento de autos con el procedimiento tramitado bajo el expediente sancionador N° 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, en trámite.

1.6 Mediante Resolución de Intendencia N° 1781-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 17 de diciembre de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, revocando la infracción y la multa impuesta por incumplimiento de la labor inspectiva y adecuando la multa total a S/ 7,087.50, por considerar los siguientes puntos:

i. Si bien mediante Resolución de Sub Intendencia N° 259-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE3, recaída en el expediente sancionador N° 118-2016-SUNAFIL/ILM, la autoridad administrativa resolvió archivar el procedimiento sancionador seguido en contra de la impugnante por la infracción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, tal archivo respondió a la omisión de consignar la norma sustantiva vulnerada por parte del inspector comisionado, así como por no haberse realizado una debida investigación.

ii. Por ello, la autoridad administrativa emitió la Orden de Inspección N° 2198-2017-SUNAFIL/ILM, llevándose a cabo las actuaciones inspectivas que, concluyendo en el Acta de Infracción y posterior procedimiento administrativo sancionador, a través del cual se sancionó a la impugnante por no contar con el registro de control de asistencia respecto del trabajador Emiliano Ariel Navas, correspondiente al período laborado de noviembre 2013 hasta el mes de enero 2015.

iii. Sin perjuicio de lo señalado, mediante Orden de Inspección N° 11869-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante con referencia a la materia “registro de control de asistencia”, generando el expediente sancionador N° 035-2019-SUNAFIL/ILM, en donde mediante Resolución de Sub Intendencia N° 402-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE3, se sancionó por no contar con el registro de control de asistencia del trabajador Emiliano Ariel Navas, correspondiente al período laboral del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 a la fecha de las actuaciones inspectivas, por lo que no se observa vulneración del principio del *non bis in idem* al no tratarse de los mismos períodos sancionados.

iv. Respecto de los plazos transcurridos, se observa que el Acta de Infracción fue emitida dentro del plazo legal establecido, sin embargo, si bien el plazo para su notificación fue excedido, en virtud del numeral 151.3 del artículo 151 del TUO de la LPAG, el vencimiento del plazo solo genera nulidad cuando la norma lo disponga de forma expresa, lo que no ocurre en el presente caso.

v. Respecto de la supuesta falta de motivación o falta de apreciación de los descargos presentados por la impugnante, no se evidencia que tal situación se haya presentado en el caso de autos. Por el contrario, de la resolución apelada se observa que se han detallado los documentos exhibidos por la impugnante, precisando las razones por las cuales tales documentos no desvirtúan las infracciones imputadas, así como las normas vulneradas, por lo que no se observa una motivación indebida.

vi. De la revisión de los contratos y las boletas exhibidas no se consigna que el trabajador Emiliano Ariel Navas tenga el cargo de confianza como lo sostiene la impugnante; siendo el Informe N° 001-2017, del 21 de febrero de 2017 y la Declaración Jurada del 03 de marzo de 2017, documentos que constituyen una declaración de parte que no resulta suficiente con lo manifestado.

vii. Respecto de la acumulación de procedimientos, si bien se trata de los mismos sujetos y la misma infracción,

los períodos sancionados no corresponden a los mismos, siendo que en el presente procedimiento además se sanciona por una infracción a la labor inspectiva, por lo que no corresponde la acumulación de los procedimientos señalados.

viii. Finalmente, respecto de la medida inspectiva de requerimiento, en tanto se requirió que acredite el cumplimiento del registro de control de asistencia desde noviembre 2013 hasta enero de 2015, solicitándose la subsanación de un registro de períodos anteriores a la inspección, colisionando este hecho con el principio de razonabilidad previsto en el artículo IV, numeral 1.4 del TUO de la LPAG, corresponde revocar el presente extremo, dejando sin efecto la multa impuesta.

1.7 El 14 de enero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1781-2021-SUNAFIL/ILM.

1.8 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000322-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 14 de febrero de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

#### EXPEDIENTE N° 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2

1.9 Mediante Orden de Inspección N° 11869-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>3</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2395-2018-SUNAFIL/ILM, mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, como resultado de la denuncia presentada por el trabajador Emiliano Ariel Navas.

1.10 Mediante Imputación de Cargos N° 77-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI, de fecha 07 de enero de 2019, notificada el 01 de febrero de 2019, 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**).

1.11 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° 653-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI, de fecha 15 de marzo de 2019 (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 2 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 402-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de 07 de mayo de 2019, notificada el 28 de mayo de 2019, multó a la impugnante por la suma de S/ 9,337.50 por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar contar con el registro de control de asistencia del trabajador Emiliano Ariel Navas, tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT.

1.12 Con fecha 19 de junio de 2019, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 402-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, argumentando lo siguiente:

i. Se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica, pues la autoridad administrativa ya había desestimado la

<sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 20 de diciembre de 2021. Véase a folio 140 del expediente sancionador.

<sup>3</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Jornada, Horario de Trabajo y Descansos remunerados (horas extra, Descanso en días feriados no laborales (locales o nacionales)

propuesta de sanción de multa en el procedimiento iniciado con Orden de Inspección N° 1811-2016-SUNAFIL/ILM.

ii. Se ha vulnerado el principio de razonabilidad, pues la autoridad no ha cumplido con realizar las actuaciones inspectivas dentro del plazo legal establecido.

iii. La resolución apelada contiene una motivación aparente, cuando de los correos y el anexo de la constancia de las actuaciones inspectivas se advierte que el trabajador denunciante, en su condición de asesor de ventas, está obligado a cumplir una jornada y un horario de trabajo, cuando él se encontraba en un puesto no sujeto a fiscalización inmediata debido a que es asesor de ventas que tiene el control total sobre su tiempo de servicio.

iv. Se ha vulnerado el principio de *non bis in idem*, considerando que la división de periodos que realiza la autoridad administrativa es incoherente, pues el 13 de marzo de 2013, el señor Navas ingresó a trabajar como asesor de ventas, el 31 de diciembre culminó su contrato, pero se inició un proceso judicial para su reincorporación, la cual se dio el 14 de agosto de 2017 en el mismo puesto y con las mismas condiciones, por lo que del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 la relación laboral estaba interrumpida.

1.13 El 22 de julio de 2019, la impugnante presenta un escrito solicitando la acumulación del procedimiento de autos con el procedimiento tramitado bajo el expediente sancionador N° 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5, en trámite.

1.14 Mediante Resolución de Intendencia N° 1782-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 17 de diciembre de 2021<sup>4</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Si bien mediante Resolución de Sub Intendencia N° 259-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE3, la autoridad administrativa resolvió archivar el procedimiento sancionador seguido en contra de la impugnante por la infracción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, tal archivo respondió a la omisión de consignar la norma sustantiva vulnerada por parte del inspector comisionado, así como por no haberse realizado una debida investigación.

ii. Por ello, la autoridad administrativa emitió la Orden de Inspección N° 2198-2017-SUNAFIL/ILM, llevándose a cabo las actuaciones inspectivas que, concluyendo en el Acta de Infracción y posterior procedimiento administrativo sancionador, a través del cual se sancionó a la impugnante por no contar con el registro de control de asistencia respecto del trabajador Emiliano Ariel Navas, correspondiente al período laborado de noviembre 2013 hasta el mes de enero 2015.

iii. Por ello, en el presente procedimiento se sancionó por no contar con el registro de control de asistencia del trabajador Emiliano Ariel Navas, correspondiente al período laboral del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 a la fecha de las actuaciones inspectivas, por lo que no se observa vulneración del principio del *non bis in idem* al no tratarse de los mismos periodos sancionados.

iv. Respecto de los plazos transcurridos, se observa que el Acta de Infracción fue emitida dentro del plazo legal establecido, sin embargo, si bien el plazo para su notificación fue excedido, en virtud del numeral 151.3 del artículo 151 del TUO de la LPAG, el vencimiento del plazo solo genera nulidad cuando la norma lo disponga de forma expresa, lo que no ocurre en el presente caso.

v. Respecto de la supuesta falta de motivación o falta de apreciación de los descargos presentados por la impugnante, no se evidencia que tal situación se haya presentado en el caso de autos. Por el contrario, de la resolución apelada se observa que se han detallado los documentos exhibidos por la impugnante, precisando las razones por las cuales tales documentos no desvirtúan las infracciones imputadas, así como las normas vulneradas, por lo que no se observa una motivación indebida.

vi. De la revisión de los correos electrónicos y el Anexo de la constancia de actuaciones inspectivas de fecha 20 de septiembre de 2018 se advierte que el trabajador denunciante está obligado a cumplir una jornada y horario

de trabajo acorde al horario de atención del centro de trabajo; siendo el Informe N° 001-2017, del 21 de febrero de 2017 y la Declaración Jurada del 03 de marzo de 2017, documentos que constituyen una declaración de parte que no resulta suficiente con lo manifestado.

vii. Respecto de la acumulación de procedimientos, si bien se trata de los mismos sujetos y la misma infracción, los periodos sancionados no corresponden a los mismos, siendo que en dicho procedimiento además se sanciona por una infracción a la labor inspectiva, por lo que no corresponde la acumulación de los procedimientos señalados.

viii. Conforme lo señala el considerando 3.13: "De la revisión de los actuados, se advierte como bien se ha detallado en el considerando 3.3 de la presente resolución, que la Resolución de Sub Intendencia N° 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5, del expediente generado por Orden de Inspección N° 2198-2017, solo sanciona a la inspeccionada por no contar con el registro de control de asistencia del trabajador Emiliano Ariel Navas, por el período laborado de noviembre 2013 hasta el mes de enero de 2015, con lo que, se evidencia que los periodos laborados de febrero 2015 a diciembre 2015, no fueron sancionados en citado procedimiento, sin embargo, el inferior en grado hace suyos los argumentos señalados por la autoridad instructora respecto a que en el presente caso, no correspondía sancionar por el periodo del 21 de noviembre de 2013 al 31 de diciembre de 2015, por lo que se deja a salvo el periodo de febrero 2015 a diciembre 2015".

1.15 El 14 de enero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1782-2021-SUNAFIL/ILM.

1.16 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000320-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 14 de febrero de 2022 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° 29981<sup>5</sup>, 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° 29981<sup>6</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley

<sup>4</sup> Notificada a la inspeccionada el 20 de diciembre de 2021. Véase a folio 153 del expediente sancionador.

<sup>5</sup> "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."

<sup>6</sup> "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."

General de Inspección del Trabajo<sup>7</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>8</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>9</sup> (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 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"<sup>10</sup>.

**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 INCHCAPE MOTORS PERU S.A.

**4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que el 14 de enero de 2022, INCHCAPE MOTORS PERU S.A., presentó el recurso de revisión en contra de las Resoluciones de Intendencia N° 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM respectivamente, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a

partir del día hábil siguiente de la notificación de las citadas resoluciones; el 21 de diciembre de 2022.

**4.2** Así, al haberse identificado que los recursos interpuestos por el solicitante cumplen con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por INCHCAPE MOTORS PERU S.A.

### V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

**5.1.** El 14 de enero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1781-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

**i.** Sostiene que se ha inaplicado el segundo párrafo del artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, en cuya redacción se señala de manera específica que "No existe obligación de llevar un registro de control de asistencia para trabajadores de dirección, los que no se encuentran sujetos a fiscalización inmediata y los que prestan servicios intermitentes durante el día".

**ii.** De igual modo, el Reglamento del Texto Único de la Ley de jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-TR, precisa en el literal c) del artículo 10 que "...los Trabajadores no sujetos a fiscalización inmediata son (...) aquellos trabajadores que realizan sus labores o parte de ellas sin supervisión inmediata del empleador, o que lo hacen parcial o totalmente fuera del centro de trabajo, acudiendo a él para dar cuenta de su trabajo y realizar las coordinaciones pertinentes".

**iii.** Por ello, respecto de los trabajadores no sujetos a fiscalización inmediata, por la misma naturaleza de sus funciones y del puesto de trabajo, no resulta posible que los empleadores fiscalicen su hora de ingreso y de salida, a efectos de que cumplan su jornada o la jornada máxima de trabajo, motivo por el cual, el empleador no está obligado a llevar un registro de control de asistencia de dichos trabajadores.

**iv.** Sin perjuicio de que la normativa vigente no exige formalidad alguna para que un trabajador no sujeto a fiscalización inmediata ostente dicha calificación, por las propias funciones del denunciante, nuestra empresa lo calificó como personal no sujeto a fiscalización tal y como se desprende del texto de la carta dirigidita al denunciante, al tener el cargo de "Asesor de Ventas", quienes tienen total control sobre su tiempo.

<sup>7</sup> "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."

<sup>8</sup> "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.

<sup>9</sup> "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."

<sup>10</sup> Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14

v. Sostiene que por el mercado al cual están dirigidos los vehículos que la empresa comercializa, los ejecutivos de ventas no solo realizan sus actividades dentro de un horario normal de oficina o dentro de sus instalaciones de exhibición de vehículos, sino que deben de contactar a los potenciales compradores fuera de sus instalaciones, por lo que gran parte de las labores que sus asesores de ventas realizan se centra en visitar distintos lugares conforme a los requerimientos de sus clientes.

vi. Pese a ello, tanto el inspector comisionado como la Intendencia determinaron que habían incurrido en la infracción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. Consistente en no contar con un registro de asistencia, siendo contradictoria tal situación con lo antes expuesto, pues un trabajador no sujeto a fiscalización no se encuentra obligado a registrar su ingreso y salida.

vii. La Intendencia sostiene que se incumplió el procedimiento establecido en el artículo 59 del Decreto Supremo N° 001-96-TR, para la calificación de los puestos de dirección o de confianza, que en las boletas de pago no se consignó tal calificación o que la Declaración Jurada de la Sub Gerente de Recursos Humanos constituye una declaración de parte, fundamentos que no se conciden con los medios de prueba aportados al procedimiento ni los argumentos que han sido esgrimidos en cada instancia.

viii. Sostiene que el artículo 59 del Decreto Supremo N° 001-96-TR, no resulta aplicable al presente caso, toda vez que dicho dispositivo establece el procedimiento de calificación de personal de dirección y de confianza, siendo el trabajador denunciante uno no sujeto a fiscalización inmediata.

ix. De igual modo, la última parte del artículo 60 del Decreto Supremo N° 001-96-TR, precisamente señala que "La calificación de los puestos de dirección o de confianza, es una formalidad que debe observar el empleador. Su inobservancia no enerva dicha condición, si de la prueba actuada ésta se acredita." Siendo esto así, es incorrecto sostener que el incumplimiento de dicho procedimiento —en caso este fuese aplicable al caso— no enerva en absoluto la naturaleza del puesto de trabajo no sujeto a fiscalización. Es decir, aun cuando se incumpla con dicho procedimiento, se aplicará la regulación correspondiente a la de un puesto de dirección o de confianza si es que esto es así.

x. La Intendencia ha señalado que la empresa no ha consignado en el Contrato de Trabajo o en las Boletas de Pago que el denunciante era personal no sujeto a fiscalización inmediata. Sin embargo, no ha identificado ninguna norma que establezca la obligación, por parte de nuestra empresa, de cumplir con una formalidad de este tipo en los Contratos de Trabajo y en las Boletas de Pago. En consecuencia, se verifica que no se han planteado las razones suficientes —en este caso, jurídicas— por las cuáles nuestra empresa debería haber cumplido con una formalidad como la indicada y cuyo incumplimiento conllevaría a que se entienda que nuestra empresa estaba en la obligación de contar con un Registro de Control de Asistencia.

xi. Se ha vulnerado el derecho a la prueba, al no haberse valorado adecuadamente los medios probatorios actuados. Sostiene que el Informe N° 001-2017, emitido por la Sub Gerencia de Recursos Humanos, así como la Declaración Jurada de la misma sub gerente se dejaba constancia de la naturaleza de las funciones del denunciante, y por tanto, no existía Registro de Control de Asistencia. De igual modo, se presentó la Carta de la empresa dirigida al denunciante, a través de la cual se le informa que el puesto no está calificado como uno sujeto a fiscalización inmediata, documento que no ha sido valorado en forma alguna por la Intendencia.

**5.2.** A su vez, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1782-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. Sostiene que la empresa calificó el puesto del denunciante como uno no sujeto a fiscalización inmediata debido a que los asesores de ventas tienen el control total del tiempo de servicios, y no la empresa, en razón del segmento al que pertenecen los vehículos que comercializan.

ii. Los correos electrónicos no prueban que el trabajador estaba sujeto a fiscalización inmediata, pues únicamente

acreditan las coordinaciones que mantenían los asesores de venta con la empresa.

iii. El correo enviado el 29 de septiembre de 2019 supuestamente por la trabajadora Marjorie Paz es falso, pues ella cesó en el año 2016, con lo cual es evidente que dicho correo recoge información falsa o adulterada.

iv. Por ello, no deben de confundirse las coordinaciones que existen entre el trabajador y el empleador con el hecho de que exista una fiscalización directa e inmediata de sus labores, o una sujeción a un horario de trabajo determinado.

v. El horario de atención al público del local de ventas no acredita que el denunciante está sujeto al cumplimiento de un horario de trabajo.

vi. Sostiene que se ha inaplicado el segundo párrafo del artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, en cuya redacción se señala de manera específica que "No existe obligación de llevar un registro de control de asistencia para trabajadores de dirección, los que no se encuentran sujetos a fiscalización inmediata y los que prestan servicios intermitentes durante el día".

vii. Se ha inaplicado el inciso 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, referido al principio del *non bis in idem*. El Informe Final de Instrucción reconoció la existencia de identidad de sujetos, hechos y fundamentos con los otros dos procedimientos iniciados respecto del ex trabajador antes mencionado, iniciados mediante Orden de Inspección N° 1811-2016-SUNAFIL/ILM (archivado mediante Resolución de Intendencia N° 259-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE3) y Orden de Inspección N° 518-2017-SUNAFIL/ILM (aún en trámite y en el cual se impuso una sanción mediante la Resolución de Intendencia N° 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5). Sobre el particular, la Intendencia determinó que el presente procedimiento únicamente se entenderá respecto de los periodos del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 en adelante.

viii. La división del récord laboral que realizó la Intendencia para justificar no haber vulnerado el principio de *non bis in idem* resultó ser aún más perjudicial y vulnera en mayor medida este principio. Además, dicha división es inválida, por cuanto se trata de una misma relación laboral, durante la cual las labores se mantuvieron bajo las mismas condiciones, el dividir los periodos no diferencia los motivos de sanción en ninguna medida.

ix. Se ha vulnerado el principio de razonabilidad al excederse el plazo para un acta de infracción, en tanto el procedimiento se inició el 16 de agosto de 2018, motivo por el cual el plazo que tenían los inspectores para emitir el Acta de Infracción vencía el 28 de septiembre de 2018, sin embargo, recién el 4 de febrero fueron notificados con el Acta de Infracción, por lo que si bien dicha Acta consigna como fecha de emisión el 02 de septiembre de 2018, ello resulta poco verosímil debido al tiempo transcurrido entre la fecha de emisión y la fecha de notificación.

x. Se ha vulnerado el derecho a la prueba, al no haberse valorado adecuadamente los medios probatorios actuados. Sostiene que el Informe N° 001-2017, emitido por la Sub Gerencia de Recursos Humanos, así como la Declaración Jurada de la misma sub gerente se dejaba constancia de la naturaleza de las funciones del denunciante, y por tanto, no existía Registro de Control de Asistencia. De igual modo, se presentó la Carta de la empresa dirigida al denunciante, a través de la cual se le informa que el puesto no está calificado como uno sujeto a fiscalización inmediata, documento que no ha sido valorado en forma alguna por la Intendencia.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### De la invocación al principio de *non bis in idem* y al principio de razonabilidad en el procedimiento administrativo sancionador

**6.1** Conforme se observa de la sección de antecedentes, el expediente sancionador N° 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5, tuvo origen en la Orden de Inspección N° 2198-2017-SUNAFIL/ILM, expedida tras la denuncia presentada por el señor Emiliano Ariel Navas en contra de su empleadora, INCHCAPE MOTORS PERU S.A. En dicha denuncia señalaba el trabajador que —entre otras conductas— la autoridad inspectiva se sirva solicitar a su empleador el registro de asistencia a fin de que pueda verificarse el cumplimiento de la normativa respecto del trabajo en sobretiempo. Las actuaciones inspectivas

culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 518-2017-SUNAFIL/ILM, en la cual se revisó la documentación correspondiente al período comprendido desde noviembre del 2013 hasta enero del año 2015, y se propuso como infracción cometida la conducta tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, conjuntamente con una infracción a la labor inspectiva, la cual posteriormente fue dejada sin efecto durante el trámite del procedimiento sancionador.

**6.2** A su vez, el expediente sancionador N° 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, tuvo su origen en la Orden de Inspección N° 11869-2018-SUNAFIL/ILM, emitida tras el ingreso de la denuncia presentada por el mismo trabajador el 06 de febrero de 2018 bajo el mismo tenor, reiterando que a la fecha su empleador, INCHCAPE MOTORS PERU S.A., no mantiene un correcto registro de las horas de trabajo empleadas, laborando "...en jornadas previas y posteriores..." a su horario ordinario, incluso en días feriados. Esta denuncia motivó que se llevaran a cabo las actuaciones inspectivas que culminaron en el Acta de Infracción N° 2395-2018-SUNAFIL/ILM, en la cual se propuso también como infracción cometida la conducta tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT. Cabe señalar que esta última Acta solicitó el registro de asistencia de la totalidad del período laborado por el entonces trabajador denunciante.

**6.3** Esta similitud de hechos motivó a que la impugnante solicite la aplicación del principio del *non bis in idem*, desarrollado en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG<sup>11</sup>, la cual exige la presencia de una triple identidad (identidad de sujetos, hechos y fundamentos), toda vez que en el expediente sancionador N° 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5, la Resolución de Sub Intendencia N° 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5, del 11 de marzo de 2019 considera al período de infracción comprendido entre noviembre de 2013 a enero de 2015, y en el expediente sancionador N° 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, la Resolución de Sub Intendencia N° 402-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, del 07 de mayo de 2019 sanciona por la infracción cometida por el período laborado del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 sin fecha de cese (fundamento 3.10 de dicha resolución).

**6.4** Sin embargo, en tanto los períodos sancionados son distintos en ambos procedimientos sancionadores, no existe precisamente la identidad de hecho u objetiva (*eadem rea*), consistente en que "...el hecho o conductas incurridas por el administrado deba ser la misma en ambas pretensiones punitivas, sin importar la calificación jurídica que las normas les asignen o el presupuesto de hecho que las normas contengan..."<sup>12</sup>, sin que esta conclusión desvirtúe una conducta que no ha sido observada por las instancias previas, referida al tipo de infracción cometida por INCHCAPE MOTORS PERU S.A., referida al principio de razonabilidad,<sup>13</sup> reconocido como un principio general del procedimiento administrativo, con un claro desarrollo en el procedimiento administrativo sancionador, como se señalará más adelante.

**6.5** Es importante precisar que este Tribunal ha identificado la que a la fecha de realización de las actuaciones inspectivas (agosto de 2018) se encontraba vigente la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – "Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva"<sup>14</sup>, en cuyo apartado 7.1.1 señalaba que a las actuaciones de la Inspección del Trabajo no le serían de aplicación "...las disposiciones al procedimiento administrativo general contenidas en el Título II de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo por expresa remisión a las mismas".

**6.6** Cabe precisar que la precisión acotada parecía sustentarse en el artículo 10 de la LGIT, a saber:

Artículo 10.- Principios generales

**Las actuaciones de la Inspección del Trabajo son diligencias previas al procedimiento sancionador en materia sociolaboral, cuyo inicio y desarrollo se regirá por lo dispuesto en las normas sobre Inspección del Trabajo, no siendo de aplicación las disposiciones al procedimiento administrativo general, contenidas en el Título II de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, salvo por expresa remisión a las mismas (énfasis añadido)**

**6.7** Respecto de este punto, resulta conveniente realizar dos precisiones. La primera se encuentra

referida a la naturaleza de las normas que establecen excepciones o restringen derechos. Sobre el particular, la Constitución en su artículo 139 inciso 9) establece el principio de inaplicabilidad por analogía de las normas que restrinjan derechos fundamentales, de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De esta forma, el citado artículo de la Constitución no resulta aplicable únicamente a procesos penales sino, además, a todo el ordenamiento jurídico. Conforme a lo referido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 02235-2004-PA/TC:

"El Tribunal Constitucional, en diversas oportunidades, ha sostenido, sobre la base del principio general de libertad, que el ser humano, en principio, es libre para realizar todo aquello que no esté prohibido en virtud de una ley, ni obligado de hacer aquello que la ley no manda. En ese sentido, si bien las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse respetando el principio de legalidad, **la interpretación de una limitación legalmente impuesta, deberá además, realizarse en términos necesariamente restrictivos encontrándose vedada la interpretación analógica, in malam partem, de las normas que restrinjan derechos.**

**Ese es el sentido general con el que debe entenderse el artículo 139º, inciso 9) de la Constitución**, según el cual constituye uno de los principios que informan el ejercicio de la función jurisdiccional, pero también **un derecho subjetivo constitucional de los justiciables.**

"El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos" (subrayado agregado)

En efecto, los alcances de dicho principio de inaplicabilidad por analogía de las normas que restrinjan derechos no han de entenderse restrictivamente como pertenecientes sólo al ámbito del derecho penal y procesal penal, sino como **aplicables a todo el ordenamiento jurídico, particularmente cuando con una medida limitativa de derechos el Estado intervenga en el seno del contenido constitucionalmente protegido de estos**" (énfasis añadido).

**6.8** De acuerdo a lo anterior, es indispensable considerar que cualquier limitación o excepción establecida a la libertad de los ciudadanos deberá ser interpretada de forma restrictiva. Este es el caso, precisamente, de la

<sup>11</sup> 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:  
(...)

11. Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

<sup>12</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II (Lima: Gaceta Jurídica Editores, Decimocuarta edición 2019), p 464.

<sup>13</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS 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 (...)

<sup>14</sup> Aprobado por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL y vigente desde el 04 de abril de 2016.

restricción que establece el artículo 10 de la LGIT. El citado artículo únicamente se refiere a las diligencias previas al procedimiento de inspección y no al procedimiento administrativo sancionador en sí mismo, el cual se inicia con la imputación de cargos. Por tanto, mal podría haberse interpretado que la restricción a la aplicación de disposiciones del TUO de la LPAG -si fuese válida tal restricción- pudiera efectuarse al procedimiento administrativo sancionador.

**6.9** Lo segundo es que, considerando el mismo razonamiento, la restricción a los derechos efectuada por la administración en aplicación de la legislación vigente al momento de ocurrencia de las actuaciones inspectivas deberá ser coherente con la interpretación constitucional anteriormente precisada.

**6.10** A este entender, si bien al momento de inicio de vigencia de la Directiva antedicha el marco normativo en materia de procedimiento administrativo no contaba con regulación orgánica específica con relación a las actuaciones previas al inicio de un procedimiento administrativo, lo cierto es que tal situación fue resultante con la expedición del Decreto Legislativo N° 1272. Adicionalmente, el cambio normativo antedicho también reforzó la naturaleza común de la Ley N° 27444, y su carácter supletorio respecto de cualquier procedimiento administrativo especial, lo cual irradia efectos -también- en el ámbito de los procedimientos materia del presente pronunciamiento.

**6.11** Conforme a ello, el Decreto Legislativo N° 1272<sup>15</sup> modificó la Ley N° 27444, en numerosos aspectos, uno de los cuales se encuentra referido de los cuales, en palabras del autor Morón Urbina se resume en lo siguiente:

“Una de las reformas más importantes del Decreto Legislativo N° 1272 fue extender el ámbito de aplicación de las normas de la LPAG hacia el interior de los procedimientos especiales seguidos por las entidades públicas. Desde la vigencia de la Ley N° 27444, con el objeto de excluirse de muchas de sus disposiciones, las entidades emplearon una fórmula de evasión a partir de ampararse en la especialidad de sus procedimientos. De ese modo, afirmando su especialidad, se diferenciaban de la norma general y se permitían mantener o introducir normas diferentes aun por vía reglamentaria interna. Así, plazos, recursos, formas de notificación, modalidades de eficacia, exigencias, requisitos, plazos, entre otros, adoptaban reglas distintas a las generales, simplemente afirmando su ‘especialidad’, vaciando de contenido a la LPAG.”<sup>16</sup>

**6.12** Debe precisarse que, además, el citado Decreto Legislativo introdujo un Capítulo adicional en la Ley del Procedimiento Administrativo General, el vinculado a la denominada “Actividad Administrativa de Fiscalización”, la cual es conceptualizada como:

Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización

239.1 La actividad de fiscalización **constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria**, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos (énfasis añadido).

Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades. Por razones de eficacia y economía, las autoridades pueden coordinar para la realización de acciones de fiscalización conjunta o realizar encargos de gestión entre sí.

239.2 **Independientemente de su denominación, las normas especiales que regulan esta función se interpretan y aplican en el marco de las normas comunes del presente capítulo, aun cuando conforme al marco legal sean ejercidos por personas naturales o jurídicas privadas** (énfasis añadido).

**6.13** Según se aprecia, las modificaciones incorporadas por el Decreto Legislativo N° 1272, se encuentran

claramente enfocadas con garantizar la naturaleza común de la Ley N° 27444, resaltando su naturaleza común a todos los procedimientos administrativos, incluyendo los especiales. Tal es su deliberado objeto que el mismo Decreto Legislativo modificó el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444 disponiendo que: “Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales **no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley**” (énfasis añadido).

**6.14** Consecuentemente, no existe interpretación de la LGIT o del RLGIT que pueda vaciar de contenido al TUO de la LPAG; es decir, que las garantías y derechos establecidos a favor de los administrados contenida en la norma común no podrán ser menoscabadas por la regulación establecida en las normas especiales.

**6.15** Como se aprecia entonces, en el marco de los procedimientos administrativos contenidos en la LGIT o la RLGIT, así como al ejercicio de la actividad administrativa de fiscalización por parte de los servidores de los órganos conformantes del sistema de inspección del trabajo, se aplica necesariamente todas las garantías y derechos a los administrados contenidos en el TUO de la LPAG. Solo en aquellos casos en los cuales la norma especial (LGIT o la RLGIT) establece una regulación más favorable a los administrados es que se aplican tales normas en lugar de la norma común (TUO de la LPAG). Lo antedicho es de especial relevancia para la determinación y ejercicio de la potestad sancionadora y la imposición de tipos de sanciones, conforme se expondrá en fundamentos posteriores.

**6.16** Por ello, a criterio de este Tribunal, toda actuación de la administración pública —indistintamente de la calificación que ésta reciba— debe ser acorde con los principios y el contenido del TUO del LPAG, como una manifestación misma de la validez de sus procedimientos, materializada en actos administrativos que no pueden generarse en contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias (según el numeral 4 del artículo 10 del TUO de la LPAG).

**6.17** De otro lado, el principio de razonabilidad también se encuentra recogido como un principio de la potestad sancionadora administrativa el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG<sup>17</sup>. Este principio busca limitar la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora.

**6.18** 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 al máximo la discrecionalidad y eventual actuar arbitrario

<sup>15</sup> “Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo”, publicado el 21 de diciembre de 2016 y vigente desde el día siguiente de su publicación.

<sup>16</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit. Página 54.

<sup>17</sup> 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. (...)

de la Administración Pública<sup>18</sup>. Dichos criterios objetivos deben reflejar (no sólo implícitamente sino de manera clara y demostrada) razonabilidad y proporcionalidad en dos niveles o momentos: tanto en la tipificación legal de las infracciones y sanciones, como en la determinación y aplicación de estas últimas a casos concretos.

**6.19** De acuerdo con Juan Carlos Morón<sup>19</sup>, el llamado “exceso de punición” resulta uno de los vicios más comunes en los que se incurre en dicho ejercicio, y está vinculado a la elección de la sanción aplicable a los administrados. Al efecto, el autor explica que lo determinante del vicio es “(...) la necesidad de una adecuada proporcionalidad o razonabilidad entre la medida elegida para sancionar y el reproche que objetivamente amerita la conducta incurrida”.

**6.20** Cassagne<sup>20</sup>, en una línea similar, explica que la proporcionalidad se aprecia: “entre la pena (sanción) prevista en la norma y la conducta del agente, sobre la base de la regla de la razonabilidad cuya valoración debe responder a la realización del bien jurídico tutelado y significado social”.

**6.21** Por su parte, Comadira<sup>21</sup> señala que el exceso de punición se produce cuando “en la norma o el acto disciplinario se contienen sanciones aplicables o aplicadas que, en relación con las tesis orientadoras pertinentes, resultan desproporcionadas con las conductas sancionables o sancionadas, respectivamente”.

**6.22** De este modo, existe exceso de punición cuando la sanción impuesta a un administrado no guarda 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.

**6.23** Afirmandose en este principio, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido 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<sup>22</sup>.

**6.24** En este punto, es importante señalar que, de acuerdo con lo expresado en el artículo 1 de la LGIT, la finalidad de la Inspección de Trabajo es vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, entre otros.

**6.25** Es por ello que, la Inspección de Trabajo no agota su enfoque en una perspectiva punitiva; sino que, de forma complementaria, debe procurar brindar oportunidades para reconducir las conductas de los sujetos inspeccionados, orientado al ejercicio de vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, propio de la función inspectiva.

**6.26** Así, la existencia en paralelo de estos procedimientos sancionadores, iniciados por un mismo trabajador en contra de su empleador invocando la misma conducta proscrita por Ley vulnera el principio de razonabilidad antes invocado y obliga a analizar otra figura legal contemplada en la legislación nacional, referida a los tipos de infracción existente, así como el acudir a la figura de la acumulación de procedimientos, contemplada en el artículo 160 del TUO de la LPAG<sup>23</sup>.

**De las infracciones continuadas y los procedimientos administrativos sancionadores N<sup>os</sup> 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5 y 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2**

**6.27** El artículo 252 del TUO de la LPAG, al desarrollar la figura de la Prescripción, identifica distintos tipos de infracciones para el inicio del cómputo del plazo prescriptivo: por un lado, señala que para las infracciones instantáneas, así como las infracciones instantáneas de efectos permanentes, el plazo comenzará a partir del día en que la infracción se cometió. En el caso de las **infracciones continuadas**, sostiene con precisión que el cómputo del plazo de prescripción comenzará desde el día en que se realizó la última acción constitutiva de la infracción; y finalmente en el caso de las infracciones permanentes, el día en el cual cese la acción.

**6.28** A manera referencial, sin que vincule de modo alguno a este Tribunal, en su momento el “Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL”, creado mediante Resolución de Superintendencia N° 061-2019-SUNAFIL, emitió el Tema N° 1 “Cómputo del plazo de prescripción relacionado al Sistema de Inspección del Trabajo”, contenido en el Anexo de la Resolución de Superintendencia N° 110-2019-SUNAFIL,

“El Título III del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, no contiene un único tipo de infracciones, sino que se regulan infracciones instantáneas, instantáneas con efectos permanentes, permanentes y continuadas.

De este modo, a efectos de determinar el *dies a quo*, es fundamental efectuar un análisis caso por caso para distinguir las diversas clases de infracción, para lo cual será necesario acudir a la norma que prevé la conducta infractora y examinar la acción o acciones concretas que se tipifican como ilícito administrativo, para precisar en qué momento se consuma la infracción y se inicia el cómputo de la prescripción:

1) La infracción instantánea se consuma con la conducta misma, sin que la situación ilícita sea permanente o duradera en el tiempo. Por lo tanto, el plazo de prescripción empieza a computarse desde la consumación de la infracción, esto es, desde la realización de la conducta infractora.

2) La infracción instantánea con efectos permanentes es aquella que, asimismo, se consuma en el mismo acto, pero produce un estado de cosas antijurídico permanente. En este caso, el plazo de prescripción se inicia desde que se ha consumado la infracción, esto es, desde que se ha creado la situación antijurídica.

**3) La infracción continuada es aquella que se configura cuando se realizan distintas conductas (pluralidad de acciones), siendo cada una de ellas una infracción independiente, pero se considera como una única infracción, siempre y cuando conformen un proceso unitario y homogéneo de acción. En este caso, el plazo de prescripción empieza a computarse desde que se lleva a cabo la última acción constitutiva de la infracción.**

<sup>18</sup> Ocampo Vásquez, Fernando. (2011) “El Principio de Razonabilidad como límite a la tipificación reglamentaria de los Organismos Reguladores”. En *Ius et veritas* núm. 42, pág. 2

<sup>19</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Ibidem*. Página 408.

<sup>20</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Séptima Edición actualizada. Buenos Aires, 2002. p. 12

<sup>21</sup> Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Loc. cit*

<sup>22</sup> Exp. No. 2192-2004-AA/TC.

<sup>23</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS Artículo 160.- Acumulación de procedimientos

La autoridad responsable de la instrucción, por propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrente la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión

4) La infracción permanente es aquella que se caracteriza porque la acción infractora crea una situación antijurídica que se prolonga en el tiempo, es decir, la conducta misma se sigue consumando hasta que el autor decide abandonarla. De igual forma como sucede en las infracciones continuadas, el plazo de prescripción empieza a computarse desde que ha cesado la situación antijurídica, toda vez que es el momento en que se ha consumado la infracción (y no mientras dicha conducta se mantiene)" (énfasis añadido)

**6.29** Respecto las infracciones continuadas, conforme lo detalla Baca Oneto<sup>24</sup>, puede decirse que:

"Se trata de un supuesto importado del Derecho Penal, en donde se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario. Para entender que estamos ante una infracción de este tipo, que implica una unidad jurídica de acción, debe existir homogeneidad de la norma violada (del bien jurídico lesionado) y del sujeto activo, debiendo actuar éste en ejecución de un plan preconcebido (dolo conjunto) o aprovechando idéntica ocasión (dolo continuado). La prescripción se cuenta desde la última actuación constitutiva de infracción, mediante la cual se consumaría esta «unidad de acción». Por ello, ha establecido la jurisprudencia que la norma penal aplicable a la conducta infractora es la que estaba vigente al momento de cometerse la última infracción, pues en este momento se consuma del todo"

**6.30** Atendiendo a los criterios doctrinarios y jurisprudenciales, el Tribunal encuentra ilustrativa la explicación que realiza Cortez<sup>25</sup>:

"Infracciones instantáneas.– En las infracciones de carácter instantáneo, la conducta infractora, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un solo acto o momento determinado (Danos, 2013), en el que la infracción se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera (Baca, 2012); siendo en ese momento en que se inicia el cómputo del plazo de prescripción (Morón, 2019)

Infracciones instantáneas con efectos permanentes (o que causan estado).– Esta clase de infracciones crean un status quo antijurídico duradero pero que se consuma cuando se produce la situación antijurídica (Palma, 2001). Por ello, en este caso, el cómputo del plazo de prescripción comienza en el momento de la consumación material instantánea del ilícito y no cuando se pone fin por voluntad del sujeto, a sus efectos (Gallardo, 2008). Estas infracciones se consuman en un momento determinado (son instantáneas), pero tienen un impacto duradero en la realidad, produciendo efectos externos que son duraderos pudiendo incluso ser permanentes (Caballero, 2010). En ese sentido, se puede diferenciar plenamente la comisión del hecho y sus efectos. (...)

Infracciones continuadas.– **Son aquellas infracciones en las que se realizan varias acciones u omisiones -cada una de las cuales constituye por separado una infracción (Morón, 2019)- que infringen el mismo precepto o preceptos de similar naturaleza (homogeneidad de la norma violada o del bien jurídico lesionado), dentro de un proceso unitario, actuando el autor de forma perdurable y constante (con voluntad duradera), en el marco de un plan preconcebido, debiendo presentar una conexión espacio-temporal. Sin embargo, a fin de determinar la existencia del proceso unitario, no basta con demostrar la existencia de un plan preconcebido y la pluralidad de actos, sino que lo determinante es determinar la unidad de hecho, a través de la repetición de una misma acción típica guiada por un propósito único, la cual debe repetirse en un breve período de tiempo y de forma sucesiva (énfasis añadido).**

En esta clase de infracciones, la prescripción se cuenta desde la última acción u omisión constitutiva de infracción, mediante la cual se consumaría el proceso unitario (Baca, 2012).

Infracciones permanentes.– Son infracciones por omisión de deberes establecidos por el ordenamiento y tipificados como infracción en caso de incumplimiento (Caballero, 2010). Al conceptualizar estas infracciones, la profesora Gallardo (2008) afirma que se produce una única acción que tiene la virtualidad de prorrogar sus efectos en el tiempo, y con ello, de poner de manifiesto la voluntad infractora del sujeto sin solución de continuidad, la cual resulta diversificable en dos fases: una, que se pone en marcha en el momento de realizar los elementos del tipo, y otra, la que se pone de manifiesto al no ponerle fin eliminando los efectos contrarios a Derecho (p. 238). En estos casos, el ilícito se sigue consumando durante un tiempo por voluntad de su autor, y se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica, por lo que mientras no se abandone esa situación no puede darse comienzo a la prescripción (Palma, 2001). Cabe señalar que en esta clase de infracciones no son los efectos de la conducta infractora los que persisten, sino la conducta misma (Baca, 2012), por lo que existe un continuum absolutamente inescindible entre la comisión del hecho y sus efectos (Gallardo, 2008). (...)"

**6.31** Por ello, en aplicación del criterio señalado en el fundamento 6.15 de la presente Resolución, existirá una infracción continuada en aquellos supuestos en los cuales las autoridades del Sistema Inspectivo de Trabajo identifiquen la ocurrencia de (i) más de una conducta (acciones u omisiones) que constituiría cada una de ellas, por separado, una infracción; (ii) que infrinjan el mismo precepto o preceptos de similar naturaleza (homogeneidad de la norma violada o del bien jurídico lesionado); (iii) dentro de un proceso unitario (en contra de uno o más trabajadores por parte de un mismo empleador y repetición de una misma acción típica guiada por un mismo propósito); (iv) actuando el administrado con voluntad duradera (de forma perdurable y constante); y, (v) con una conexión espacio-temporal.

**6.32** En dichos supuestos, atenta contra el principio de razonabilidad (y consecuentemente constituye un supuesto de exceso de punición) la emisión consecutiva de órdenes de inspección seguidas sobre tales hechos. En tales casos la administración deberá acumular los procedimientos administrativos sancionadores que de éstas se generen en un solo procedimiento, cuando dicha competencia corresponda a una sola intendencia regional de la SUNAFIL. En cambio, cuando el fenómeno sea de carácter suprarregional, cada Intendencia Regional debe evaluar su propia competencia conforme con la legislación aplicable y proseguir con los procedimientos administrativos respectivos, de forma independiente. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación uniforme de los criterios establecidos por este Tribunal a cada caso en concreto.

**6.33** Conforme lo reconoce la legislación, jurisprudencia y la doctrina nacional, el tipo infractor a aplicarse en este tipo de infracciones (continuadas) debe regirse por lo dispuesto por la normativa vigente al momento de cometerse la última infracción, comprendiéndose bajo este criterio el valor de la unidad impositiva tributaria (UIT), para el cálculo de la multa.

<sup>24</sup> BACA ONETO, Víctor Sebastián. (2011). La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas). Revista Derecho & Sociedad, (Nº 37), páginas 263-274. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13178>

<sup>25</sup> CORTEZ, Luis (2019) "La diferencia entre infracciones instantáneas y permanentes: A propósito de la infracción tipificada en el numeral 66) del artículo 134 del reglamento de la Ley General de Pesca". Revista Vox Juris Nº 37(2) páginas 44-45. Fondo editorial de la Universidad de San Martín de Porres. Recuperado a partir de <https://www.aulavirtualusmp.pe/ojs/index.php/VJ/article/view/1606/pdf05>.

**6.34** En esta línea argumentativa -de manera referencial- y bajo un enfoque eminentemente práctico, la Dirección de Inteligencia Inspectiva de la SUNAFIL, a través del Memorándum Circular N° 086-2022-SUNAFIL/DINI, remitió a las distintas Intendencias el "Lineamiento para determinar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones previstas en el reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR" (como anexo de dicho memorando), detallando los pasos a seguir para determinar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones previstas en el RLGIT (numeral 8.1), señalando con mucha precisión que para aquellos supuestos en los cuales las infracciones administrativas comprendan más de un periodo incumplido, estos supuestos serán considerados como infracciones continuadas (numeral 8.4).

**6.35** Estos alcances permiten identificar que las conductas sancionadas a través de las Resoluciones de Sub Intendencia N°s 244-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE5 y 402-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, que impusieron la sanción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT por no contar con un registro de control de asistencia dentro de los expedientes sancionadores N°s 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5 y 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2 respectivamente, constituyen acciones dentro de una misma conducta infractora, sostenida por INCHCAPE MOTORS PERU S.A., en contra del trabajador Emiliano Ariel Navas.

**6.36** Así, por ejemplo, se observa que los contratos obrantes a folios seis y siguientes del expediente inspectivo generado por la Orden de Inspección N° 2198-2017-SUNAFIL/ILM, obrantes también en el expediente inspectivo generado como por la Orden de Inspección N° 11869-2018-SUNAFIL/ILM, señalan como cláusula primera lo siguiente:

Figura N° 01:

Cláusula del contrato

**D. CLAUSULAS DEL CONTRATO:**

**PRIMERO:** EL EMPLEADOR requiere cubrir las necesidades de recursos humanos a plazo fijo, sujeto a una jornada ordinaria no mayor de 48 horas semanales determinada en las condiciones de este contrato.

**6.37** En similar sentido, a folios 22 expediente inspectivo de la Orden de Inspección N° 2198-2017-SUNAFIL/ILM, obra el correo de fecha 29 de septiembre de 2015 remitido por la Sub Gerente de Recursos Humanos – y cuestionado por la impugnante al ser denominado como apócrifo sin ningún fundamento que respalde tal aseveración – en el cual expresamente se consigna lo siguiente:

Figura N° 02:

Correo de fecha 29 de septiembre de 2015

Estimados colaboradores, para comunicarles que ~~el viernes 9 de Octubre ha sido declarado feriado no laborable.~~

Sin embargo, por necesidades de la empresa y en función al uso de sus facultades, las áreas de negocios sí laborarán pero de manera parcial, por lo que deberán coordinar con sus jefes para clarificar qué posiciones deberán asistir de acuerdo a los horarios establecidos por cada Gerencia:

- Ventas Nuevos, Ventas Usados, Repuestos (Surco, San Isidro): de 10am a 2pm *(Y horas)*
- Plaza Lima Norte y Jockey Plaza: en horario regular
- Servicio – Surco: horario regular
- Servicio – San Isidro: no atenderá
- Huachipa: no atenderá

El Sábado 10 de Octubre, se atenderá de manera regular. Asimismo, recordar a todas las personas que tomen el feriado, que deberán recuperar sus 8 horas en los próximos 10 días.

**6.38** Evidenciándose que existe un control de horas interno por parte de la empresa, por medio del cual se exige la recuperación de las ocho horas correspondientes al 09 de octubre de 2015, en clara incongruencia con lo sostenido por la impugnante a través de sus alegatos presentados durante los procedimientos sancionadores, así como al contenido del Informe y la Declaración Jurada de la Sub Gerente de Recursos Humanos que reiteran que el trabajador denunciante no se encontraba sujeto a fiscalización del tiempo.

**6.39** Por ello, sostener que ha existido una falta de valoración de los medios probatorios y de los alegatos presentados por parte de la impugnante, entendida como una causal de nulidad, es ajena a la realidad dado que se han valorado los medios probatorios presentados por la impugnante. Por el contrario, en aplicación del principio de primacía de la realidad establecido como precedente de observancia obligatoria por esta misma Sala mediante Resolución de Sala Plena N° 006-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 18 de septiembre de 2022 en el diario oficial

El Peruano, "...en caso de discordancia entre los hechos constatados en la fiscalización y los documentos o acuerdos formales establecidos por el sujeto inspeccionado, debe darse preferencia a los primeros..." (fundamento 6.23), debiéndose declarar infundados los alegatos de los recursos de revisión.

**6.40** La ocurrencia de estos hechos permite confirmar la existencia de una infracción continuada durante los períodos sancionados por las resoluciones de Sub Intendencia antes mencionadas, y confirmados por las Resoluciones de Intendencia N<sup>os</sup> 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, las cuales son objeto de revisión.

**6.41** Por tanto, ha quedado acreditado en el marco de la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador la existencia de más de una conducta (omisiones) de no contar con el registro control de asistencia que constituirían cada una de ellas, por separado, una infracción que infringen el mismo precepto (infracción tipificada en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT); dentro de un proceso unitario dado que se realiza en contra del mismo trabajador y por la misma empresa con el propósito de eludir la regulación laboral aplicable al trabajador y menoscabar sus derechos conforme a su relación laboral vigente a dicha fecha; actuando con voluntad duradera, la cual se evidencia con la conexión espacio temporal entre ambas conductas atípicas (noviembre 2013 hasta el mes de enero 2015, del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 a la fecha de las actuaciones inspectivas).

**6.42** Por ello, en concordancia con el artículo 160 del TUO de la LPAG, corresponde acumular el presente procedimiento y adecuar la infracción impuesta a la impugnante por el período comprendido de noviembre de 2013 hasta enero de 2015, del 01 de marzo de 2016 al 31 de marzo de 2016 y del 14 de agosto de 2017 sin fecha de cese bajo el supuesto infractor previsto en el numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT, por no acreditar contar con el registro de control de asistencia del trabajador Emiliano Ariel Navas, con una multa de S/ 9,337.50, correspondiente con el valor de la unidad impositiva tributaria (UIT) vigente al momento de la comisión de los últimos actos que configuran la infracción como una de tipo continuada.

**Respecto del exceso de plazo invocado para la emisión del Acta de Infracción N° 2395-2018-SUNAFIL/ILM**

**6.43** Respecto de la presunta vulneración al principio de razonabilidad, por el plazo de emisión del Acta de Infracción antes referida, este Tribunal hace suyos los alegatos señalados en el fundamento 3.5 de la Resolución de Intendencia N° 1782-2021-SUNAFIL/ILM, al precisarse que las actuaciones inspectivas que concluyeron en dicha Acta se iniciaron el 16 de agosto de 2018, venciendo los treinta (30) días hábiles establecidos por ley el 01 de octubre de 2018; por lo que el Acta de Infracción N° 2395-2018-SUNAFIL/ILM, al ser emitida el 20 de septiembre de 2018, fue generada dentro del plazo legal establecido.

**6.44** Situación distinta se presenta respecto de su notificación, conforme se observa del numeral 1.10 de la presente resolución, pues el Acta fue notificada conjuntamente con la Imputación de Cargos el 01 de febrero de 2019, lo cual si bien contraviene lo establecido en el artículo 24 del TUO de la LPAG<sup>26</sup>, no invalida el procedimiento, conforme lo señala el numeral 151.3 del artículo 151 del mismo cuerpo normativo invocado<sup>27</sup>.

**6.45** En ese sentido, este Tribunal es consciente de la sobrecarga de expedientes de conocimiento de las instancias instructivas y sancionadoras; sin embargo, hace un especial llamado al cumplimiento de los plazos – dentro de sus capacidades – a fin de evitar la generación de situaciones que impliquen una demora innecesaria en la tramitación de los distintos procedimientos a su cargo.

**VII. INFORMACIÓN ADICIONAL**

**7.1** Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a la siguiente infracción:

Nº	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y calificación
1	Relaciones Laborales	No acreditar contar con el Registro de Control de Asistencia respecto del señor Navas, correspondiente a los períodos fiscalizados.	Numeral 25.19 del artículo 25 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR  <b>MUY GRAVE</b>

**7.2.** Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o 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 la existencia de las infracciones continuadas, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.31**, **6.32** y **6.33** 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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

<sup>26</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS  
Artículo 24.- Plazo y contenido para efectuar la notificación  
24.1 Toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días, a partir de la expedición del acto que se notifique, y deberá contener:  
24.1.1 El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación.  
24.1.2 La identificación del procedimiento dentro del cual haya sido dictado.  
24.1.3 La autoridad e institución de la cual procede el acto y su dirección.  
24.1.4 La fecha de vigencia del acto notificado, y con la mención de si agotare la vía administrativa  
(...)"

<sup>27</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS  
Artículo 151.- Efectos del vencimiento del plazo  
(...)  
151.3 El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo



SE RESUELVE:

**PRIMERO.-** Disponer de la **ACUMULACIÓN** de los Expedientes N<sup>os</sup> 2852-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5 y 35-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE2, correspondientes a los recursos de revisión interpuestos por INCHCAPE MOTORS PERU S.A., en contra de las Resoluciones de Intendencia N<sup>os</sup> 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, emitidas por la Intendencia de Lima Metropolitana

**SEGUNDO.-** Declarar **INFUNDADO** los recursos de revisión interpuestos por INCHCAPE MOTORS PERU S.A., en contra de las Resoluciones de Intendencia N<sup>os</sup> 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**TERCERO.- CONFIRMAR** las Resoluciones de Intendencia N<sup>os</sup> 1781-2021-SUNAFIL/ILM y 1782-2021-SUNAFIL/ILM, adecuando la infracción impuesta de conformidad con el fundamento 6.42 de la presente resolución.

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

**QUINTO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.31**, **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.

**SEXTO.- PRECISAR** que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados 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

**SÉPTIMO.-** Notificar la presente resolución a INCHCAPE MOTORS PERU S.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

**OCTAVO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese, comuníquese y comuníquese

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Laboral

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

J-2125985-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL  
SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA  
N° 011-2022-SUNAFIL/TFL

**EXPEDIENTE SANCIONADOR** : 517-2019-SUNAFIL/IRE-LIB  
**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD  
**IMPUGNANTE** : ALERCOGE S.A.C.  
**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB  
**MATERIA** : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

**Sumilla:** Se declara, **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por ALERCOGE S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 21 de enero de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.5.14, 6.5.15 y 6.5.16 de la presente resolución, referente a la supervisión en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Lima, 25 de octubre de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por ALERCOGE S.A.C., (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 21 de enero 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° 2723-2019-SUNAFIL/IRE-LIB, 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<sup>1</sup>, que culminaron con

la emisión del Acta de Infracción N° 473-2019-SUNAFIL/IRE-LIB (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 seguridad y salud en el trabajo, a raíz del accidente de trabajo ocurrido el 07 de noviembre de 2019.

**1.2.** Que, mediante Imputación de Cargos N° 275-2020-SUNAFIL/IRE-LIB/SAI-IC, de fecha 28 de octubre de 2020, notificada el 05 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructora, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

**1.3.** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final N° 138-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SAI-IF, de fecha 05 de marzo de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), el cual determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por ello, procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de La Libertad, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 423-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 02 de agosto de 2021, notificada el 04 de agosto de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 17,955.00, por haber incurrido, en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por el incumplimiento de seguro complementario de trabajo de riesgo-salud; tipificada en el numeral 27.15 del artículo 27 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 1,890.00.

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (sub materia: registro de accidente de trabajo e incidentes); seguro complementario de trabajo de riesgo (sub materia: cobertura en salud e invalidez- sepelio); accidente de trabajo/ incidentes (sub materia: incumplimiento (s) en materia de SST que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial; formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo; identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER); equipos de protección personal.

- Una (01) infracción **GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por el incumplimiento de seguro complementario de trabajo de riesgo-pensión; tipificada en el numeral 27.15 del artículo 27 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 1,890.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por el accidente de trabajo que cause muerte o invalidez permanente total o parcial (50% adicional por accidente mortal); tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 14,175.00.

1.4. Con fecha 17 de agosto de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 423-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. Afirma que no existió ninguna infracción, pues, en la ejecución de la obra, hay varios trabajadores y cada uno conoce sobre su labor específica durante el horario de trabajo; así, la existencia de un supervisor durante el desarrollo diario de labores resulta ilógico y arbitrario, pues, se le pretende imponer la carga de contratar a un personal para realizar la labor de supervisor por cada trabajador; lo cual no es lógico. Hechos que debió tomar en cuenta el órgano sancionador.

ii. Asimismo, señala que, el trabajador accidentado fue debidamente capacitado e instruido, pues se le dio charlas de inducción al iniciar sus labores, así como realizó la evaluación de riesgos y sus controles en el IPERC, además, le entregó los equipos de protección personal, y realizó la reunión mensual con el comité de SST, el 08 de noviembre de 2019; hechos que, alega, no han sido valorados por el órgano sancionador.

iii. En ese sentido, señala que, cumplió con presentar los documentos requeridos por el inspector en forma oportuna, demostrando que estos fueron obtenidos con anterioridad a la fecha del accidente, lo cual demuestra que el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

iv. Además, alega que se habrían inaplicado los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ya que las imputaciones efectuadas por el inspector de trabajo no se sujetan a la realidad de los hechos constatados.

v. No se analizó el procedimiento a seguir para la afiliación del seguro complementario de salud y trabajo de riesgo.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 21 de enero de 2022, la Intendencia Regional de La Libertad, declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. El hecho ocurrido está calificado como un accidente de trabajo, al haberse dado en plena ejecución de labores, además, el inspector de trabajo dejó constancia que su trabajador sufrió un accidente mortal, mientras se encontraba realizando la tarea de montaje de techo UPVC, armando las planchas para que otros tres trabajadores que se encontraban en el techo jalen; siendo que por la tarde escucharon una voz de los trabajadores del techo que decía: "Se cayó, se cayó", por el trabajador accidentado, al parecer nadie se habría dado cuenta en qué momento este subió al techo, procediéndose a ser trasladarlo al hospital más cercano. En consecuencia, conforme consta en el Acta de Infracción, el inspector comisionado señaló como "i) causas inmediatas, actos substanciales: desobedecer una orden. Como ii) causas básicas: i) Factores personales: Exceso de Confianza- por aparentemente ahorrar tiempo; ii) falta de control: liderazgo y supervisión inadecuada. Al no supervisar la labor que realizaba el trabajador accidentado al no percatarse que el trabajador accidentado se traslade a otro lugar de trabajo (piso superior), lugar para el que no estaba autorizado a estar." Con lo que, se acreditó la responsabilidad en el accidente de trabajo.

ii. Añade que el supervisor tenía que estar vigilando con mayor cuidado y vigilancia la actividad del trabajador accidentado, por ser un personal nuevo. Por lo que, señala, si el trabajador realizó la acción de subir hasta el techo, pese a no estar autorizado, concretando dicha acción de riesgo, obviamente, afirma la intendencia, no hubo una supervisión efectiva por parte de la empresa.

iii. Asimismo, verificó, el incumplimiento por SCTR, esto es, no haber contratado la póliza de seguro complementario de trabajo de riesgo cobertura salud y pensiones del mes de noviembre de 2019, conforme se dejó constancia en el Acta de Infracción, la cual si bien no ocasionó ni fue causa para la ocurrencia del accidente de trabajo; no obstante, configura una infracción, independiente del numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, que debe ser, también, sancionado.

1.6. Con fecha 11 de febrero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB.

1.7. La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 140-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, recibido el 17 de febrero de 2022 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° 29981<sup>3</sup>, 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° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (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.

<sup>2</sup> Notificada el 26 de enero de 2022. Véase folios 90 del expediente sancionador.

<sup>3</sup> "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."

<sup>4</sup> "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.

(...)"

<sup>5</sup> "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."

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

3.2. Así, el artículo 49 de la LGIT, 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"<sup>6</sup>.

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 ALERCOGE S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que ALERCOGE S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, que confirmó la sanción impuesta de S/ 17,955.00, por la comisión, entre otras, de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 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 27 de enero 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 ALERCOGE S.A.C.

### V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 11 de febrero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de

Intendencia N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, en base a los siguientes argumentos:

i. Solicita la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad, pues, la documentación presentada acredita que cumplió con las normas de seguridad laboral.

ii. No se estableció en qué forma incumplió con las normativas en materia de seguridad y salud en el trabajo, más aún si el supervisor encargado ha laborado en forma normal, siendo que resulta imposible se supervise a todos los trabajadores al mismo tiempo.

iii. Alega que el inspector comisionado ha transgredido los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y probidad, contenidos en el artículo 2 de la LGIT, pues sí cumplió con la normativa de seguridad y salud en el trabajo.

iv. En cuanto al Seguro Complementario de trabajo de riesgo en salud y sepelio, afirma, no se valoró el procedimiento para su obtención, pues, debido al corto tiempo de labores del trabajador accidentado aún no contaba con este.

v. Se afectó el deber de motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa.

### VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

#### 6.1. Sobre los alcances del Accidente de Trabajo

6.1.1. 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 aquel 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".

6.1.2. 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"<sup>7</sup>. 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 nexos causal, no sólo cuando el trabajo produce directamente la fuerza lesiva, sino también cuando sin provocarla da lugar a que ésta se produzca"<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> "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.

<sup>7</sup> "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."

<sup>8</sup> Artículo 14 del Decreto Supremo N° 016-2017-TR.

<sup>9</sup> Cabanellas Torres, G. (2001). Diccionario de derecho laboral. Editorial Heliasta. 2da Edición, p. 18.

<sup>10</sup> Almansa Pastor, J. (1991) Derecho de la Seguridad Social. 7 ed., Madrid: Tecnos, p.238-239

6.1.3. 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.

6.1.4. 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".<sup>11</sup>

## 6.2. Sobre las causas que dan origen al accidente de trabajo

6.2.1. El RLSST establece 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).

## 6.3. Sobre la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo

6.3.1. Sobre el particular, se corrobora que los hechos imputados a la impugnante se refieren a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo, en particular por el incumplimiento en lo relacionado con las condiciones de seguridad adecuadas en el lugar de trabajo y, el Sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo en relación a los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de las actividades de los trabajadores.

6.3.2. Al respecto, 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 laborales<sup>12</sup>, 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 trabajo<sup>13</sup>.

6.3.3. La norma mencionada en el párrafo anterior, en su artículo 21 prescribe que, "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: a) 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; b) Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas; c) Minimizar los peligros y riesgos,

adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control; d) 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; y e) En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta".

6.3.4. Por su parte, el artículo 49 establece:

"El empleador tiene las siguientes obligaciones:

a) **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;** b) **Desarrollar acciones permanentes con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes;** c) **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;** (...) g) 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: 1. Al momento de la contratación, cualquiera sea la modalidad o duración. 2. Durante el desempeño de la labor. 3. Cuando se produzcan cambios en la función o puesto de trabajo o en la tecnología". Asimismo, su artículo 50 establece que, "El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales: a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar; b) 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; c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro; d) 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; e) Mantener políticas de protección colectiva e individual; y f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores". (énfasis añadido)

6.3.5. Las obligaciones anteriormente mencionadas procuran que la prestación del trabajador sea segura y que, durante la relación laboral, dicha actividad no suponga que los riesgos a su integridad física, psíquica y mental no sean gestionados en la forma prescrita por la ley. Es así como la normativa busca lograr la eliminación o eventualmente la reducción de los actos y condiciones sub estándar.

6.3.6. En ese entendido, la Corte Suprema de Justicia del Perú en la Casación Laboral 1225-2015, Lima ha establecido:

<sup>11</sup> Casación Laboral N° 6230-2014-LA LIBERTAD.

<sup>12</sup> Ley N° 29783, 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.

<sup>13</sup> Ley N° 29783, 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.

**“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 1321° 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 dentro del ámbito del centro de trabajo el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida y la salud de sus trabajadores” (énfasis añadido).

#### 6.4. Sobre el tipo infractor contenido en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT

6.4.1. El tipo infractor contemplado en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, señala: “Son infracciones muy graves: **“El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo mortal.”** En tal sentido, para que se configure dicho tipo infractor, se requiere la concurrencia de tres condiciones: **i) Que, se haya incumplido disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo ii) Que, el incumplimiento haya sido la causa del accidente de trabajo; y ii) Que, el accidente laboral haya tenido una consecuencia mortal para el trabajador.** (énfasis añadido)

6.4.2. Con base a lo anterior, se advierte, que el tipo normativo contemplado en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, está referido expresamente a un análisis de subsunción que no se agota en el propio tipo infractor, sino que indispensablemente requiere que se considere lo establecido por las autoridades del procedimiento sancionador cuando analizaron los contenidos de las infracciones “graves” o “leves” —según corresponda— cuya inobservancia por el empleador haya ocasionado, individual o conjuntamente, el accidente de trabajo, conforme con el nexo causal establecido en el acta de infracción.<sup>14</sup>

6.4.3. Es oportuno señalar que la determinación de la responsabilidad exige la concurrencia de cuatro **presupuestos**<sup>15</sup>: a) El daño, b) Conducta antijurídica, c) La relación de causalidad, y d) El factor de atribución. Así, debemos entender por cada uno de ellos:

**i) El daño.-** Constituye el menoscabo, el detrimento, la afectación que un sujeto sufre en su interés jurídico tutelado; además, incide en las consecuencias que derivan de la lesión del interés; un interés jurídico que puede ser patrimonial (daño lucro cesante y daño emergente) y extrapatrimonial (daño a la persona en los casos de Responsabilidad extracontractual y daño moral en los casos de Responsabilidad Contractual).

**ii) Conducta antijurídica.-** Es el hecho contrario a la Ley, al orden público y a las buenas costumbres. Así, “la conducta antijurídica puede definirse como todo aquel proceder contrario al ordenamiento jurídico, y en general, contrario al derecho. En ese contexto, en la responsabilidad civil por accidentes de trabajo la antijuridicidad es típica, porque implica el incumplimiento de una obligación inherente al contrato de trabajo, como es el brindar al trabajador las condiciones de higiene y seguridad que le permitan ejercer sus labores sin perjudicar su salud. Es por este motivo que en principio existe la presunción de responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo que ocurren en el centro de labores”<sup>16</sup>.

**iii) La relación de causalidad.-** Es el nexo que existe entre el hecho que genera un daño y el daño producido; este nexo, es fundamental porque a partir de aquí se determinará la responsabilidad. “El nexo causal viene a ser la relación de causa – efecto existente entre la conducta antijurídica y el daño causado a la víctima, pues, de no existir tal vinculación, dicho comportamiento no generaría una obligación legal de indemnizar. En el ámbito laboral, la relación causal exige, en primer lugar, la existencia del vínculo laboral; y, en segundo lugar, que el accidente de

trabajo se produzca como consecuencia de la ejecución del trabajo realizado en mérito a ese vínculo laboral. Para que exista nexo causal, es necesario que se pueda afirmar que el daño ocasionado al trabajador es una consecuencia necesaria de una omisión por parte del empleador respecto a los implementos de seguridad otorgados al demandante para el desempeño de sus labores”.

En el caso de los accidentes de trabajo, el nexo de causalidad supone la vinculación que debe existir entre la conducta antijurídica del empleador (incumplimiento de sus obligaciones legales o convencionales en materia de higiene, seguridad y protección) que origina el daño sufrido por el trabajador (accidente) y las labores desarrolladas habitualmente en el centro de trabajo.

**iv) Factor de atribución.-** Referido a quien va a responder por la inexecución de las obligaciones por culpa inexcusable, culpa leve o por dolo. Así, “los factores de atribución son aquellas conductas que justifican la transmisión de los efectos económicos del daño de la víctima al responsable del mismo”<sup>17</sup>.

6.4.4. Asimismo, debemos tener en cuenta que, en torno a la atribución de la responsabilidad generada como efecto de un accidente de trabajo, se consideran las siguientes teorías:

**i) Teoría de la Responsabilidad Contractual.-** Según esta teoría el empleador como consecuencia del contrato de trabajo es deudor de la seguridad del trabajador, por tal motivo todo accidente laboral que esta sufra siempre le será atribuible, pues existe una presunción de culpa patronal.

**ii) Teoría del dolo o culpa.-** Esta teoría parte del principio que quien por dolo o culpa causa un daño debe responder por el daño ocasionado. De acuerdo con esta teoría, el trabajador para tener derecho a una indemnización debe probar la culpa de su empleador por el accidente sufrido, la cual puede derivarse de acciones u omisiones, o el incumplimiento de las normas de Seguridad y Salud Ocupacional. Por tanto, en base a esta teoría, para poder tener derecho a la indemnización en caso de sufrir un accidente de trabajo es necesario demostrar que la causa del accidente es una actuación negligente del empleador. Asimismo, concluye que el empleador no está obligado a indemnizar al trabajador que ha sufrido un accidente de trabajo si previamente no se ha probado la existencia de negligencia por parte del empleador en el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

Sobre lo propuesto por esta teoría, la Corte Suprema mediante Casación 18190- 2016-LIMA, contempla al deber de prevención como una obligación de medios, pues la sola ocurrencia del Accidente de Trabajo no determinará la atribución automática de la responsabilidad del empleador. En tal sentido, para que ello ocurra, deberá demostrarse que existe una relación de causalidad entre el incumplimiento de una obligación de Seguridad y Salud en el Trabajo por parte del empleador y el accidente de trabajo. En otras palabras, deberá acreditarse que el incumplimiento del empleador es consecuencia inmediata y directa de la ocurrencia del accidente de trabajo o la enfermedad profesional.

**iii) Teoría del Riesgo Social.-** Esta teoría parte de la premisa que los accidentes de trabajo mayormente no son responsabilidad del empleador ni del trabajador, porque las consecuencias de estas deben recaer sobre la colectividad y no sobre determinada empresa. Esta teoría constituye la base de los sistemas de seguro obligatorio mediante los cuales, producido el daño al trabajador, la colectividad debe buscar su reparación, distribuyéndola entre toda la sociedad, garantizando al afectado a percibir ingresos suficientes que sustituyan los dejados de percibir a consecuencia del daño sufrido.

<sup>14</sup> Concepto desarrollado por esta Sala en reiterados pronunciamientos, contenidos en la Resolución 066 -2021- SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución 046 -2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución 033 -2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

<sup>15</sup> Casación N° 18190-2016 Lima

<sup>16</sup> Casación N° 4321-2015 Callao

<sup>17</sup> Casación Laboral N° 4258-2016-Lima

**6.5. Sobre la infracción muy grave atribuida ALERCOGE S.A.C.**

6.5.1. En el presente caso, se advierte del Registro e informe de investigación de accidentes/incidentes, de fecha 07 de noviembre de 2019, suscrito por el inspector de la obra el ingeniero civil, Gilmer Julca Vásquez, lo siguiente:

**Figura N° 01:**

**Registro e informe de investigación de accidentes/incidentes**

3.0 CONSECUENCIAS Y RESULTADOS			
¿Cuál FUE LA CONSECUENCIA?	GOLPE EN LA CABEZA		
¿QUE PARTE DEL CUERPO FUE AFECTADA?	CABEZA		
¿QUE PRODUJO LA LESION?	TRAUMATISMO ENCEFALO CRANEANO		
¿CUAL FUE LA CLASE DEL ACCIDENTE?	LEVE <input type="checkbox"/>	INCAPACITANTE <input type="checkbox"/>	MORTAL <input checked="" type="checkbox"/>

5.0 ANALISIS DE CAUSAS
<p><b>Se advierten como causas inmediatas en la producción del suceso:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No usar los Epps adecuados para el trabajo (Amés de seguridad y casco de seguridad con barbiquejo).</li> <li>- Realizar una labor para la cual no estaba autorizado.</li> </ul> <p><b>Se advierten como causas principales o básicas en la producción del suceso las siguientes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ahorrar tiempo.</li> <li>- Exceso de confianza.</li> </ul>

9.0 RESPONSABLE DEL REGISTRO	
NOMBRE:	Gilmer Julca Vásquez
CARGO:	Ingeniero Civil / Inspector Obra
FECHA:	07-11-2019
FIRMA:	

6.5.2. Al respecto, a la luz de las actuaciones inspectivas verificamos en el literal A. del numeral V. del Acta de Infracción, lo siguiente:

**Figura N° 02:**

Hechos constatados
<p>1. Que, el sujeto inspeccionado NO supervisó la labor que realizaba el trabajador accidentado al no percatarse que el trabajador accidentado se traslade a otro lugar de trabajo (piso superior), lugar para el que no estaba autorizado estar</p>

6.5.3. Sobre este aspecto en el análisis de causalidad del accidente, el inspector comisionado ha establecido como, "Faltas de control, Falta de Supervisión: Liderazgo y supervisión inadecuada: Al NO supervisar la labor que realizaba el trabajador accidentado al no percatarse que el trabajador accidentado se traslade a otro lugar de trabajo (piso superior), lugar para el que no estaba autorizado estar".

Figura N° 03:

4.8 DETERMINACIÓN DE LAS CAUSAS DEL ACCIDENTE:		
<b>CAUSAS INMEDIATAS</b>	Actos Subestándares	<i>Desobedecer una orden. Al realizar trabajos y en un ambiente en el cual no estaba autorizado.</i>
<b>CAUSAS BASICAS</b>	Factores Personales	<i>Exceso de confianza. Por aparentemente ahorrar tiempo.</i>
<b>FALTA DE CONTROL</b>	Falta de Supervisión	<i>Liderazgo y supervisión inadecuada. Al NO supervisar la labor que realizaba el trabajador accidentado al no percatarse que el trabajador accidentado se traslade a otro lugar de trabajo (piso superior), lugar para el que no estaba autorizado estar</i>

6.5.4. Es importante recordar que la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (en adelante, 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 van a significar 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<sup>18</sup>.

6.5.5. En estricta relación con éste premisa, la LSST también define al Principio de Responsabilidad, 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"<sup>19</sup>, 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 cometan 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"<sup>20</sup>

6.5.6. Así, a través de la obligación de garantizar la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de todo aquel que se encuentre dentro del centro de labores, el empleador debe de adoptar una serie de medidas de prevención<sup>21</sup> de acuerdo con el orden de prioridad preestablecido por Ley<sup>22</sup>.

6.5.7. Respecto de los accidentes de trabajo, el Glosario de Términos del reglamento de la LSST (Decreto Supremo N° 005-2012-TR) los define 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 aquel 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 (...)", brindando alcances importantes que – en el presente caso – corresponde analizar. (énfasis añadido)

6.5.8. Conforme se aprecia de la declaración de los compañeros de labores del trabajador accidentado, se desconocen las causas que motivaron que aquel suba al tercer piso (techo), generándose su accidente, al caer desde el techo al suelo, pues, según las declaraciones recogidas en las actuaciones inspectivas, conforme consta en el numeral 4.7 del Acta de Infracción los trabajadores que laboraban en el "piso", no estaban autorizados para subir al techo.

<sup>18</sup> Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 22.- El trabajo es un deber y un derecho. Es la base del bienestar social y un medio de realización de la persona

<sup>19</sup> Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

<sup>20</sup> Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

<sup>21</sup> Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

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 fuera posible, sustituirlos 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.

<sup>22</sup> Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

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.

Figura N° 04:

**Manifestación el trabajador Leonardo Rojas Cháves (22) Con DNI N° 73629855:**

"Soy soldador en la construcción de un almacén para la empresa YNG S.A.C. el día 07/11/2019, nuestro trabajo era trasladar planchas de PVC del piso al techo, 3 trabajadores incluidos el trabajador accidentado y yo estábamos en el piso amarrando las planchas para que otros 3 trabajadores que se encontraban en el techo jalen, es aproximadamente a las 15:30horas en que me encontraba con el otro trabajador que nos encontrábamos en el piso Sr. Anticona Bartolo Faustino, cuando escuchamos una voz de los trabajadores del techo que decían "Se cayó, se cayó" por el trabajador accidentado, no nos dimos cuenta en que momento el trabajador accidentado Ender David Berrios Guerra subió al techo ya que no estábamos autorizados para hacerlo porque la orden era laborar los 3 en el piso, para eso nos dieron equipos de protección personal como son: casco, lentes, zapatos y guantes de seguridad, taponos auditivos, arnés, entre otros, mas no utilizamos el arnés porque nuestro trabajo era en el piso.

Desconozco el motivo por el cual el accidentado subió al techo sino estaba autorizado. Además debo señalar que nadie vio al accidentado al momento de caer por cuanto todos estábamos realizando nuestro trabajo, se dieron cuenta recién cuando éste ya había caído. Es todo cuanto manifiesto".

4.7 Que, según los documentos presentados y manifestaciones proporcionada por la inspeccionada y testigo del accidente, se pudo establecer la ocurrencia de un accidente de trabajo mortal, el cual ocurrió de la siguiente manera:

"Siendo aproximadamente las 15:30 horas aproximadamente del día 07 de noviembre del 2019, el trabajador de nacionalidad Venezolana Sr. Ender David Berrios Guerra con Cédula de Identidad número V 25.644.367 sufrió un accidente mortal en circunstancias en que se encontraba realizando la tarea de "Montaje de Techo UPVC" del Proyecto "Construcción de Nave Industrial para Máquinas de Inyección Moche" para la empresa YNG S.A.C. con RUC N° 20481059713 sito en Av. Camino Real S/N Sector Alto Moche-Trujillo, para la cual el sujeto inspeccionado fue contratado para que realice dichos servicios; el trabajo consistía en trasladar planchas de PVC del piso al techo, 3 trabajadores incluidos el trabajador accidentado deberíamos estar en el piso amarrando las planchas para que otros 3 trabajadores que se encontraban en el techo jalen, es aproximadamente a las 15:30horas en que los trabajadores del piso escucharon una voz de los trabajadores del techo que decían "Se cayó, se cayó" por el trabajador accidentado, al parecer nadie se dio cuenta en que momento el trabajador accidentado Ender David Berrios Guerra subió al techo, según manifestación del trabajador que se encontraba dentro de los 3 trabajadores que se encontraban en el piso Sr. Leonardo Rojas Cháves Con DNI N° 73629855 indica que ellos no estaban autorizados para subir al techo, porque la orden era laborar los 3 en el piso, para eso nos dieron equipos de protección personal como son: casco, lentes, zapatos y guantes de seguridad, taponos auditivos, arnés, entre otros, mas no utilizamos el arnés porque nuestro trabajo era en el piso. Luego de eso se llamó rápidamente a los bomberos y se le dirigió al hospital más cercano. Según el acta de necropsia las causas de la muerte fueron Traumatismo encefalo craneano grave, Fracturas craneales y Contusión cerebral".

6.5.9. Así las cosas, tal como consta en el Acta de Infracción y lo recogen las resoluciones emitidas por las instancias anteriores, se desconocen las causas que motivaron al trabajador Berrios Guerra Ender David a subir al techo del centro de labores, y desde el cual se produjo el accidente materia del presente procedimiento, es decir, no se ha podido acreditar la causa que motivó tal acción. Pese a ello, se consigna como elemento de responsabilidad: **"Faltas de control, Falta de Supervisión:** Liderazgo y supervisión inadecuada: Al NO supervisar la labor que realizaba el trabajador accidentado al no percatarse que el trabajador accidentado se traslade a otro lugar de trabajo (piso superior), lugar para el que no estaba autorizado estar". La misma, a criterio de las instancias anteriores, fue la conducta imputada como incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo, causante del accidente mortal, ocurrido el 7 de noviembre de 2019.

6.5.10. Dicha situación no se condice con la conceptualización de "supervisión en materia de seguridad y salud en el trabajo", al que hace referencia -sobre el objeto/fin de la supervisión en materia de SST-, el artículo 41 de la LSST, al disponer lo siguiente:

"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 o 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.

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".

6.5.11. Por su parte, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) precisa sobre la supervisión en materia de seguridad y salud en el trabajo:

**"Supervisión**

El empleador debe proporcionar un nivel suficiente y apropiado de supervisión a los trabajadores.

- Los supervisores deben saber qué se espera de ellos en relación con la seguridad y la salud. Necesitan entender la política del empleador en materia de seguridad y salud, donde encajan ellos, y de qué modo quiere el empleador que se gestione la seguridad y la salud.

- Los supervisores pueden necesitar formación acerca de los peligros específicos que planteen los procesos del empleador y sobre el modo en que se espera que se controlen los riesgos.

- Los trabajadores nuevos, con poca experiencia o jóvenes, así como aquellos cuya lengua materna no es la del país, tienen muchas probabilidades de necesitar más supervisión que otros trabajadores. El empleador debe asegurar que los trabajadores sepan exponer sus preocupaciones y que los supervisores estén

familiarizados con las posibles dificultades que planteen el desconocimiento, la inexperiencia y la comunicación.

• Los supervisores deben asegurar que los trabajadores que tienen a su cargo entienden los riesgos asociados al medio ambiente de trabajo y las medidas previstas para controlarlas.

• Los supervisores deben asegurarse de que las medidas de control aplicadas para proteger frente a los riesgos están actualizadas y se utilizan, mantienen y controlan de manera adecuada.

• El empleador también debe asegurarse de que cuenta con mecanismos para comprobar que la labor de los contratistas se lleva a cabo.

Una buena supervisión puede ayudar al empleador a controlar la eficacia de la formación que han recibido los trabajadores, y si éstos cuentan con capacidad y competencias suficientes para desempeñar su trabajo”<sup>23</sup>.

6.5.12. Asimismo, la enciclopedia de seguridad y salud en el trabajo de la OIT, también, refiere sobre la supervisión lo siguiente:

**“(…) Es igualmente preciso elaborar unos sistemas de supervisión** y evaluación correcta de los riesgos, con el fin de asegurar la tipificación de las prácticas inaceptablemente excluyente (…)”<sup>24</sup> (énfasis añadido).

“El servicio de salud laboral se encuentra en una posición óptima para dirigir estos programas o, como mínimo, para participar en el diseño y **la supervisión de su ejecución y sus resultados** (…)”<sup>25</sup> (énfasis añadido).

“(…) Aspectos psicosociales del trabajo En todos los estudios en los que se ha analizado el “estrés laboral” se ha observado una clara asociación con los síntomas del SEE. La percepción por los trabajadores de las presiones en el trabajo, los conflictos laborales y otros factores estresantes no relacionados con el trabajo, como las exigencias conyugales o filiales, pueden conducir claramente a una sensación subjetiva de una irritación “más intensa” como una función de comportamiento de enfermedad. De hecho, **a veces esas percepciones pueden deberse a unas medidas de supervisión deficientes**”<sup>26</sup> (énfasis añadido).

6.5.13. Por su parte, el artículo 85 del Reglamento de la LSST, señala 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.

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 carencia de un sistema o medio de supervisión por parte del empleador.

6.5.17. En el presente caso, se verifica de los actuados que para la imputación efectuada sobre: “**Faltas de control, Falta de Supervisión:** Liderazgo y supervisión inadecuada: Al NO supervisar la labor que realizaba el trabajador accidentado al no percatarse que el trabajador accidentado se traslade a otro lugar de trabajo (piso superior), lugar para el que no estaba autorizado estar”, no se desarrolló desde el Acta de Infracción, el nexos causal entre esta y el accidente ocurrido.

6.5.18. Lo anterior se sustenta en que, como hecho constatado en relación al accidente ocurrido el 07 de noviembre de 2019, solo se consignó “Que, el sujeto inspeccionado NO supervisó la labor que realizaba el trabajador accidentado al no percatarse que el trabajador accidentado se traslade a otro lugar de trabajo (piso superior), lugar para el que no estaba autorizado estar”, sin determinar bajo parámetros suficientemente descriptivos, la configuración de esta ausencia de supervisión a la que hace referencia el inspector comisionado.

6.5.19. Por ello, conforme lo precisó esta sala a través del considerando 6.11 de la Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 05 de julio de 2021, al realizar una lectura conjunta del artículo 53 de la LSST y del artículo 94 de su reglamento, “...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”.

6.5.20. Así, el Principio de licitud, reconocido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG dispone que se debe de presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario. Conforme lo señaló esta Sala a través del fundamento 6.20 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 14 de junio de 2021, “No es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”<sup>27</sup>.

6.5.21. En el presente caso, la autoridad administrativa en el Acta de Infracción ha reprochado al sujeto inspeccionado la ausencia de supervisión, sin que esta haya sido determinada bajo parámetros suficientemente descriptivos para llevar a cabo la imputación establecida en el Acta de Infracción, pues, solo se consignó que se constató “Que, el sujeto inspeccionado NO supervisó la labor que realizaba el trabajador accidentado al no percatarse que el trabajador accidentado se traslade a otro lugar de trabajo (piso superior), lugar para el que no estaba autorizado estar”, sin mayores alcances. Esto redundaría en una afectación al deber de motivar las decisiones de la Administración, sea que estas se sustenten en actos administrativos o en documentos de la fiscalización laboral.

## 6.6. Sobre la presunta vulneración a la motivación de las resoluciones

6.6.1. 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

<sup>23</sup> <https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/guide-for-labour-inspectors/how-can-osh-be-managed/lang-es/index.htm#ch12>

<sup>24</sup> [https://www.insst.es/documents/94886/161958/Cap%C3%ADtulo\\_+23\\_+Recursos\\_+institucionales\\_+estructurales+y+jur%C3%ADdicos](https://www.insst.es/documents/94886/161958/Cap%C3%ADtulo_+23_+Recursos_+institucionales_+estructurales+y+jur%C3%ADdicos) (página 23.27)

<sup>25</sup> [https://www.insst.es/documents/94886/161958/Cap%C3%ADtulo\\_+15\\_+Protecci%C3%B3n+y+promoci%C3%B3n+de+la+salud](https://www.insst.es/documents/94886/161958/Cap%C3%ADtulo_+15_+Protecci%C3%B3n+y+promoci%C3%B3n+de+la+salud) (página 15.22)

<sup>26</sup> [https://www.insst.es/documents/94886/161958/Cap%C3%ADtulo\\_+13\\_+Condiciones+del+entorno](https://www.insst.es/documents/94886/161958/Cap%C3%ADtulo_+13_+Condiciones+del+entorno) (página 13.6)

<sup>27</sup> Citando al autor Miguel Carmona Ruano.

<sup>28</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

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.

6.6.2. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>28</sup>, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales al mismo.

6.6.3. 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.

6.6.4. 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 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] 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)

6.6.5. 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.

6.6.6. 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 material**<sup>29</sup> (énfasis añadido).

6.6.7. Respecto a la falta de motivación Guzmán Napurí<sup>30</sup> señala 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).

6.6.8. 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.

6.6.9. Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en el fundamento 149 de la Sentencia ya acotada, 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 139°, 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”.

<sup>29</sup> “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”.

<sup>30</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.

6.6.10. 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 (...)”.<sup>31</sup>

6.6.11. Conforme se ha evidenciado durante la tramitación del presente procedimiento, la administración no ha determinado (i) ni los motivos por el cual el trabajador afectado subió al techo, situación que conllevó al accidente de trabajo, para determinar que este se produjo con “ocasión de la prestación de servicios”; (ii) ni describirse y motivado, adecuadamente, la ausencia de supervisión como falta de control suficiente para la ocurrencia del accidente, pues, como se señaló precedentemente, este concepto no se agota en la falta de la presencia de un “personal de seguridad” o “supervisor” por cada trabajador en el centro de labores, sino que es una herramienta conceptual amplia que exige a la autoridad administrativa un detalle de los hechos que lo sustente, así como, la determinación de su relación causal con el hecho imputado.

6.6.12. En consecuencia, a consideración de esta Sala, la autoridad administrativa no logró desvirtuar la presunción de licitud del sujeto inspeccionado, al no determinar la causa directa del accidente mortal, con el único hecho imputado en el Acta de Infracción, como sustento de su imputación por la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por tales razones, corresponde acoger los fundamentos expuestos en este extremo por parte de la impugnante.

6.6.13. Corresponde, por el análisis antes efectuado, dejar sin efecto la sanción impuesta a la empresa impugnante, por la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT. Complementariamente, se debe precisar, en virtud del numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la LPAG, que no constituye causal de nulidad la apreciación distinta de la valoración de los medios probatorios y de la aplicación del derecho por parte de las instancias anteriores en el presente caso.

6.6.14. Cabe señalar que, se advierte que se ha sancionado a la impugnante por la comisión de dos infracciones graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no contar con el Seguro Complementario de trabajo de riesgo cobertura de salud y pensión, tipificadas en el numeral 27.15 del artículo 27 del RLGIT.

6.6.15. Con relación a este punto, de acuerdo a lo señalado por la instancia de mérito en el numeral 42 de la Resolución de Intendencia N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, y el Acta de Infracción, estas no tendrían incidencia en el accidente materia de análisis. Por lo tanto, conforme lo dispuesto por el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, no corresponde emitir pronunciamiento sobre los alegatos efectuados por la impugnante vinculados a tales infracciones graves dada la ausencia de competencia del Tribunal para pronunciarse respecto de tales materias.

### 6.7. De la buena fe procedimental

6.7.1. Sobre el particular, el TUO de la LPAG también reconoce como un principio rector al principio de buena fe procedimental, a través del cual se espera que tanto la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados realicen los respectivos actos procedimentales “...guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe”<sup>32</sup>.

6.7.2. En palabras del maestro Morón Urbina, es incompatible con el principio de buena fe procedimental, desde la perspectiva del administrado:

“(...)utilizar el procedimiento o algunas de sus actuaciones para lograr fines fraudulentos, reiterar un pedido simultánea o sucesivamente hasta lograr su aceptación sin perfeccionar la documentación ya observada antes, alegar hechos contrarios a la realidad, emplear maniobras dilatorias o que tiendan a entorpecer la buena marcha del procedimiento, ocultar información sobre terceros interesados, son conductas contrarias

a la buena fe ejecutadas por los administrados, y que vician un procedimiento por aplicación de este principio”<sup>33</sup>

(...)

“...no debe dejar de advertirse que la autoridad como instructora del procedimiento también asume el deber de estar atenta a identificar cualquier fraude, colusión y cualquier otra conducta ilícita o dilatoria y adoptar las decisiones adecuadas y para desalentarlas. Cuando ello sucede la autoridad está llamada a advertirlo y llamar la atención a las partes, **valorar dicha conducta al momento de resolver (por ejemplo, en materia sancionadora)** y, si cuenta con norma habilitante, aplicar al administrado desde una multa administrativa y/u obligarle a asumir costos del proceso”<sup>34</sup> (énfasis añadido)

6.7.3. En este orden de ideas, esta Sala ha notado los alegatos -esbozados por la impugnante- respecto de la afectación a la debida notificación, así como al principio de legalidad, imparcialidad, objetividad y probidad, contenidos en el artículo 2 de la LGIT en la que habría incurrido la inspectora comisionada. Alega la impugnante, además, que ello se habría producido por no haberse valorado que sí cumplió con la normativa referida a la Seguridad y Salud en el Trabajo, sin más medio probatorio que su afirmación.

6.7.4. Sobre el particular, se precisa que, conforme al principio de legalidad y de buena fe procedimental, la actuación de la Administración, para encontrarse viciada de nulidad, no basta con la sola mención de artículos de la normativa o alegaciones sin aportar medios probatorios. La impugnante, respecto a tales alegaciones no ha desvirtuado que la actuación de la Administración se encuentre apegada a derecho. Por lo tanto, tales argumentos deben ser desestimados, exhortando a la impugnante adecuar su conducta al principio de buena fe procedimental en sucesivas oportunidades.

## 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:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	Incumplimiento de seguro complementario de trabajo de riesgo-salud.	Numeral 27.15 del artículo 27 del RLGIT <b>GRAVE</b>
2	Seguridad y Salud en el Trabajo	Incumplimiento de seguro complementario de trabajo de riesgo-pensión.	Numeral 27.15 del artículo 27 del RLGIT <b>GRAVE</b>

7.2 Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o 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

<sup>31</sup> J. Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, Lima: Grilley, 2019, 405.

<sup>32</sup> Numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

<sup>33</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica Editores. Tomo I. Página 106.

<sup>34</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob cit. Página 107.

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 referidos a la supervisión en materia de seguridad y salud en el trabajo, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos 6.5.14, 6.5.15 y 6.5.16 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 ALERCOGE S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 517-2019-SUNAFIL/IRE-LIB, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 423-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 02 de agosto de 2021, confirmada a través de la Resolución de Intendencia

N° 021-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT.

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

**CUARTO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.5.14, 6.5.15 y 6.5.16 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.

**QUINTO.- 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.

**SEXTO.-** Notificar la presente resolución a ALERCOGE S.A.C., y a la Intendencia Regional de La Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.

**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](http://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.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Laboral

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

J-2125985-2

### TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

#### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 012-2022-SUNAFIL/TFL

**EXPEDIENTE** : 476-2020-SUNAFIL/IRE-AQP  
**SANCIONADOR**  
**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA  
**IMPUGNANTE** : AUTORIDAD AUTÓNOMA DE MAJES  
**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 06-2022-SUNAFIL/IRE-AQP  
**MATERIA** : RELACIONES LABORALES

**Sumilla:** Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la AUTORIDAD AUTÓNOMA DE MAJES, en contra de la Resolución de Intendencia N° 06-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 10 de enero de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.1.15, 6.1.16, 6.1.17, 6.1.18, 6.1.19 y 6.1.20** de la presente resolución, referidos a la protección a favor de la mujer gestante en el ámbito laboral.

Lima, 25 de octubre de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por la AUTORIDAD AUTÓNOMA DE MAJES (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 06-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 10 de enero 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° 2759-2020-SUNAFIL/IRE-AQP, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>. Las actuaciones inspectivas culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 248-2020-SUNAFIL/IRE-AQP (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia sociolaboral. La sanción se propuso en mérito a la denuncia interpuesta por la trabajadora Grace Aylene Zevallos Salazar, por no renovar el contrato de trabajo de la recurrente -quien es madre gestante- sin mediar causa razonable para la culminación de su relación laboral.

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Verificación de Regímenes Especiales y Grupos Específicos (Sub materia: Madre trabajadora durante los periodos de embarazo y lactancia).

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 0507-2020-SUNAFIL/SIAI-AQP, del 30 de diciembre de 2020, notificado el 04 de enero de 2021<sup>2</sup>, se dio inicio a la etapa instructiva. Para tales efectos, se remitió el Acta de Infracción y se otorgó 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° 526-2021-SUNAFIL/SIAI-AQP<sup>3</sup>, de fecha 27 de julio 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 ello, se procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 464-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 16 de septiembre de 2021, notificada el 20 de septiembre de 2021 y a la Procuraduría Pública el 27 de septiembre<sup>4</sup>, multó a la impugnante por la suma de S/ 118,615.50, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no renovar el contrato de trabajo de la extrabajadora afectada Grace Ayline Zevallos Salazar, por su condición de madre gestante, tipificada en el numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT.

1.4 Con fecha 13 de octubre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 464-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. La resolución impugnada es nula por vulnerar el debido procedimiento administrativo al no pronunciarse respecto de que la causa por la cual haya finalizado el contrato de trabajo es un despido a razón de su embarazo, no produciéndose dicha vulneración, como se demuestra con el informe de fecha 30 de octubre de 2020. Asimismo, no se pronuncia respecto de todos los medios de prueba ofrecidos.

ii. Se debe tener en cuenta que la señora Zevallos se encontraba vinculada a la entidad bajo contratos sujetos a modalidad para servicio específico a plazo fijo, que tienen una duración en el tiempo. La carta cursada no fue de despido sino comunicando que se cumplió el periodo de contratación. El motivo de la no renovación atiende a que el PEMS-AUTODEMA cuenta con el personal a plazo indeterminado para cubrir dichas funciones no resultando procedente contratar personal extra para ello, más aún cuando existen mandatos judiciales que ordenan la reposición de personal a plazo indeterminado por negligencia del anterior jefe de Recursos Humanos. En conclusión, el motivo de la no renovación se debió al cumplimiento de un mandato judicial.

iii. Se vulneró el derecho a ser notificado y refutar los cargos imputados, pues solo se notificó con la Imputación de Cargos y el Acta de Infracción a la Procuraduría Pública Regional y no a la entidad para que ejerza su derecho de defensa. Además, al haber notificado la Resolución de Trámite 1 y el Informe Final de Instrucción a la Procuraduría y a la entidad, los plazos se computan en fechas indistintas, ocasionando una vulneración pues los argumentos podrían ser en sentido contrario.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 06-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 10 de enero de 2022<sup>5</sup>, la Intendencia Regional de Arequipa declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Respecto al Informe de fecha 30 de octubre de 2020 que acreditaría que el motivo de la no renovación del contrato laboral de la señora Zevallos fue el cumplimiento de un mandato judicial de reposición de una trabajadora a plazo indeterminado, corresponde destacar que, de la investigación realizada, se evidenció lo siguiente:

• La señora Grace Ayline Zevallos Salazar se desempeñó como encargada de Trámite Documentario – Técnico B, desde el 02 de enero de 2020 al 30 de septiembre de 2020, habiendo comunicado su estado de gestación el 15 de julio de 2020, mediante Informe N° 11-2020-GAR-PEMS-OA-URH-TDA.

• Con fecha 25 de septiembre de 2020, la inspeccionada comunicó a la trabajadora que su vínculo laboral vencía indefectiblemente el 30 de septiembre de 2020, al vencimiento de la ampliación de su contrato de trabajo suscrito el 31 de julio de 2020, sin exponer motivación alguna sobre la decisión adoptada.

• La inspectora comisionada verificó que el servicio para el cual se contrató a la señora Zevallos forma parte de la estructura organizativa de la inspeccionada, conforme la Programación de Plazas y la Descripción de Funciones Personal AUTODEMA-PEMS 2015, constatando que se rotó a la trabajadora Lourdes Amézquita Rodríguez a dicho puesto de trabajo, quien ya tenía plaza asignada como Apoyo Administrativo al haber sido respuesta judicialmente el 21 de noviembre de 2019.

ii. Asimismo, respecto al Informe citado, se señala que se encontraron inconsistencias, en razón que: a) la no renovación del contrato de la señora Zevallos se debe al cumplimiento del mandato judicial de reposición de la señora Cecilia Quiroz Zevallos, pero quien se encuentra desempeñando las funciones del cargo es la señora Lourdes Amézquita Rodríguez, porque justamente como lo reconoce la inspeccionada, existe una necesidad del servicio. Entonces, bien pudo renovarse el contrato de trabajo a la señora Zevallos y no rotar a una trabajadora, cuyo puesto pasa a quedar sin personal y b) el mandato de reposición de la señora Quiroz se encuentra dispuesto desde el año 2019, es decir, con anterioridad a la contratación de la señora Zevallos, conforme se evidencia de la Resolución N° 32 emitida en el expediente judicial N° 00807-2013-0-0401-JR-LA-03 y la cédula de notificación diligenciada el 08 de noviembre de 2019.

iii. De esta manera, lo alegado deviene en infundado, no existiendo causal alguna de invalidez de la resolución impugnada, habiéndose valorado debidamente sus argumentos de defensa y concluyendo que no se acreditó que el término del vínculo laboral con la señora Zevallos se debiera a la reposición de la señora Quiroz, a la desaparición de la necesidad del servicio de contratación, a la comisión de una falta grave o algún otro motivo razonable, sino por su condición de gestante, de la cual la inspeccionada tenía pleno conocimiento, configurándose así un acto de discriminación por el embarazo de la señora Zevallos.

iv. Respecto a la falta de notificación argumentada, se advierte que a fojas 05 del expediente sancionador, obra la Constancia de Notificación Electrónica de la Imputación de Cargos remitida a la inspeccionada con fecha 04 de enero de 2021; por lo que, se encuentra acreditado el debido diligenciamiento, desvirtuando lo indicado. Sin perjuicio de ello, se cumplió con notificar a la Procuraduría Pública del Gobierno regional de Arequipa, justamente en observancia al debido procedimiento.

v. En cuanto al cuestionamiento formulado por la inspeccionada, por la notificación efectuada de la Resolución de Trámite 1 y el Informe Final de Instrucción a la Procuraduría y a la entidad, resulta ilógico que pretenda alegar un posible perjuicio por el cómputo de plazos o los descargos que presentarían. Como bien lo sustentó el órgano de primera instancia, a nivel constitucional se establece que la defensa de los intereses del Estado recae en los Procuradores Públicos conforme a ley y ello

<sup>2</sup> Notificada al Procurador Público el 14 de julio de 2022, véase folio 19 del expediente sancionador.

<sup>3</sup> Mediante Proveído N° 851-2021-SUNAFIL/IRE-AQP/SIAI0, de fecha 05 de julio de 2021, se dispone, dejar sin efecto el Informe Final de Instrucción N° 118-2021-SUNAFIL/SIAI-AQP.

<sup>4</sup> Véase folio 39 del expediente sancionador.

<sup>5</sup> Notificada a la inspeccionada el 12 de enero de 2022 y a la Procuraduría Pública el 20 de enero de 2022, véase folio 53 y 60 del expediente sancionador.

abarca tanto los procesos jurisdiccionales y procedimientos administrativos, en atención a lo normado por el Decreto Legislativo N° 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado.

vi. Respetando el debido procedimiento, se cumplió con notificar a la inspeccionada y a la Procuraduría correspondiente, para que pueda ejercer su derecho de defensa válidamente, es decir, que el cómputo del plazo se realiza en atención a la fecha de notificación del destinatario que presente los descargos, siendo inverosímil que pudieran ser contradictorios entre sí. Las coordinaciones que pudieran realizar la inspeccionada y su Procuraduría son de su entera responsabilidad, resultando imposible que se les pueda generar un perjuicio con un actuar diligente acorde a Ley.

1.6 Con fecha 09 de febrero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Arequipa, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 06-2022-SUNAFIL/IRE-AQP.

1.7 La Intendencia Regional de Arequipa admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral mediante Memorándum N° 125-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, recibido el 16 de febrero de 2022 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° 29981<sup>6</sup>, 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° 29981<sup>7</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>8</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>9</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>10</sup> (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 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, 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”.

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.

<sup>6</sup> “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.”

<sup>7</sup> “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.”

<sup>8</sup> “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.”

<sup>9</sup> “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.”

<sup>10</sup> “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.”

**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 LA AUTORIDAD AUTÓNOMA DE MAJES**

**4.1** De la revisión de los actuados se ha identificado que la AUTORIDAD AUTÓNOMA DE MAJES presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 06-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, la misma que confirmó la sanción impuesta de S/ 118,615.50 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 21 de enero 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 para su procedencia, corresponde analizar los argumentos planteados por la AUTORIDAD AUTÓNOMA DE MAJES.

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Con fecha 09 de febrero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 06-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, señalando los siguientes alegatos:

i. Se evidencia que las instancias que precedieron al Tribunal en el análisis y emisión de los actos administrativos respectivos, no cumplieron con garantizar una adecuada motivación, en tanto que se desprende de la resolución impugnada, en el punto V. Fundamentación, sobre el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la protección de las mujeres trabajadoras, respecto de la determinación de la responsabilidad de la Entidad, no se ha pronunciado sobre que la causa por la cual haya finalizado el contrato de trabajo es un despido por causa de embarazo, debe entenderse que dicha vulneración no se ha producido, tal como se ha demostrado mediante informe de fecha 30 de octubre de 2020.

ii. Conforme obra en el expediente, la trabajadora fue contratada bajo contrato sujeto a modalidad para servicio específico a plazo fijo, y al ser la impugnante un Proyecto Especial de Inversión con duración determinada en el tiempo, es la única manera en que puede contratar personal; en tal sentido, tenía pleno conocimiento de la duración de su contrato, y la modalidad del mismo, por lo que, el hecho de cursar una carta comunicándole que ha cumplido su periodo de contratación, no es una carta de despido. De conformidad al Decreto Legislativo N° 728, los trabajadores a plazo fijo tienen pleno conocimiento de la duración de su contrato, no resultando necesaria la comunicación mediante una carta de despido; sin embargo, en aras de velar por el bienestar de los trabajadores, la empresa tuvo por conveniente comunicar la culminación de sus contratos.

iii. El órgano sancionador pretende argumentar que a pesar de que las funciones que realizaba la extrabajadora forman parte de la estructura organizativa de la Entidad, el servicio para la cual fue contratada debió continuar; sin embargo, el motivo de la no renovación del contrato de la extrabajadora, no obedece a que dichas funciones ya no se requerían, sino que cuentan con personal a plazo indeterminado que puede cubrir dichas funciones; por lo que, no resulta procedente contratar personal extra para cumplir con dicha función, ocasionando un gasto presupuestal mayor; más aún cuando hay mandatos judiciales que ordenan la reposición de personal a plazo indeterminado.

iv. El incumplimiento del mandato judicial que data del 08 de noviembre de 2019, ha ocasionado que el órgano sancionador haya tomado en consideración

el Oficio N° 1417-2020-GRA-PPR, notificado el 14 de octubre de 2020, y no haya considerado la Resolución N° 32, mediante la cual ya se había ordenado la reposición de la señora Cecilia Quiroz Zevallos, argumentando que la omisión en la reposición de la señora Quiroz debe continuarse, vulnerando derechos laborales. Por lo que, queda desvirtuado que el motivo de la no renovación del contrato de la extrabajadora se deba a motivos de su estado de embarazo, sino en cumplimiento de un mandato judicial.

v. Las actuaciones previas (recabar información) se han realizado únicamente ante la representada, conforme a los antecedentes de la resolución cuestionada, por medio de la cual se advierte que el 05 de julio de 2021 se notificó al Procurador Público Regional, con la imputación de cargos y el acta de infracción, señalando posteriormente que la entidad ni el Procurador Público Regional presentaron descargos dentro del plazo concedido. Sin embargo, al haberse dejado sin efecto, se debió notificar nuevamente al PEMS-AUTODEMA, la imputación de cargos y el acta de infracción, a afectos de que sea la institución quien realice los descargos; por lo cual, se ha vulnerado el derecho de defensa, infringiéndose el principio del debido procedimiento administrativo.

vi. De la resolución cuestionada se advierte que la resolución de Trámite N° 02 y el Informe Final de Instrucción, fueron notificados a la entidad y a la Procuraduría Pública regional con fechas 13 de agosto y 06 de septiembre, respectivamente; lo que se podría entender que los plazos se computan en fecha indistintas y que la facultad de presentar descargos la tienen ambas entidades, por cuanto nunca se ha comunicado que las notificaciones que se hacen llegar a la impugnante son de conocimiento, lo que ocasiona que el derecho de defensa al presentar descargos, sufra una vulneración, por cuanto el argumento fáctico y jurídico de la Procuraduría podría darse en sentido distinto al de la impugnante, en razón que la documentación probatoria y sustentatoria consta en los archivos y acervo documentario de la institución, mas no en la Procuraduría Pública Regional, por lo que, el ejercer el derecho de defensa por dicha entidad no resulta eficiente.

#### **VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

##### **6.1 Sobre el incumplimiento de las disposiciones relacionadas a la protección de las mujeres trabajadoras**

6.1.1 La Constitución Política del Perú en su artículo 23 establece:

“El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social o económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador (...).”

6.1.2 Por otro lado, el Convenio N° 183 de la Organización Internacional del Trabajo, dispone en el numeral 1 del artículo 8 lo siguiente:

“Se prohíbe al empleador que despidiera a una mujer que esté embarazada, o durante la licencia mencionada en los artículos 4 o 5, o después de haberse reintegrado al trabajo durante un período que ha de determinarse en la legislación nacional, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia (...).”

6.1.3 Asimismo, el literal e) del artículo 29 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante TUO de la LPCL), determina que es nulo el despido que tenga

por motivo el embarazo, si el despido se produce en cualquier momento del periodo de gestación o dentro de los 90 (noventa) días posteriores al parto. Se presume –además– que el despido tiene por motivo el embarazo, si el empleador no acredita en este caso la existencia de una causa justa para despedir. Lo dispuesto en dicho inciso es aplicable siempre que el empleador hubiere sido notificado documentalmente del embarazo en forma previa al despido y no enerva la facultad del empleador de despedir por causa justa.

6.1.4 Inclusive, el criterio establecido por la Corte Suprema de la República en la Cas. N° 4458-2017-Junin, cuando se indicó que el estado de gestación es “evidente” por el desarrollo del feto, supone que la madre trabajadora se encuentra igualmente protegida frente al despido y se entiende que se produce por discriminación por el embarazo. De esta forma, la tutela contra la madre trabajadora (sujeto de especial protección para el Derecho Laboral Peruano), se evidencia como un contenido de plena vigencia.

6.1.5 En este orden de ideas, la correcta interpretación del inciso e) del artículo 29 del TUO de la LPCL, ha sido establecida por la Sala Suprema en la Casación Laboral N° 2016-2014-Lima, siendo la siguiente:

En todo despido de una trabajadora durante el periodo de gestación o dentro de los 90 (noventa) días posteriores al parto. Se presume que el despido tiene por motivo el embarazo, si el empleador no acredita en este caso la existencia de causa justa para despedir, o si la sanción de despido impuesta no cumple con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en consecuencia las trabajadoras embarazadas o de reciente maternidad que incumplan con sus obligaciones trabajo podrán ser despedidas por sus empleadores, sin responsabilidad para éstos, previo cumplimiento del procedimiento establecido en la ley, cuando de manera intencional cometan una falta grave prevista en el artículo 25 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.

6.1.6 El Tribunal Constitucional –máximo intérprete de la Constitución– en numerosos pronunciamientos, como en la sentencia recaída en el Expediente N° 04844-2008-PA/TC, establece lo siguiente:

[...]

“5. Para declarar nulo el despido de las trabajadoras embarazadas, lesivo del derecho a la no discriminación por razón del sexo, es menester la acreditación del previo conocimiento del estado de gestación por parte del empleador que despide o el requisito de la previa notificación de dicho estado por la trabajadora al empleador”.

6.1.7 Así, por ejemplo, cuando se despide a una mujer de su centro de trabajo por motivo de embarazo, se vulneran sus derechos fundamentales a la no discriminación, al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Lo expuesto se encuentra estrechamente vinculado al carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, referido por la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993<sup>11</sup>.

6.1.8 Ahora bien, respecto al fundamento de la protección jurídica a la mujer trabajadora, en palabras de Luz Pacheco Zerga, si la mujer cumple con una función natural propia –la de la maternidad–, que exigen la guarda y custodia de la vida, a la que corresponde una constitución biológica y un ritmo de vida y trabajo, distintos a los del varón, es consecuente que el ordenamiento jurídico refleje estas diferencias naturales en orden a lograr un trato justo. La igualdad en estos casos, y en otros semejantes, debe ser entendida como *equidad*, que equivale a proporcionalidad, ya que la justicia consiste en dar a cada uno lo suyo y *lo suyo*, en este caso, es distinto por naturaleza<sup>12</sup>.

6.1.9 La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer señala, en el numeral 2 del artículo 4°, que las medidas especiales de protección a la maternidad no deben considerarse

discriminatorias; entre ellas, la prohibición de despido por embarazo. En forma congruente, la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, proscribiera el despido por maternidad, enunciando el deber de otorgar la licencia por maternidad con pago de remuneración y la reserva del puesto de empleo para la madre trabajadora hasta la conclusión de la licencia (numeral 2 del artículo 10).

6.1.10 Dentro del ámbito doméstico, el artículo 6 de la Ley N° 30709 – Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres, dispone lo siguiente:

**“Artículo 6. Prohibición de despido y no renovación de contrato por motivos vinculados con la condición o el periodo de lactancia**

Queda prohibido que la entidad empleadora despidiera o no renueve el contrato de trabajo por motivos vinculados con la condición de que las trabajadoras se encuentren embarazadas o en periodo de lactancia en el marco de lo previsto en el Convenio de la OIT 183 sobre protección de la maternidad”.

6.1.11 Ahora bien, conforme a las actuaciones inspectivas de investigación, se evidencia que la señora Grace Aylina Zevallos Salazar, mantuvo vínculo laboral con la impugnante, a través del contrato de trabajo sujeto a modalidad para servicio específico a plazo fijo, desempeñándose en el cargo de “Encargada de trámite documentario – Técnico B”, durante el periodo comprendido del 2 de enero de 2020 al 30 de setiembre de 2020.

6.1.12 Asimismo, con fecha 15 de julio de 2020, por medio del Informe N° 11-2020-GRA-PEMS-OA-URH-TDA, la extrabajadora comunica a la impugnante su estado de embarazo, el que ha dicha fecha era de doce (12) semanas de gestación, conforme se advierte del informe ecográfico que se anexa al citado informe.

6.1.13 Posteriormente, por requerimiento de la impugnante, a través del Memorandum N° 093-2020-GRA.PEMS.GE.OA.URH, de fecha 24 de agosto de 2020, se solicita a la extrabajadora la información sustentatoria de su embarazo; cumpliendo con lo solicitado, a través del Informe N° 016-2020-GRA-PEMS-OA-URH-TDA, de fecha 11 de setiembre de 2020.

6.1.14 En ese contexto, se advierte que la impugnante tenía pleno conocimiento que la extrabajadora se encontraba embarazada. Sin embargo, de la Carta de fecha 25 de setiembre de 2020 –suscrita por el Gerente Ejecutivo del Proyecto Especial Majes-Siguas AUTODEMA del Gobierno Regional de Arequipa–, conforme se aprecia de la Figura N° 01, se evidencia que la impugnante comunicó a la extrabajadora que su relación laboral culminaba el 30 de setiembre de 2020, fecha de vencimiento de la última ampliación de su contrato, suscrito el 31 de julio de 2020. Dicha comunicación no tuvo mayor motivación sobre la existencia de una causa justa por la cual se comunicaba la culminación de la relación laboral.

<sup>11</sup> Declaración y programa de Acción de Viena, punto 1.5. En Naciones Unidas. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena, junio de 1993.

<sup>12</sup> Pacheco Zerga, Luz: “La protección de la mujer trabajadora en el ordenamiento peruano”, Facultad de Derecho de la Universidad de Piura. Trujillo 2003. Pág. 11.

Figura N° 01:



6.1.15 En este sentido, debe resaltarse la tutela reforzada en favor de las mujeres gestantes en el ámbito laboral, contemplada en nuestro ordenamiento constitucional. Dicha tutela reforzada, entre otros aspectos, exige brindarles estabilidad y seguridad laboral durante el periodo de gestación y lactancia. Consecuentemente, y en virtud a una interpretación tuitiva de los derechos de las mujeres, se presume que la garantía se extiende a toda trabajadora del sector público o del sector privado que se encuentre en tal situación, independientemente del régimen laboral al que pertenezca, pues la Constitución -en tanto norma suprema del Estado- irradia sus efectos normativos a todos los espacios de interacción laboral, sin excepción alguna.

6.1.16 A este respecto, la protección a la madre gestante señalada no está condicionada a la comunicación previa al empleador, siendo suficiente demostrar el estado de gestación para que opere el “fuero maternal”, el cual impide al empleador poner fin al contrato unilateralmente, salvo causa justa debidamente contemplada en nuestro ordenamiento jurídico.

6.1.17 Por tal motivo, acreditado el estado de gravidez de la mujer gestante, se concluye que el despido, terminación o no renovación de contrato que origine la culminación de la relación laboral es injustificado. Se sostiene lo anterior dado que la causa de la culminación fue el estado de embarazo de la trabajadora ya que el empleador no ha demostrado la existencia de una causa distinta para poner fin a la relación laboral.

6.1.18 Sobre el particular, debe resaltarse que la impugnante ha expresado que la culminación de la relación laboral responde a la necesidad de dar cumplimiento a un mandato judicial y a que se cuenta con personal a plazo indeterminado que puede cubrir las funciones de la extrabajadora. Ambas afirmaciones resultan -cuanto

menos- ligeras y carentes de contrastación fáctica. En primer lugar, el mandato judicial ya se encontraba cumplido en el momento en el cual la impugnante decidió culminar la relación laboral con la extrabajadora. En segundo lugar, la impugnante rotó a una persona que cumplía funciones distintas a cubrir aquellas que dejó de desarrollar la extrabajadora. Por tanto, resultan insubsistentes las alegaciones de la impugnante ya que el mandato judicial fue emitido con anterioridad a la contratación de la extrabajadora y la propia impugnante ordenó a otra trabajadora dejar de realizar sus propias funciones por suplir las que dejaron de ser cubierta por la ex trabajadora.

6.1.19 En ese sentido, en los casos en que, por despido, terminación o no renovación de contrato de trabajo a causa o con ocasión de encontrarse en estado de embarazo, por hostigamientos o cualquier otro acto de amedrantamiento que tenga por objeto la renuncia de una trabajadora embarazada, deberá presumirse que se trata de un despido, generando así una situación de discriminación por razón de sexo y condición de gestante.

6.1.20 Ahora bien, la extensión de la protección contra el despido, terminación o no renovación de contrato de trabajo por el estado de embarazo de una trabajadora deberá ser hasta que culmine el periodo de permiso de lactancia reconocido por la Ley N° 27240 – Ley que otorga permiso para lactancia materna (hasta que el menor hijo cumpla un año), en tanto la madre aún acarrea las consecuencias biológicas de su embarazo en el ámbito laboral, y esta obligación maternal bajo ningún motivo puede implicar una amenaza a sus derechos.

6.1.21 En ese entendido, en consideración a la mencionada especial protección a favor de la mujer gestante así como a la insubsistencia de las alegaciones de la impugnante, en el presente caso se evidencia que la impugnante a partir de haber tomado conocimiento del

estado de gestación de la extrabajadora, esto es desde el 15 de julio de 2020, no adoptó las acciones necesarias para garantizar su derecho al trabajo, generando así una situación de discriminación por razón de sexo, al optar en represalia continuar con su decisión de no renovar el contrato de trabajo de la extrabajadora por el solo hecho de encontrarse embarazada.

6.1.22 Al respecto, en la medida que la impugnante no ha demostrado que la no renovación del contrato de trabajo de la señora Grace Aylene Zevallos Salazar se debió a una falta relativa a su conducta o capacidad laboral, debe entenderse que la no renovación del contrato de trabajo fue a causa de su estado de gestación, conforme se ha demostrado precedentemente.

6.1.23 Por lo tanto, esta Sala coincide con lo determinado por la inspectora comisionada y lo ratificado por las instancias previas respecto a que la impugnante incurrió en la conducta imputada tipificada en el numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT<sup>13</sup>. Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

## 6.2 Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

6.2.1 La impugnante señala durante el procedimiento administrativo que se habrían vulnerado diversas garantías y principios vinculados al debido procedimiento en sede administrativa. Conforme se ha señalado previamente, corresponde a este Tribunal analizar si alguna de las alegaciones efectuadas por la impugnante se traduce en omisiones o acciones de la Administración respecto de sus deberes funcionales que conlleven vulneraciones a las normas en materia de procedimiento administrativo sancionador.

6.2.2 Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

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

*La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).*

6.2.3 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).*

6.2.4 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 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)*

6.2.5 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 en relación con las vulneraciones alegadas por la impugnante: al derecho a la defensa, debida motivación y legalidad.

6.2.6 Con relación al derecho a la defensa, el propio Tribunal Constitucional en la misma Sentencia analizada previamente señala:

*“6. Debe recordarse, correlativamente, que las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139º de la Constitución y en el artículo 4º del Código Procesal Constitucional, son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. Entre dichas garantías cabe incluir específicamente **el derecho a la defensa, que proscribe cualquier estado o situación de indefensión; el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento administrativo sancionador; el derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa; el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa; el derecho a la última palabra, entre otros.***

*7. Con respecto del derecho de defensa este Tribunal en reiterada jurisprudencia ha precisado que este derecho tiene una doble dimensión: una **material**, referida al derecho del imputado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo; y otra **formal**, que supone el derecho a una defensa técnica, esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección desde que la persona es citada o detenida por la autoridad y durante todo el tiempo que dure la investigación preliminar o el proceso mismo. En ambos casos se garantiza el derecho de no ser postrado a un estado de indefensión en cualquier etapa del proceso, inclusive, como ya se dijo, en la etapa preliminar. Así, las garantías mínimas que se exigen en el proceso penal son extrapolables,*

<sup>13</sup> RLGIT, “Artículo 25 numeral 25.16: “El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la protección de las mujeres trabajadoras durante los periodos de embarazo y lactancia”.

con matices atendiendo a las propias circunstancias de cada caso, al proceso administrativo sancionador, sobre todo en lo que respecta al derecho de defensa (cfr. STC 2050-2002-AA/TC, fundamento 12)” (énfasis añadido).

6.2.7 Sobre el particular se evidencia que la impugnante tuvo acceso a una defensa técnica; es decir, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección. De igual forma, se evidencia que el procedimiento administrativo sancionador discurrió en pluralidad de instancias, conforme a la regulación adjetiva aplicable al presente caso. Finalmente, la impugnante ejerció su derecho a la defensa desde que tomó conocimiento de la infracción imputada. Por tanto, respecto de este aspecto, no se evidencia vulneración alguna.

### 6.3 Sobre la presunta vulneración a la motivación de las resoluciones

6.3.1 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.

6.3.2 En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>14</sup>, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales al mismo.

6.3.3 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.

6.3.4 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 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 constituyente 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).*

6.3.5 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.

6.3.6 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 material**<sup>15</sup>(énfasis añadido).

6.3.7 Respecto a la falta de motivación Guzmán Napurí<sup>16</sup> señala 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.*

<sup>14</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

<sup>15</sup> “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”.

<sup>16</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.

19 de noviembre de 2022

no siendo posible la aplicación de la conservación del acto<sup>17</sup>.

6.3.8 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.

6.3.9 Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en el fundamento 149 de la Sentencia ya acotada, 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 139°, 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 immanentes a su ejercicio, esto es, derivados de la propia naturaleza del derecho”.

6.3.10 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 (...)”<sup>18</sup>.

6.3.11 Conforme se ha evidenciado durante la tramitación del presente procedimiento, la Administración ha actuado conforme a sus atribuciones y no se ha puesto en conocimiento de esta instancia, vulneración alguna que haya sido corroborada.

6.3.12 Complementariamente a lo anterior, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 464-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, como la Resolución de Intendencia N° 06-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestos por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

6.3.13 Conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA7TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) *coherencia interna*, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) *justificación de las premisas externas*, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la *suficiencia*, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la *congruencia*, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.

6.3.14 Del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el Procedimiento Sancionador, se puede observar que estos 4 elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador. Por tanto, no cabe acoger este extremo del recurso.

6.3.15 Asimismo, debemos señalar que, en el mismo

sentido que el supuesto de no garantizar una adecuada motivación, antes desarrollado, la impugnante fundamenta su recurso de revisión nuevamente en el supuesto de los mandatos judiciales como justificación de la no renovación del contrato de trabajo y la supuesta vulneración a su derecho de defensa en relación a las notificaciones efectuadas dentro del presente procedimiento, fundamentos que también fueron desarrollados y abordados en su recurso de apelación, así como en los descargos presentados durante el procedimiento administrativo, y sobre los cuales las instancias previas han emitido pronunciamiento debidamente motivado con los cuales esta Sala concuerda. Por tanto, no se evidencia del recurso interpuesto, fundamentos distintos a los ya analizados por dichas instancias, por lo que no corresponde acoger dichos extremos del recurso de revisión.

6.3.16 Cabe señalar que, en esa línea argumentativa, el TUO de la LPAG reconoce al principio de buena fe procedimental, a través del cual se espera que tanto la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados realicen los respectivos actos procedimentales “guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe”<sup>19</sup>.

6.3.17 De esta manera, no es congruente con el principio de buena fe procedimental que un administrado interponga un recurso administrativo (y en esta instancia, un recurso extraordinario) sin acompañar al fundamento de hecho que lo sustente, en clara contradicción al artículo 173.2 del TUO de la LPAG<sup>20</sup> y en un sentido lato, de acuerdo al numeral 2 del artículo 124 del TUO de la LPAG<sup>21</sup>, más aún si a través de dicha afirmación —sin sustento— señala que la inspección y la resolución impugnada han vulnerado principios del derecho administrativo. Por el contrario, los administrados tienen el deber de abstenerse de “formular pretensiones o articulaciones ilegales, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes, de solicitar actuaciones meramente dilatorias, o de cualquier otro modo afectar el principio de conducta procedimental”<sup>22</sup>.

## VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1. Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a la siguiente infracción:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	No renovar el contrato de trabajo de la extrabajadora afectada Grace Aylene Zevallos Salazar, por su condición de madre gestante.	Numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT  <b>MUY GRAVE</b>

<sup>17</sup> El subrayado no es del original.

<sup>18</sup> J. Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II, Lima: Grijley, 2019, 405.

<sup>19</sup> Numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

<sup>20</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS Artículo 173.- Carga de la prueba 173.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley. 173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.” (el resaltado es nuestro).

<sup>21</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS Artículo 124.- Requisitos de los escritos Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente (...) 2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoyen y, cuando le sea posible, los de derecho”.

<sup>22</sup> Numeral 1 del artículo 67 del TUO de la LPAG, a través del cual se establecen los deberes generales de los administrados en el procedimiento.

7.2. Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o 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 la especial protección a favor de la mujer gestante en el ámbito laboral, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos 6.1.15, 6.1.16, 6.1.17, 6.1.18, 6.1.19 y 6.1.20 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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la AUTORIDAD AUTÓNOMA DE MAJES, en contra de la Resolución de Intendencia N°

06-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 476-2020-SUNAFIL/IRE-AQP, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 06-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, en todos sus extremos.

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

**CUARTO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.1.15, 6.1.16, 6.1.17, 6.1.18, 6.1.19 y 6.1.20 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.

**QUINTO.- 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.

**SEXTO.-** Notificar la presente resolución a la AUTORIDAD AUTÓNOMA DE MAJES, y a la Intendencia Regional de Arequipa, para sus efectos y fines pertinentes.

**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](http://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.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOS  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Laboral

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

LUIS GABRIEL PAREDES MORALES  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

J-2125985-3

**NLA** Normas Legales Actualizadas

MANTENTE  
INFORMADO CON  
LO ÚLTIMO EN  
**NORMAS LEGALES**

Utilice estas normas con la certeza de que están vigentes.

Preguntas y comentarios:  
[normasactualizadas@editoraperu.com.pe](mailto:normasactualizadas@editoraperu.com.pe)

INGRESA A NORMAS LEGALES ACTUALIZADAS

<https://diariooficial.elperuano.pe/normas/normasactualizadas>

DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO

**El Peruano**

#### NORMAS LEGALES ACTUALIZADAS

