

## PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXII / N° 1196

1

### SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

#### Tribunal de Fiscalización Laboral Sala Plena

##### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 004-2023-SUNAFIL/TFL

**EXPEDIENTE** : 742-2020-SUNAFIL/ILM  
**SANCIONADOR**

**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA DE LIMA  
METROPOLITANA

**IMPUGNANTE** : TIENDAS POR  
DEPARTAMENTO RIPLEY S.A.

**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE  
INTENDENCIA N°  
073-2022-SUNAFIL/ILM

**MATERIA** : RELACIONES LABORALES

**Sumilla:** Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de enero de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.36, 6.37, 6.38 y 6.41 de la presente resolución, referidos a la pluralidad sindical y a los efectos de la extensión de beneficios sobre un sindicato minoritario que no pactó acuerdo.

Lima, 30 de enero de 2023

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 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° 13131-2019-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° 3852-2019-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, por realizar ofrecimientos y otorgar beneficios, durante una negociación colectiva, a los trabajadores no sindicalizados que mantengan esa condición, afectando con ello la libertad sindical de SUTRAGRISA, al desmotivar la afiliación y promover la desafiliación de trabajadores, durante una negociación colectiva, lo cual constituye un acto de interferencia en la organización de SUTRAGRISA; en mérito a la denuncia interpuesta por el Sindicato Único de trabajadores del Grupo Ripley S.A. – SUTRAGRISA el día 31 de mayo de 2019, para comprobar la entrega de aumentos económicos fuera de la negociación colectiva que aún no ha concluido, con el propósito de alentar la desafiliación de los trabajadores.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 2064-2020-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 05 de noviembre de 2020, notificada el 23 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, 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 de Instrucción N° 1070-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 31 de mayo de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 702-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, de fecha 17 de agosto de 2021, notificada el 19 de agosto de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 226,800.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por realizar actos que afectaron la libertad sindical, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT.

1.4 Con fecha 09 de septiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 702-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, argumentando lo siguiente:

i. Que, la resolución de primera instancia imputa la siguiente realización de actos que afectaron la libertad sindical: que, si bien el convenio colectivo 2019-2020 suscrito con el SITRACORPS, permite al empleador extender los beneficios adquiridos no solo

a los trabajadores sindicalizados de SITRACORPS, sino también a los trabajadores no afiliados al mismo, la extensión no incluyó a los trabajadores afiliados al sindicato SUTRAGRISA, derivando en una afectación a la libertad sindical de los mismos.

ii. Sin embargo, advierte que esta imputación le genera una gran indefensión al ser contradictoria con el incumplimiento que se le ha imputado desde el inicio del presente procedimiento, esto es por lo señalado anteriormente por la Autoridad Instructora y los Inspectores de Trabajo.

Por ejemplo, para la Sub Intendencia, es válido extender los beneficios otorgados a un sindicato minoritario como el SITRACORPS a trabajadores no sindicalizados; sin embargo, ello contradice abiertamente lo señalado en el numeral 20 del Informe Final de Instrucción, así como lo constatado en el punto 4.19 de Acta de Infracción.

iii. En ese sentido, la impugnante señala que no ha podido ejercer su defensa dado que tanto la autoridad instructora como los inspectores de trabajo jamás imputaron la no extensión a los afiliados al SUTRAGRISA como el incumplimiento respecto del cual se pretende multar. No obstante, la Sub Intendencia omite considerar que, pese a que la negociación colectiva se encontraba en trámite con el SUTRAGRISA, sostiene que los inspectores de trabajo nunca le requirieron extender los beneficios otorgados al SITRACORPS. Prueba de ello, es que nunca emitieron una medida de requerimiento, vulnerando el derecho del debido procedimiento.

iv. Por otro lado, advierte que el presente procedimiento sancionador ha caducado, por cuanto le notificaron la Imputación de Cargos el 23 de noviembre de 2020 y, de acuerdo al literal 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, la SUNAFIL tenía para resolver el procedimiento en el término de nueve meses; es decir, hasta el 23 de julio de 2021.

Más bien, lo que ocurrió fue que el 23 de julio de 2021, se notificó la Resolución de Sub Intendencia N° 560-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, mediante el cual se dispuso la ampliación por tres meses, es decir hasta el 23 de octubre de 2021, para emitir la resolución sancionadora; sin embargo, dicha resolución no justificó las razones por las que la ampliación del plazo era necesaria y tampoco fue emitida por el órgano competente, conforme ha determinado el Tribunal de Fiscalización Laboral mediante Resolución N° 230-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

v. Asimismo, sostiene que la resolución de primera instancia vulnera el principio de predictibilidad o confianza legítima y el principio al debido procedimiento, específicamente el derecho de defensa, por cuanto, ni en la Imputación de Cargos ni en el Acta de Infracción, se cuestionó la no extensión de beneficios negociados con el SITRACORPS a los afiliados al SUTRAGRISA, supuesto incumplimiento en el que se sustenta esta resolución, por lo que, la SUNAFIL no debería imponer una multa en aras de una formalidad nunca prevista ni en el ordenamiento jurídico ni en los pronunciamientos dentro del procedimiento inspectivo.

vi. De igual forma, incurre en un claro vicio de existencia de motivación o motivación aparente, el cual acarrea la nulidad del acto administrativo, dado que, de acuerdo al considerando 14 de la resolución sancionadora puede apreciarse una interpretación vaga y antojadiza, pues la Sub Intendencia concluye que de la misma "se infiere" que la empresa "sin excepción" se reservó el derecho a extender los beneficios negociados con el SITRACORPS a los trabajadores no afiliados al mismo, lo que "conlleva entender" que puede tratarse de trabajadores afiliados al mismo, nada más lejano de la realidad, que además no cuenta con sustento jurídico alguno, vulnerando el principio de negociación libre y voluntaria de la negociación colectiva e implicaría una grave vulneración del contenido del Convenio 98 de la OIT, ratificado por el Perú.

vii. Igualmente, invoca el incumplimiento del principio de igualdad, evidenciando que se trata de una materia de "discriminación" no incluida en la inspección, pues de acuerdo a lo señalado en el considerando 14 de la resolución sancionadora da a entender que lo que se cuestiona es una tema referido a la igualdad y no discriminación en el trabajo, contraviniendo la

competencia material de los inspectores, en tanto, la materia discriminación no es parte de la orden de inspección.

viii. Que, la autoridad sancionadora no puede presumir el incumplimiento en base a la sospecha pues que la empresa no haya entregado documento alguno que acredite el ofrecimiento de algún beneficio al SUTRAGRISA, con la finalidad de dar por terminada la negociación colectiva, no va en contra del artículo 57 del TUO de la LRCT, vulnerando el principio de legalidad y de presunción de licitud, ya que, del citado artículo, se concluye que los ofrecimientos realizados al SUTRAGRISA constituye una facultad, no una exigencia.

Por lo tanto, la falta de acreditación de éstos no puede ser exigida en ningún momento por la autoridad laboral. Sin perjuicio de ello, la impugnante hace de conocimiento que el mismo monto por aumento general de remuneraciones pactado con el SITRACORPS fue ofrecido al SUTRAGRISA en el marco de la negociación, aunque tal propuesta fue rechazada.

ix. Alega que la resolución de primera instancia debe ser desestimada por cuanto el SITRACORPS y el SUTRAGRISA son sindicatos minoritarios, por lo que, la aplicación de los convenios colectivos que suscriban con la empresa, solamente se circunscribirá a sus propios afiliados o al personal que las partes hayan comprendido en sus acuerdos, por ejemplo, a trabajadores no afiliados, en ejercicio de la libertad sindical de las partes y conforme al artículo 42 del TUO de la LRCT.

En ese sentido, reitera que, con el SITRACORPS, se llegó a un acuerdo dando solución al pliego de reclamos en fecha 22 de abril de 2019. Ahora, el no haber extendido al SUTRAGRISA los beneficios que se pactó con los afiliados al SITRACORPS no supone en modo alguno un acto de afectación a la libertad sindical, puesto que dicho sindicato había presentado su propio pliego de reclamos y se encontraba en negociación colectiva con la empresa.

x. Aclara que la extensión de beneficios a los trabajadores del SUTRAGRISA en los términos pactados con el SITRACORPS vulneraría la autonomía negocial del SUTRAGRISA, pues, contrariamente a lo señalado en la resolución sancionadora, al SUTRAGRISA no le correspondían dichos beneficios porque los mismos tuvieron origen en una fuente normativa: el convenio colectivo con una organización sindical ajena al sindicato supuestamente afectado.

Siendo ello así, advierte que no se puede partir de la presunción de que los beneficios pactados iban a ser los mismos en el caso del SUTRAGRISA, pues esta organización responde a los intereses de sus propios afiliados y estos intereses son materia de negociación en el proceso de negociación colectiva, donde de forma libre y voluntaria, las partes buscan adoptar un acuerdo.

xi. Por último, recalca que no existe afectación a la libertad sindical de SUTRAGRISA, así como tampoco se promueve la desafiliación, en tanto la tasa de afiliación entre abril y julio de 2019 fue favorable.

Es más, señala que dicho sindicato ha afiliado a uno de los trabajadores que pertenecía a SITRACORPS durante el mes de junio de 2019, pese a que dicho trabajador ha percibido los beneficios acordados en el Convenio Colectivo suscrito con SITRACORPS. En ese sentido, la presunta afectación a la libertad sindical no puede acreditarse por la sola interpretación o suposición, sino que requiere evidencia real y concreta sobre la afiliación y los efectos negativos sufridos como consecuencia de las medidas adoptadas por la empresa; sin embargo, en ninguna parte del expediente sancionador e inspectivo, se llega a describir una sola prueba que acredite la afectación de la tasa de afiliación a SUTRAGRISA.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de enero de 2022<sup>2</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Precisa que la autoridad instructora ha emitido su pronunciamiento conforme a los Hechos Constatados en las actuaciones inspectivas de investigación plasmadas en el Acta de Infracción, así como tomando en cuenta

los argumentos y la documentación aportada por la impugnante. Por ello, se ha cumplido con el cauce correspondiente, esto es que, para determinar la conducta infractora, debe ser constatada mediante la actuación inspectiva de investigación, la cual está cargo y es función del inspector de trabajo quien, al establecer la comisión de infracciones le corresponde emitir la respectiva Acta de Infracción.

ii. Del análisis de la resolución de primera instancia, la Intendencia aprecia que, sobre la base de los hechos constatados, así como del análisis y conclusiones del Informe Final, ha determinado que la impugnante ha incurrido en actos que afectan la libertad sindical al promover la no afiliación y/o desafiliación de la organización sindical (SUTRAGRISA), al hacer extensivos a los trabajadores no sindicalizados, los beneficios de un convenio colectivo mientras se encontraba en trámite una negociación colectiva, conforme a las verificaciones realizadas por el personal inspectivo, cuyos hechos han sido calificados por la autoridad de primera instancia como "actos que afectan la libertad sindical", que está previsto como una infracción muy grave en materia de relaciones laborales contenida en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. En consecuencia, concluye que no ha existido vulneración al debido procedimiento.

iii. Respecto al argumento que el presente procedimiento se encuentra caduco, la Intendencia señala que el mismo se inició de oficio con la notificación de la Imputación de Cargos, el 23 de noviembre de 2020, a la impugnante. En esa línea, teniendo en cuenta el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, el plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador vence el 23 de agosto de 2021 y, como la Resolución de Sub Intendencia N° 702-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2 fue notificada a la impugnante el 19 de agosto de 2021, el procedimiento fue resuelto dentro del plazo de nueve meses antes que tenga efectos de caducidad.

Ahora bien, la Intendencia advierte que, en forma innecesaria, el inferior en grado dispuso la ampliación del plazo para resolver el procedimiento sancionador por medio de la Resolución de Sub Intendencia N° 560-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, en tanto que la resolución impugnada fue emitida el 17 de agosto de 2021 y notificada a la impugnante el 19 de agosto de 2021, esto es, antes de que venciera el plazo máximo de nueve meses.

iv. Respecto a la vulneración del principio de predictibilidad o confianza legítima, señala que la resolución impugnada, así como las demás actuaciones realizadas en el presente procedimiento, encuentran su fundamento en las normas citadas como sustento, constituyendo la misma una base objetiva para la toma de decisión en cada instancia y cumpliéndose, de este modo, con la observancia a dicho principio.

v. La impugnante cuestiona lo desarrollado en el considerando 14 de la resolución de primera instancia, por el cual se interpretó el tercer párrafo de la cláusula primera del convenio colectivo 2019-2020, de modo tal que su redacción permita que el empleador también ofrezca el otorgamiento de los beneficios estipulados en el convenio a SUTRAGRISA, porque este apartado no se encuentra debidamente motivado. En respuesta a ello, la Intendencia, previo análisis íntegro del expediente, como de la resolución de primera instancia, advierte que el inferior en grado, dentro de las facultades con las que se encuentra revestido, ha realizado el correcto análisis de los acontecimientos, tipificándolos correctamente con los hechos que son pasibles de sanción.

Además, se aprecia que el inferior en grado ha motivado su decisión de sancionar a la ahora impugnante por las infracciones que fueron imputadas en el Acta de Infracción, no sólo en base a las conclusiones arribadas por el personal inspectivo, sino evaluando nuevamente el material probatorio que se tuvo a la vista en la etapa de actuaciones inspectivas y los alegatos presentados, por lo que, no comparte lo alegado referido a que el procedimiento venido en alzada incurre en vicios de nulidad o que exista una interpretación vaga o antojadiza.

vi. Respecto a lo alegado por la impugnante que dicho considerando 14 da a entender que lo que se cuestiona es un tema referido a la igualdad y no discriminación en el trabajo, la Intendencia señala que, en el presente

caso, como bien ha desarrollado la autoridad de primera instancia, la controversia no radica en la prohibición de otorgar beneficios pactados en un convenio colectivo a los trabajadores no sindicalizados, sino en que, la redacción del convenio colectivo 2019-2020 suscrito con el sindicato SITRACORPS, permite que el empleador pueda extender los beneficios adquiridos no solo en favor de los trabajadores sindicalizados de SITRACORPS y los trabajadores no afiliados al mismo, sino también a los trabajadores afiliados al sindicato SUTRAGRISA, lo que derivó en una afectación a la libertad sindical de los mismos. En ese sentido, la impugnante sostiene que no ha demostrado que se haya lesionado los principios alegados, a fin que la instancia en segundo grado pueda evaluar el presunto agravio en su contra, no advirtiéndose de los actuados del expediente Investigatorio, afectaciones a dichos principios.

vii. Finalmente, respecto a lo afirmado por la impugnante que más bien la tasa de afiliación continuó incrementándose, la Intendencia advierte que el inferior en grado ha desvirtuado dicho argumento en el considerando 18 de su resolución, precisando que se desafiliaron 22 trabajadores de SUTRAGRISA desde mayo 2019 (momento en que se comenzaron a otorgar los incrementos remunerativos y otros beneficios a los trabajadores no afiliados), como se advierte de las cartas de desafiliación que obran en el expediente de investigación. Siendo así, concluye que los argumentos señalados por la impugnante no desvirtúan objetivamente la presente infracción.

1.6 Con fecha 11 de febrero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-001141-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 08 de abril 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.

## III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

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

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

**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 TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A.**

**4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 226,800.00 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.10 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 25 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, corresponde analizar los argumentos planteados por TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A.

#### **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° 073-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. En primer lugar, señala que la SUNAFIL la colocó en un estado de indefensión, ya que recién en la Resolución de Sub Intendencia se cuestiona la no extensión de beneficios pactados con el SITRACORPS al SUTRAGRISA. En ese sentido, a partir de la notificación de esa resolución, es que se evidencia una contraposición de posiciones de la Sub Intendencia, respecto a la de los

inspectores de trabajo y la Autoridad Instructora. Ello, a criterio de la impugnante, vulnera su derecho al debido procedimiento, pues tuvo como consecuencia que la Intendencia confirmara lo resuelto por la Sub Intendencia, al señalar que habría incurrido en actos que afectan la libertad sindical cuando, el haberlos extendido, habría, en realidad, vulnerado la autonomía colectiva que tiene cada sindicato.

ii. En segundo lugar, conforme al artículo 9 y 42 del TUO de la LRCT, no existían restricciones para el despliegue de los efectos, con fuerza vinculante para las partes, del Convenio Colectivo 2019-2020. La Intendencia habría vulnerado ello, al confirmar una sanción que se impuso, a raíz de las afirmaciones de los inspectores al asumir que los trabajadores afiliados a SUTRAGRISA se desafiliaron precisamente, en razón de la no extensión de beneficios a su sindicato y no por otros motivos externos.

Así también, por el hecho que la Intendencia pretende establecer como obligación la extensión de los beneficios conseguidos por el SITRACORPS al SUTRAGRISA, lo cual vulnera la autonomía colectiva, dado que el proceso de negociación colectiva es libre y voluntario, cuyo fin es consensuar los intereses de las partes, en este caso, la extensión de beneficios a trabajadores no sindicalizados, según la Primera Cláusula del Convenio Colectivo 2019-2020. Por ende, la impugnante sostiene que el requerimiento de la Intendencia de extender los beneficios del SITRACORPS al SUTRAGRISA no solamente carece de sustento o fuente normativa que lo justifique, sino que habría desconocido la autonomía de las partes para negociar y pactar los beneficios adecuados para ambos, al imponerse la medida.

iii. En tercer lugar, recalca que la Intendencia confirma la interpretación errónea y antojadiza que realiza la Sub Intendencia respecto de la Primera Cláusula del Convenio Colectivo 2019-2020 suscrito con el sindicato SITRACORPS.

No debe entenderse que, a través de la cláusula en mención, la empresa se reservó el derecho de extender los beneficios negociados con el SITRACORPS a los trabajadores no afiliados al mismo, sino que, puede tratarse de trabajadores afiliados al mismo tiempo.

Respecto a que finalmente sí se pueda hacer extensivo esos beneficios a SUTRAGRISA, la impugnante enfatiza que ello colocaría en una posición más favorable a dicho sindicato, respecto a los trabajadores afiliados de SITRACORPS porque eventualmente, recibirían un doble beneficio: los extensivos del Convenio Colectivo suscrito con SITRACORPS y el eventual acuerdo de su propio pliego de reclamos. Ello, sin mencionar que no cabría justificación objetiva y razonable para que un empleador lo realice.

iv. En cuarto lugar, reitera que a lo largo del procedimiento han puesto de conocimiento que los ofrecimientos realizados a los trabajadores no afiliados a ningún sindicato no afectaron la tasa de afiliación del SUTRAGRISA, pues su tasa de afiliación, entre abril y julio de 2019 fue favorable y se incrementó. No obstante, la Intendencia no se pronuncia respecto a este incremento; por el contrario, se centra en inferir que la desafiliación de los 22 trabajadores se originó por consecuencia de la no extensión de los beneficios sin mencionar documento alguno que pruebe ello. En ese sentido, la presunta afectación a la libertad sindical no puede acreditarse por la sola interpretación o suposición, sino que requiere evidencia real y concreta sobre la afiliación y los efectos negativos sufridos como consecuencia de las medidas adoptadas por la empresa.

v. En quinto lugar, sostiene que se ha vulnerado el principio de legalidad porque les imputa haber incumplido con el principio de igualdad, cuando la materia de la orden de inspección no versa sobre discriminación, y omitiendo la Intendencia pronunciarse al respecto. Es más, la propia Autoridad Inspectiva señala que incluir tal materia y, por tal, dicho cuestionamiento resulta inviable al no haber sido debidamente refrendada.

En esa línea, se demuestra que, si en un procedimiento inspectivo que versa sobre libertad sindical, resultaba importante analizar el cumplimiento -o no- del principio de igualdad, se debió dejar sin efecto el presente procedimiento ya que SUNAFIL estaría evaluando e

imputando una infracción de una materia no comprendida en la Orden de Inspección.

vi. Asimismo, la impugnante sostiene la vulneración de los principios de tipicidad y debido procedimiento (en específico, el de inalterabilidad de la imputación de cargos) al variar la conducta infractora imputada inicialmente. Ello debido a que primero se le cuestionó el hecho de haber extendido los beneficios del convenio colectivo celebrado con SITRACORPS a los trabajadores no sindicalizados. Sin embargo, con la resolución de Sub Intendencia, y cambiando la conducta infractora, se les termina sancionando por no haber extendido los beneficios del referido convenio a los afiliados al SUTRAGRISA.

A modo de complemento, menciona que, en resoluciones anteriores del Tribunal de Fiscalización Laboral, ya se ha establecido que la Sub Intendencia no tiene competencia para cambiar la tipificación de una infracción, ya que la Autoridad Instructora es la encargada de determinar la conducta infractora en aras de proponer una sanción.

vii. Finalmente, que se varíen las imputaciones, los argumentos y, sobre todo, los criterios para calificar la presente infracción son, a criterio de la impugnante, una clara vulneración al derecho al debido procedimiento que todo sujeto administrado debe gozar. Ello genera incertidumbre sobre cómo será tramitada y resuelta la presente controversia, lo cual contraviene el derecho a la seguridad jurídica.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre la extensión de beneficios de un convenio colectivo a trabajadores no sindicalizados

6.1 La Constitución Política de Perú, en su artículo 28, reconoce el derecho a la sindicación y la libertad sindical:

“Artículo 28.- Derechos colectivos del trabajador. Derecho de sindicación, negociación colectiva y derecho de huelga

El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical.

2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones”.

6.2 En ese sentido, se aprecia la máxima valoración jurídica que tiene el hecho sindical en nuestro ordenamiento jurídico, en la medida que estamos ante el reconocimiento de un bien jurídico tutelado en el nivel más alto dentro del Derecho nacional, con lo que, evidentemente, pasa a formar parte del denominado interés público.

6.3 La libertad sindical ha sido considerada en diversos tratados internacionales de derechos humanos, de ámbito mundial y americano, como un derecho fundamental del cual es titular todo ciudadano. La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, **OIT**), ha desarrollado extensamente el contenido de este derecho a través de diversos Convenios y Recomendaciones, así como en la pragmática de sus Órganos de control (fundamentalmente, a través del Comité de Libertad Sindical). Esta Sala estima pertinente recordar que todo este contenido conforma al bloque de legalidad que, sobre la materia, debe hacerse eficaz en nuestro sistema jurídico.

6.4 Es así que, conforme al artículo 2 del Convenio N° 87 de la OIT, Convenio relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, “los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

6.5 Por su parte, es importante mencionar lo dispuesto en el artículo 1 del Convenio N° 98 de la OIT, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, que establece lo siguiente:

“1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto: (a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato; (b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo”.

6.6 Asimismo, el artículo 2 del referido Convenio N° 98, establece lo siguiente: “las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración”.

6.7 Es importante precisar que, en el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, se establece que “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Asimismo, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú señala en forma expresa que: “las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

Estas disposiciones se deben concordar con la Décima Disposición Complementaria de la Ley N° 29497, Ley Procesal del Trabajo, la misma que señala: “conforme a lo establecido en la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú, los derechos laborales, individuales o colectivos se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia ratificados por el Perú, sin perjuicio de consultar los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los criterios o decisiones adoptados por los tribunales internacionales constituidos según tratados de los que el Perú es parte”. En ese sentido, por mandato expreso de la Constitución Política del Perú, es obligación interpretar los derechos laborales de conformidad con los convenios internacionales, entre los que se encuentran los Convenios de la OIT.

6.8 Para Alfredo Villavicencio Ríos<sup>9</sup>, “la libertad sindical es el derecho fundamental de los trabajadores a agruparse establemente para participar en la ordenación de las relaciones productivas. Este derecho, para ser entendido como tal, debe incluir, por lo menos, la libertad para constituir sindicatos, y afiliarse a ellos, así como la adecuada protección al ejercicio de la actividad sindical. Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Constitucional ha delimitado el contenido esencial del derecho a la libertad sindical, señalando que este derecho constitucional tiene un aspecto orgánico y otro funcional.”

De acuerdo a lo reseñado por el autor antes citado, el aspecto orgánico o estático consiste en la facultad de toda persona de constituir organizaciones con el propósito de defender sus intereses gremiales y, el aspecto funcional o dinámico supone la actuación del sujeto colectivo dirigida a promover y tutelar los intereses económicos y sociales de los trabajadores.

6.9 Asimismo, respecto a la libertad sindical individual, ésta puede dividirse en dos planos: la libertad sindical individual positiva y la libertad sindical individual negativa. La libertad sindical individual positiva está constituida por todos los derechos que poseen los trabajadores para constituir y afiliarse a las organizaciones que consideren convenientes, sin autorización previa de ninguna autoridad o de su empleador; así como, el derecho de la actividad sindical. En tal sentido, la libertad

sindical individual positiva contiene el derecho a la libre constitución de organizaciones sindicales y el derecho de libre afiliación. Por otro lado, la libertad sindical individual negativa consiste en el derecho de los trabajadores a no ser obligados a afiliarse a una organización sindical; es decir, que los trabajadores tienen derecho a elegir, libre y voluntariamente, si desean afiliarse, no afiliarse o desafiliarse a un sindicato, no pudiendo estar condicionada su decisión por la amenaza de perder el empleo, sufrir cualquier tipo de represalia durante a relación laboral, entre otros similares que condicionen una decisión libre y voluntaria.

**6.10** Por otro lado, corresponde señalar que la negociación colectiva permite la solución de los conflictos colectivos de trabajo, siendo deber del Estado incentivarla a fin de asegurar que los trabajadores puedan negociar en torno a una mejora remunerativa, condiciones de trabajo y otras siempre que tengan como base el respeto de los derechos laborales y condiciones dignas. En ese orden de ideas, la negociación colectiva se materializa como un medio por el cual se garantiza la libertad sindical. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia recaída en el Expediente N° 02211-2009-PA/TC, lo siguiente:

“7. Sin embargo, además de los dos planos de la libertad sindical antes mencionados, debe también considerarse la garantía para el ejercicio de aquellas actividades que hagan factible la defensa y protección de los propios trabajadores. En tal sentido, el contenido esencial de este derecho no puede agotarse en los aspectos orgánico y funcional, sino que a este núcleo mínimo e indisponible deben añadirse todos aquellos derechos de actividad o medios de acción que resulten necesarios, dentro del respeto a la Constitución y la ley, para que la organización sindical cumpla los objetivos que a su propia naturaleza corresponde, esto es, el desarrollo, la protección y la defensa de los derechos e intereses, así como el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros. Por consiguiente, cualquier acto que se oriente a impedir o restringir de manera arbitraria e injustificada la posibilidad de acción o la capacidad de obrar de un sindicato resultará vulneratorio del derecho de libertad sindical”.

**6.11** Podemos indicar que el convenio colectivo nace de la autorregulación de los trabajadores y empleadores, quienes acuerdan mutuamente determinados derechos u obligaciones que regirán las relaciones laborales, los que se incorporan al contrato de trabajo y subsisten durante la vigencia de este último hasta finalizada la relación laboral. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 008-2005-PI/TC ha indicado que: “[...] El convenio colectivo permite la facultad de autorregulación entre trabajadores y empleadores, a efectos de reglamentar y administrar por sí mismos sus intereses en conflicto. Surge de la negociación llevada a cabo entre el empleador o una organización de empleadores y una o varias organizaciones sindicales, con miras a ordenar y regular las relaciones laborales. En la doctrina aparece bajo varias denominaciones; a saber, contrato de paz social, acuerdo corporativo, pacto de trabajo, etc. [...]”.

**6.12** El Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 33 de la sentencia recaída en el Expediente N° 008-2005-PI/TC, ha precisado que, la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.

Debe tenerse presente que la Constitución Política del Perú señala que uno de los temas que se regula en el convenio colectivo es el ámbito de aplicación del mismo, es decir, a qué grupo de personas les será aplicable los derechos y obligaciones que se acuerden, y ello de conformidad con la autonomía colectiva y la libertad contractual que tienen este tipo de acuerdos. Por tal motivo, podemos concluir que, teniendo la citada “fuerza vinculante”, el convenio colectivo pone al empleador y a los trabajadores en cuyo nombre se haya celebrado el acuerdo en posición de sujetos obligados a respetar su alcance, las limitaciones o exclusiones del

convenio colectivo; siendo esto, como hemos señalado, la manifestación de la autonomía colectiva que tienen las organizaciones sindicales para establecer acuerdos que protejan sus intereses, dentro del marco dispositivo que la legislación reconoce.

**6.13** Es importante señalar que nuestro ordenamiento laboral establece, para el caso de los acuerdos celebrados por sindicatos minoritarios, a la afiliación a la organización pactante como elemento determinante para determinar el ámbito subjetivo de los convenios colectivos. Es decir, para acceder a la aplicación de los convenios colectivos acordados entre un empleador y un sindicato minoritario, un trabajador debe encontrarse afiliado a la organización sindical pactante. Por ello, no todo trabajador que no esté afiliado a un sindicato será beneficiado ni será potencialmente beneficiario del convenio colectivo, pues ello desalentaría la afiliación al mismo.

**6.14** Ya esta Sala ha dejado sentada su discrepancia del criterio establecido por el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, sobre la extensión de beneficios del convenio celebrado con el sindicato minoritario (considerando 6.16 de la Resolución de Sala Plena N° 009-2022-SUNAFIL/TFL, publicada en el Diario Oficial el 23 de octubre de 2022). Esto, debido a que —de un lado— resulta de dudosa constitucionalidad que el empleador, ejerciendo una decisión unilateral, actúe generando un impacto adverso contra los afiliados y contra el interés tutelable consistente en la afiliación de más personas.

Igualmente, resulta difícilmente compatible con el modelo de pluralidad sindical y de respeto de la libertad sindical que se permita que un sindicato minoritario autorice la extensión de los beneficios arreglados bajo esa condición, cuando en el mismo ámbito podrían —por ejemplo— existir otras organizaciones cuya mera subsistencia (no se diga ya la posibilidad de fijar acuerdos con el empleador vía la negociación colectiva) podría verse seriamente amenazada por este tipo de extensiones contrarias a lo previsto en los artículos 9, 46 y 47 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (en adelante, **TUO de la LRCT**).

**6.15** Así, resulta importante señalar lo dispuesto en el artículo 9 del TUO de la LRCT, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2003-TR:

“En materia de negociación colectiva, el sindicato que afilie a la mayoría absoluta de los trabajadores comprendidos dentro de su ámbito asume la representación de la totalidad de los mismos, aunque no se encuentren afiliados.

De existir varios sindicatos dentro de un mismo ámbito, podrán ejercer conjuntamente la representación de la totalidad de los trabajadores los sindicatos que afilien en conjunto a más de la mitad de ellos.

En tal caso, los sindicatos determinarán la forma en que ejercerán esa representación, sea a prorrata, proporcional al número de afiliados, o encomendada a uno de los sindicatos. De no haber acuerdo, cada sindicato representa únicamente a sus afiliados”.

**6.16** Si bien dicha norma otorga una representación legal al sindicato mayoritario, ello no implica que los sindicatos minoritarios no puedan participar de la negociación colectiva, pues ello implicaría restar eficacia al derecho de libertad sindical, pero sí se debe determinar el alcance de los acuerdos a los que arriben estos sindicatos minoritarios, pues nuestro ordenamiento no señala en forma expresa este alcance.

**6.17** Sobre los alcances de un convenio colectivo celebrado por una organización sindical minoritaria, la Casación Laboral N° 12901-2014-CALLAO, de fecha 26 de abril de 2017, en su considerando vigésimo segundo, señala que:

“Lo discernido anteladamente permite concluir que cuando el convenio colectivo ha sido celebrado por una organización sindical de representación limitada, la misma que no goza de la representatividad de la mayoría de los trabajadores no puede extenderse los efectos del convenio colectivo de este sindicato a los no afiliados del

mismo, pues, permitirlo desalentaría la afiliación en tanto los trabajadores preferirían no afiliarse a una organización sindical, pues de igual modo gozarían de los beneficios pactados en los convenios colectivos que celebre dicho sindicato”.

Esta Sala coincide con esta apreciación jurisdiccional.

**6.18** De lo expuesto, corresponde concluir que la extensión unilateral por parte del empleador de los alcances de un convenio colectivo suscrito con un sindicato de representación limitada a favor de trabajadores no afiliados, vulnera el adecuado ejercicio de la libertad sindical ya que tiene un efecto cierto sobre la afiliación (plasmación de un interés público) generando concretamente una situación de desaliento a la afiliación sindical. Igualmente, la extensión del convenio celebrado por el sindicato minoritario, además de violentar lo pactado del convenio colectivo (restándole fortaleza a la organización sindical afectada), supone un proceder de los sujetos pactantes del convenio colectivo que desconoce el ámbito subjetivo concertado.

### Respecto al análisis del caso concreto

**6.19** Es necesario precisar que, a lo largo del procedimiento inspectivo y sancionador, se ha considerado al sindicato denunciante como minoritario, siendo que en el numeral IV.2 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, se advirtió que, mediante comprobación de datos, la impugnante declaró un total de 6,774 trabajadores, de los cuales 541 se encontraban afiliados al sindicato denunciante; por lo que de la referida información se evidencia que el “SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DEL GRUPO RIPLEY S.A. - SUTRAGRISA” (en adelante, **SUTRAGRISA**) era un sindicato minoritario, en el momento de cometida la presunta infracción.

**6.20** Cabe señalar que, el inspector comisionado ha dejado constancia en el Acta de Infracción sobre la existencia de un sindicato minoritario más: el SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA CORPORACIÓN RIPLEY PERÚ Y SERVICIOS – SITRACORPS (en adelante, **SITRACORPS**).

**6.21** Como se recuerda, el RLGIT establece en el numeral 25.10 del artículo 25 que el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con “la realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, tales como aquellos que impiden la libre afiliación a una organización de trabajadores, promuevan la desafiliación de la misma, impidan la constitución de sindicatos, obstaculicen a la representación sindical, utilicen contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga, o supuestos de intermediación laboral fraudulenta, o cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos”, **constituye una infracción muy grave en materia de relaciones laborales**, la cual es pasible de una sanción económica (énfasis añadido).

**6.22** De acuerdo a la Orden de Inspección N° 13131-2019-SUNAFIL/ILM, las actuaciones inspectivas se iniciaron con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa laboral sobre la materia: Relaciones Colectivas, sub materia: Libertad Sindical. Entonces, de la revisión del Acta de Infracción, se evidencia que, en virtud de los hechos constatados, los inspectores de trabajo pudieron determinar que la impugnante realizó ofrecimientos individuales a trabajadores no sindicalizados, con el objeto de otorgarles los mismos beneficios contenidos en el convenio colectivo suscrito con el SITRACORPS, siempre que mantuvieran su condición de no sindicalizados. Dicho ofrecimiento fue aceptado por el 93.65% de dicho universo de trabajadores no sindicalizados, a quienes se les otorgaron los aludidos beneficios, con lo cual se afectó la libertad sindical del SUTRAGRISA, al haberse producido coetáneamente la desafiliación de 22 trabajadores. Con ello, se ha configurado un acto vulneratorio del derecho a la libertad sindical, lo que constituye una infracción de naturaleza insubsanable, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT, tal y como los inspectores

comisionados lo han precisado en el numeral IV.20 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción.

**6.23** Ahora bien, en el numeral IV.5 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, el inspector comisionado dejó constancia que, con fecha 26 de julio de 2019, la impugnante presentó el formato de la comunicación referida al “ofrecimiento de aumento de beneficios a los no sindicalizados” (en adelante, **OANS**), que a la vez sirve de documento modelo de aceptación -de ser el caso- al ofrecimiento.

**6.24** Posteriormente, en la comparecencia del 14 de agosto de 2019, la impugnante dejó constancia, en su informe oral, sobre el mecanismo de comunicación del OANS, señalando que en cada una de las tiendas se había informado sobre los alcances y condiciones del mismo, y que la extensión del convenio colectivo suscrito con la otra organización sindical SITRACORPS, se había realizado de conformidad con lo establecido en el propio convenio, conforme ha dejado constancia el personal inspectivo, en el numeral IV.6 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción.

**6.25** Asimismo, en el desarrollo de las actuaciones inspectivas de investigación, con fecha 15 de agosto de 2019 se adjunta al expediente el escrito con Registro N° 60568, presentado por el SUTRAGRISA, al cual se anexaron 22 cartas de renuncia al sindicato, haciendo de conocimiento que desde abril se habían desafiliado veintidós (22) trabajadores, de los cuales, veinte (20) fueron entre mayo y junio; es decir, luego que la impugnante enviara el OANS a todas sus tiendas.

**6.26** En la siguiente comparecencia, esto es de fecha 22 de agosto de 2019, la impugnante informó sobre el mecanismo de efectivizar el OANS, señalando lo siguiente:

“1. A partir del 22 de abril de 2019 en virtud del Convenio Colectivo 2019-2020 que se suscribió con SITRACORPS y, con el objeto de mantener la equidad salarial en la empresa, se optó por otorgar beneficios de incremento remunerativo y otros adicionales al personal no afiliado a ningún sindicato;

2. Se hizo ofrecimientos individuales para respetar la libertad sindical de los no sindicalizados. Cada uno decidía la aceptación o no; “por tener expectativas de afiliarse a alguna de las organizaciones sindicales de la empresa”;

3. El OANS fue hecho desde el mes de mayo de 2019, en cada una de las tiendas mediante una reunión de áreas, dirigida por el Jefe de Gestión de Personas responsable de la tienda. Se absolvían dudas y se suscribía la aceptación. Solo en Lima Metropolitana, 87 trabajadores decidieron no aceptar los beneficios y optaron voluntariamente por no firmar el acuerdo y,

4. Específicamente, se basó en el párrafo tercero de la cláusula primera del referido convenio, cuyo texto es el siguiente: “EL SINDICATO reconoce que es facultad de LA EMPRESA ejecutar a través de lineamientos y políticas acciones que tengan por finalidad mantener la equidad interna en las compensaciones entre todos sus trabajadores. Con lo cual, LA EMPRESA se reserva el derecho de aplicar los beneficios que considere pertinentes a los trabajadores no afiliados a EL SINDICATO, estén contenidos éstos en el presente documento o en las políticas de LA EMPRESA”.

Lo que fue reiterado mediante escrito de fecha 26 de setiembre de 2019.

**6.27** El 19 de setiembre de 2019 se adjuntó al expediente el escrito con Registro N° 60570-2019, presentado por el SUTRAGRISA, mediante el cual se hace de conocimiento el número de afiliados a agosto de 2019. La relación nombra a 541 afiliados. Además, presentan la lista de 31 trabajadores desafiliados de mayo a setiembre de 2019; señalando que son “producto de la práctica discriminatoria que sufren sus afiliados frente al resto mayoritario de trabajadores no afiliados a los cuales se les ha dado un aumento de remuneraciones y otros beneficios sin estar afiliados, buscando de esta manera desincentivar a sus afiliados”.

**6.28** En la visita de inspección del 4 de octubre de 2019, el inspector auxiliar notificó la detección de la

infracción insubsanable a la libertad sindical, en perjuicio del sindicato recurrente. Se adjuntó, a la constancia de actuación inspectiva, el “Anexo a la Constancia de Actuaciones Inspectivas de Investigación” (Anexo de detección de infracción insubsanable), que contiene los considerandos de tal detección e insubsanabilidad.

**6.29** Conforme al numeral IV.14 y IV.15 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, se advierte que el personal inspectivo ha realizado una apreciación de los informes presentados por la impugnante los días 22 de agosto y 26 de setiembre de 2019 (denominado este último, “Ayuda Memoria”).

Tales escritos, de manera global, se refieren a tres grandes puntos: al mecanismo que usó para efectivizar el OANS, a las afiliaciones y desafilaciones ocurridas después del OANS y los acuerdos logrados con gran parte del personal no sindicalizado y, por último, con el supuesto amparo de su conducta en el convenio colectivo suscrito con el SITRACORPS, en el principio de igualdad y en casaciones de la Corte Suprema.

Como se observa, la impugnante resume su posición que ha expresado de manera oral y por escrito, a lo largo del procedimiento. No obstante, ninguno de los dos escritos ha generado convicción a los inspectores en cuanto a que su accionar haya estado plenamente arreglado a derecho. El inspector precisa, sobre la Ayuda Memoria, que ésta habría adquirido mayor importancia, al no haber presentado posteriormente, a la notificación del Anexo de detección de infracción insubsanable, ningún escrito a modo de descargo o alegato, aun cuando había plazo; sin embargo, no causó algún efecto en favor de la impugnante.

**6.30** En complemento a todo lo precisado, conviene señalar lo que ha dejado constancia el personal inspectivo en el numeral IV.16 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción:

1. “Antes, durante y al finalizar las actuaciones del presente procedimiento de inspección, el entonces inspeccionado y el sindicato minoritario SUTRAGRISA han estado en negociación colectiva.

2. El 22 de abril de 2019, el entonces inspeccionado firmó un convenio colectivo con el sindicato minoritario SITRACORPS dando solución al Pliego de Reclamos correspondiente.

3. El aumento remunerativo y otros beneficios que se pactó con el SITRACORPS y dieron solución al aludido pliego, fueron ofrecidos verbal, por escrito y de modo individual a los trabajadores no sindicalizados:

BENEFICIO	CONVENIO SITRACORPS		OFRECIMIENTO NO AFILIADOS	
	2019	2020	2019	2020
Asignación por movilidad	S/ 15.00	S/ 16.00	S/ 15.00	S/ 16.00
Asignación por escolaridad	S/ 430.00	S/ 440.00	S/ 430.00	S/ 440.00
Asignación familiar	S/ 105.00	S/ 110.00	S/ 105.00	S/ 110.00
Ayuda económica por fallecimiento de colaborador	S/ 3,600.00	S/ 3,600.00	S/ 3,600.00	S/ 3,600.00
Ayuda económica por fallecimiento de familiar directo	S/ 3,100.00	S/ 3,100.00	S/ 3,100.00	S/ 3,100.00
Bono por nacimiento de hijo (a) del colaborador	S/ 470.00	S/ 480.00	S/ 470.00	S/ 480.00
Bono por campaña	S/ 80.00	S/ 90.00	S/ 80.00	S/ 90.00

4. En Lima Metropolitana, la mayoría de los trabajadores no sindicalizados aceptaron dicho ofrecimiento, firmando el acuerdo individual respectivo.

5. Entre los meses de mayo a setiembre han sucedido una serie de desafilaciones al SUTRAGRISA.

6. El entonces inspeccionado y el SUTRAGRISA hasta la presente fecha no han arribado a una solución que ponga fin a la negociación colectiva.

7. No se ha acreditado de la existencia del ofrecimiento de una fórmula al SUTRAGRISA, por parte del entonces inspeccionado, para solucionar la negociación colectiva, tomando, por ejemplo, como referencia el convenio colectivo con el SITRACORPS y lo acordado individualmente con los trabajadores no sindicalizados”.

**6.31** En este punto, es necesario precisar que, conforme a los artículos 16<sup>10</sup> y 47<sup>11</sup> de la LGIT, los hechos constatados por los inspectores actuantes que

se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

**6.32** Por otro lado, en los numerales 13 al 23 de la Resolución de Sub Intendencia, se observa el cumplimiento para determinar la responsabilidad por actos que afectan la libertad sindical, de acuerdo con las actuaciones inspectivas de investigación y conforme a la documentación exhibida por el entonces inspeccionado en la etapa de investigación. En ese sentido, conforme a lo precisado anteriormente, se ha verificado que las partes (la impugnante y el SITRACORPS) suscribieron un “Convenio Colectivo 2019-2020” de fecha 22 de abril de 2019, a través del cual se advierte que su aplicación será a todos los afiliados al Sindicato con vínculo laboral vigente a la firma del convenio colectivo de trabajo, precisando, además, en la cláusula correspondiente (tercer párrafo) lo siguiente:

**CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN**

(...)

EL SINDICATO reconoce que es facultad de LA EMPRESA ejecutar a través de lineamientos y políticas acciones que tengan por finalidad mantener la equidad interna en las compensaciones entre todos sus trabajadores. Con lo cual, LA EMPRESA se reserva el derecho de aplicar los beneficios que considere pertinentes a los trabajadores no afiliados a EL SINDICATO, estén contenidos éstos en el presente documento o en las políticas de LA EMPRESA.

**6.33** En ese contexto, se concluye que existen actos que atentan contra la libertad sindical, al haberse verificado que la impugnante, en el mes de mayo de 2019, realizó ofrecimientos individuales a 1370 trabajadores no sindicalizados, que laboran en Lima Metropolitana, para otorgarles los mismos beneficios contenidos en el Convenio Colectivo suscrito con el SITRACORPS el 22 de abril de 2019, siempre que mantuvieran su condición de no sindicalizados, aceptando dicho ofrecimiento el 93.65% de dicho universo de trabajadores no sindicalizados (solo 87 trabajadores de Lima Metropolitana no aceptaron el ofrecimiento), a quienes se les otorgaron los aludidos beneficios a partir del mes de mayo de 2019, con lo cual se afectó la libertad sindical del SUTRAGRISA, tanto en lo colectivo como en lo individual, en lo referente a cada afiliado; en el sentido que este tipo de conductas desmotiva o desanima a los trabajadores de integrar dicha organización sindical y a la vez promueve la desafilación de sus integrantes, habiéndose desafilado 22 trabajadores, mientras se encontraba en trámite una negociación colectiva, la que también se vio afectada por el mencionado ofrecimiento y posterior otorgamiento de beneficios, por parte de la impugnante, todo lo cual constituye un acto de interferencia en la organización del SUTRAGRISA.

**6.34** En esa línea argumentativa, de conformidad con el precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 009-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 23 de octubre de 2022, en el diario oficial El Peruano, la evaluación de los alegatos relativos a la extensión de beneficios de los convenios colectivos minoritarios por parte de los empleadores, debe de encontrarse vinculado bajo el siguiente aspecto:

“**6.16** Por su lado, el VIII Pleno Jurisdiccional precisa que “no se puede extender los efectos del convenio colectivo suscrito por un sindicato minoritario a aquellos trabajadores que no están afiliados al mismo o que no estén sindicalizados, salvo que el propio convenio, por acuerdo entre las partes, señale lo contrario de forma expresa o el empleador decida unilateralmente extender los beneficios del convenio colectivo a los demás trabajadores; siempre y cuando se refieran solamente a beneficios laborales más favorables al trabajador”. **El criterio sentado por el citado acuerdo plenario no vincula a la Administración del Trabajo**, por cuanto su alcance carece de efectos vinculantes en particular y su motivación resulta inadecuada para resolver el problema jurídico existente, a la luz de las consideraciones de

esta Sala, expuestas en los siguientes puntos de esta resolución” (énfasis añadido).

**6.35** Sobre el particular, inclusive si se adoptase (como sugiere el recurso de revisión) la tesis del Octavo Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, que valida el acuerdo entre partes para extender este tipo de beneficios, se requiere de la existencia de un pacto entre partes que señale este tipo de acuerdo **de forma expresa**. En contraposición, en este caso lo que tenemos es una referencia insertada en la cláusula correspondiente (cláusula primera) en la que se alude a un reconocimiento de la facultad empleadora de ejercer el poder de dirección, con alusión a los aspectos salariales y a un contenido jurídico de difícil precisión para el caso concreto (“la equidad”) (énfasis añadido).

**6.36** Entonces, esta Sala debe proceder al análisis de validez de la invocación de la cláusula celebrada por un sindicato minoritario con el empleador que permitiría extender ciertos beneficios económicos y la denunciada afectación de la afiliación sindical de otro sindicato minoritario. Esto, para establecer si este acuerdo representa una fórmula válida, conforme con el derecho constitucional de libertad sindical, a propósito del sindicato minoritario pactante, en el ámbito de su actuación.

**6.37** Con respecto a la primera cuestión, es necesario analizar si el sindicato pactante puede celebrar un acuerdo consistente para autorizar o reconocer que el empleador tiene la facultad de equalizar ciertas condiciones salariales entre afiliados a su organización, afiliados a otras organizaciones y no sindicalizados en general. Es decir, debe establecerse si el sindicato pactante es el titular de un acto de disposición de semejante alcance.

**6.38** En el entendimiento de esta Sala, este acuerdo podría tener un efecto antisindical subyacente si es que, en el ámbito respectivo, existe otra organización sindical minoritaria (como ocurre en este caso) o, incluso, si se estuviera formando un sindicato.

**6.39** Sin embargo, lo que se observa en el expediente es una autorización abierta, de parte del sindicato pactante —una organización minoritaria distinta de la que sufre la desafiliación como resultado coetáneo a la extensión practicada por el empleador— que no encuentra debida estructuración con el modelo de representación que nuestro sistema ha establecido en la por aplicación sincronizada de los artículos 9, 46 y 47 de la LRCT.

**6.40** Esta Sala ha plasmado este criterio, recogiendo en el considerando 6.22 del precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 009-2022-SUNAFIL/TFL:

“**6.22** Como puede comprobarse, la doctrina, con base constitucional, ha subrayado que, por aplicación sincronizada de los artículos 9, 46 y 47 de la LRCT, se pueden producir las siguientes variables con respecto a la representatividad y los efectos del convenio colectivo de trabajo resultante en el nivel de empresa.

6.22.1 Un sindicato que afilia a la mayoría absoluta de los trabajadores tiene facultades para negociar por todas las personas comprendidas en ese ámbito, pudiendo extenderse los efectos del convenio a todos los trabajadores (eficacia general) o solo a los afiliados a la organización sindical mayoritaria (eficacia limitada), según la naturaleza de los beneficios y lo que hayan previsto los sujetos colectivos (empleador y sindicato).

6.22.2 Un sindicato minoritario, que no representa a la mayoría absoluta de trabajadores, puede negociar la suscripción de convenios colectivos de eficacia limitada, esto es, de aplicación exclusiva con respecto a sus afiliados.

6.22.3 Varios sindicatos minoritarios tienen representatividad para negociar por todos los trabajadores del ámbito, si aquellas organizaciones coaligadas alcanzan a ser la mayoría dentro del ámbito correspondiente. En cambio, si no hay coalición, cada sindicato minoritario podrá negociar por separado y cada convenio se extenderá exclusivamente a sus afiliados.

6.22.4 De coexistir un sindicato mayoritario y uno o más sindicatos minoritarios, aquel que afilia a la mayoría absoluta del ámbito, tendrá representatividad, pudiendo

negociar por todos los trabajadores y, de celebrarse un convenio colectivo de trabajo, éste tendrá eficacia general”.

**6.41** Por último, resta anotar que el texto del párrafo 3 de la cláusula primera del convenio suscrito entre la impugnante y el SITRACORPS no representa a un contenido que permita, refuerce o siquiera declare facultad alguna del empleador. El empleador no podría dejar virtualmente sin contenido ni sin aplicación efectiva al ejercicio de la representatividad de una organización sindical dentro de su ámbito de influencia ni bajo la autonomía colectiva ni bajo su propio poder privado. Además, tampoco está autorizado a dejar sin efecto la fuerza vinculante del convenio colectivo, con respecto a la delimitación de su ámbito subjetivo de aplicación, lo que proviene del contenido normativo del artículo 28, inciso segundo de la Constitución Política del Perú, y del bloque de legalidad definido por el artículo 9 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, Decreto Supremo N° 010-2003-TR, que esta referido en el considerando 6.22 del precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 9-2022-SUNAFIL/TFL, y que permite ver, no se puede alterar este ámbito predefinido por ley.

**6.42** Por tanto, se concluye que, en el presente caso, existen actos que atentan contra la libertad sindical, en base a lo determinado en las actuaciones inspectivas de investigación, dándose una explicación solvente con hechos conexos: la promoción de la extensión del beneficio y la desafiliación. Cabe señalar que el hecho que un sindicato distinto haya autorizado ello, resulta objetable por tres razones:

1. No es el único sindicato en el ámbito, por lo que el acuerdo no afecta solamente a sus representados, sino a los de, al menos, otra organización.

2. Bajo el criterio de la Corte Suprema, en el VIII Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral, se permiten acuerdos que **expresamente** autoricen la extensión de beneficios; mientras que lo que se ha citado como base de defensa por la empresa es una declaración general.

3. Más a fondo, esa declaración del convenio con el otro sindicato minoritario podría ser analizada como un acuerdo que desnaturaliza el criterio de representatividad sindical que es recogido en los artículos 9, 46 y 47 de la LRCT, los que han sido recogidos en nuestro precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 009-2022-SUNAFIL/TFL y dispone abiertamente algo que no está en la esfera jurídica del sindicato minoritario (énfasis añadido).

**6.43** Asimismo, lo examinado resulta ser un acto vulneratorio del derecho a la libertad sindical del SUTRAGRISA, tanto en lo colectivo como en lo individual (en lo referente a cada afiliado), pues este tipo de conductas desmotiva o desanima a los trabajadores de integrar dicha organización sindical por un acto desplegado por el empleador. Simultáneamente, es un comportamiento objetivamente apto para promover la desafiliación de sus integrantes.

Así, con la investigación hecha, la cual consta en el expediente inspectivo, se ha acreditado un acto objetivo de promoción de la desafiliación sindical. Este comportamiento resulta contrario a la garantía de la libertad sindical o al fomento de la negociación colectiva, valores constitucionales que son vinculantes para los sujetos colectivos y para el Estado. Por estos motivos, se ha incurrido en una infracción muy grave, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. En tal sentido, no corresponden acoger los alegatos referidos a este extremo en el recurso de revisión.

**6.44** De otro lado, la impugnante no ha presentado prueba fehaciente de un hecho alegado como base de su defensa, en referencia a que los ofrecimientos realizados a los trabajadores no afiliados a ningún sindicato no afectaron la tasa de afiliación del SUTRAGRISA (pues, según sostiene, entre abril y julio de 2019 fue favorable y hasta se habría incrementado).

En ese sentido, la impugnante solo se ha limitado a hacer referencia que la tasa de afiliación del SUTRAGRISA

ha aumentado, en el periodo indicado. Sin embargo, conforme se advierte del expediente sancionador, tanto en la Resolución de Sub Intendencia (considerando 18), como en la Resolución de Intendencia (considerando 22), se ha procedido al análisis sobre este extremo; en razón de haberse verificado a través del expediente inspectivo<sup>12</sup>, las cartas de desafiliación de 22 trabajadores de SUTRAGRISA, desde mayo de 2019 (momento en que se comenzaron a otorgar los incrementos remunerativos y otros beneficios a los trabajadores afiliados). Por tanto, no cabe acoger este extremo del recurso, habiéndose satisfecho adecuadamente la carga de la prueba que pesa sobre la Administración.

**6.45** Respecto a la supuesta vulneración al principio de legalidad, es necesario precisar que, de la evaluación del expediente investigatorio, se advierte que las actuaciones inspectivas estuvieron orientadas a verificar el cumplimiento de normas sociolaborales: Relaciones colectivas (Sub materia: Libertad sindical). Al respecto, en el numeral IV.20 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, el personal inspectivo dejó constancia que: “el sujeto inspeccionado realizó ofrecimientos individuales a trabajadores no sindicalizados, para otorgarles los mismos beneficios contenidos en el convenio colectivo suscrito con el SITRACORPS, siempre que mantuvieran su condición de no sindicalizados, aceptando dicho ofrecimiento el 93.65% de dicho universo de trabajadores no sindicalizados, a quienes se les otorgaron los aludidos beneficios, con lo cual se afectó la libertad sindical del SUTRAGRISA, al haberse desafiliado 22 trabajadores, configurándose un acto vulneratorio del derecho a la libertad sindical”.

Sobre la base de la propuesta del Acta de Infracción, el inferior en grado confirmó la sanción determinada por la autoridad de primera instancia, argumentando propiamente la responsabilidad competente a la impugnante, motivando su posición conforme a los Hechos Constatados en el Acta de Infracción, en atención a las materias de la Orden de Inspección N° 13131-2019-SUNAFIL/ILM, al haber incurrido en una infracción muy grave, tipificada en el numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT. Por ende, no se afectó el principio de legalidad, pues, la autoridad inspectiva ha observado lo ocurrido en los hechos constatados, en virtud a los medios de prueba, descargos y declaraciones efectuadas por la impugnante, en el decurso del presente procedimiento. En tal sentido, no corresponde acoger este extremo del recurso.

**Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento**

**6.46** En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 702-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE2, como la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestos por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al 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.

**6.47** Conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA/TC), 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.

**6.48** 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.

**6.49** Asimismo, se corrobora, de los actuados, que ni el procedimiento inspectivo ni el sancionador, contravienen a la Constitución, a los principios del procedimiento administrativo, ni a las leyes o normas reglamentarias; asimismo, contiene los requisitos de validez del acto administrativo relacionados a la competencia, objeto o contenido, finalidad pública y procedimiento regular. Además, es necesario reiterar que, la resolución impugnada se encuentra debidamente motivada, al exponer una relación concreta y directa de los hechos probados durante el desarrollo del presente procedimiento, no verificándose la vulneración a los principios invocados por la impugnante. Por lo que, corresponde no acoger los argumentos expuestos en este extremo del recurso.

**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:

N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	Realizar actos que afectaron la libertad sindical.	Numeral 25.10 del artículo 25 del RLGIT  MUY GRAVE

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

**VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA**

**8.1** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, así como 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 pluralidad sindical y a los efectos de la extensión de beneficios sobre un sindicato minoritario que no pactó acuerdo, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.36**, **6.37**, **6.38** y **6.41** 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;

**SE RESUELVE:**

**Primero.-** Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 20 de enero de 2022, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 742-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/ILM, 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 establecidos en los fundamentos **6.36, 6.37, 6.38 y 6.41** 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 TIENDAS POR DEPARTAMENTO RIPLEY S.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

**Sétimo.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](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 y comuníquese.

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Vocal

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO  
Vocal

sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

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

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

**Artículo 17.- Instancia Administrativa**

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

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

**Artículo 2.- Sobre el Tribunal**

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

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

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

8 Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14.

9 Villavicencio, A. (1999). La Libertad Sindical en el Perú. OIT Documento de Trabajo N° 114, Lima, p. 27.

10 **"Artículo 16.- Actas de Infracción**

Las Actas de Infracción por vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral, así como las actas de infracción por obstrucción a la labor inspectiva, se extenderán en modelo oficial y con los requisitos que se determinen en las normas reguladoras del procedimiento sancionador.

Los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

(...)"

11 **"Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción**

Los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses".

12 Véase folio 158 a 179 del expediente inspectivo.

J-2152582-1

**Tribunal de Fiscalización Laboral**  
**Sala Plena**

**RESOLUCIÓN DE SALA PLENA**  
**N° 005-2023-SUNAFIL/TFL**

**EXPEDIENTE : 1515-2018-SUNAFIL/ILM**  
**SANCIONADOR**

**PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA**  
**METROPOLITANA**

**IMPUGNANTE : MINERA BATEAS S.A.C.**

**ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 077-2022-SUNAFIL/ILM**

**MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO**

**Sumilla:** Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **MINERA BATEAS S.A.C.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 21 de enero de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.37, 6.38, 6.39 y 6.40** de la presente resolución, referente a las medidas preventivas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Lima, 30 de enero de 2023

1 Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Relaciones colectivas (Sub materia: Libertad sindical (Licencia sindical, cuota sindical, entre otros)).

2 Notificada a la impugnante el 24 de enero de 2022, véase folio 184 del expediente sancionador.

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

**Artículo 1. Creación y finalidad**

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

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

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

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

(...)"

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

**Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras**

(...)"

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por MINERA BATEAS S.A.C. (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, 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° 31-2018-SUNAFIL/INSSI, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, **SST**)<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 38-2018-SUNAFIL/INSSI (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, de tres (03) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, a raíz del accidente de trabajo ocurrido el 14 de diciembre de 2017.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 386-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 20 de julio de 2020, notificada el 31 de agosto de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del 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° 782-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 12 de octubre de 2020 (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 1 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 12-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 07 de enero de 2021, notificada el 11 de enero de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 672,300.00, por haber incurrido, en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar haber brindado las condiciones de seguridad, pues existía falta de delimitación y señalización insuficiente para evitar que los vehículos se ubiquen debajo de la proyección de la línea eléctrica de media tensión, asimismo, no se instaló barreras o avisos para informar de la presencia de cables de energía y el peligro de descarga eléctrica, y no existía junto a la bocamina una zona segura donde efectuar la revisión de las unidades vehiculares; tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 224,100.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por no acreditar haber efectuado la vigilancia y cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo por parte de la empresa contratista, determinando en la orden de inspección N° 032-2018-SUNAFIL/INSSI, que la empresa contratista no dio cumplimiento a los temas de seguridad y salud en el trabajo; tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 224,100.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, pues, no se determinó ningún estándar de seguridad y salud en el trabajo sobre la prohibición de no efectuar el levantamiento de la tolva de los volquetes en zonas no adecuadas, ni se señala cuáles serían las zonas donde se podría efectuar el levantamiento de tolvas; tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 224,100.00.

1.4. Con fecha 29 de enero de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 12-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

i. Afirma que se ha producido una notificación defectuosa de la imputación de cargos y del acta de infracción, mediante cédula de notificación, la cual no cumple los requisitos de ley al contener una información falsa, ya que la oficina de la inspeccionada se encuentra en el quinto piso del edificio, se encuentra cerrada y sin acceso al público desde el 15 de marzo de 2020. Siendo que, además, su personal administrativo se encontraba realizando trabajo remoto de manera indefinida debido a la coyuntura del Covid-19.

ii. En ese sentido, señala que, el Inspector Auxiliar no estaba facultado ni capacitado para hacer la visita inspectiva solo, sobre todo por ser la materia de verificación de las obligaciones en seguridad y salud en el trabajo, que es una materia compleja, siendo que en su única visita de campo acudió solo, sin estar acompañado por la inspectora responsable competente para efectuar esas diligencias.

iii. Además, alega, que ha solicitado en más de cinco ocasiones copia del expediente inspectivo, sin obtener respuesta. Y de las solicitudes de acceso a la información efectuadas en calidad de parte, le indicaron que no puede acceder al expediente hasta la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador. De otro lado, señala que, la resolución apelada atenta contra el principio de la debida motivación, razonabilidad y proporcionalidad, toda vez, que no hay una relación equitativa entre las infracciones supuestamente cometidas y las multas que buscan aplicar.

iv. Sobre la supuesta infracción por no acreditar contar con las condiciones de seguridad, afirma que se ha seguido un procedimiento irregular, pues, la sanción se sustenta en documentos presentados por terceros y en investigaciones realizadas por otras entidades y no por la SUNAFIL.

v. Afirma haber cumplido con el deber de prevención en la medida de lo posible, acreditando, oportunamente, que a la fecha del accidente contaba con un cartel “a pocos metros del siniestro que indicaba “peligro electricidad”, por lo que no es cierto que no existía un aviso que eluda el peligro de electricidad al momento del accidente.

vi. En cuanto con el deber de vigilancia y supervisión de la contratista, indica que la resolución apelada vulnera su derecho de defensa pues los incumplimientos referentes a RISST, IPERC y formación, corresponden a la contratista a quien se le ha iniciado un procedimiento distinto.

vii. Respecto a la infracción por no cumplir con las obligaciones relativas al Reglamento Interno de Seguridad Salud en el Trabajo- RISST, afirma que dicho documento cumple con el formato dispuesto en la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 21 de enero de 2022<sup>2</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. En cuanto a la supuesta indebida notificación, aprecia de la revisión del expediente que el notificador actuó en celoso cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 16.1 del artículo 16 del TUO de la LPAG. Siendo que, la inspeccionada ha presentado sus descargos, oportunamente, y que fueron valorados en el Informe Final; por ende, no se vulneró el derecho de defensa de la inspeccionada.

ii. La inspeccionada pudo realizar el pedido de acceso al expediente, siendo dicha solicitud concedida de inmediato, mediante el procedimiento de transparencia y acceso a la información pública, el cual tiene una tramitación distinta. No obstante, precisa que, no se ha vulnerado el derecho a la defensa de la inspeccionada, ya que, todos los actos emitidos desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador, han sido

debidamente notificados a la inspeccionada conforme a ley, quien tuvo conocimiento de las imputaciones en su contra y ha ejercido su derecho a la defensa.

iii. De otro lado, verifiqué que el pronunciamiento de primera instancia se encuentra debidamente motivado, al detallar los hechos que produjeron la sanción, respetando el debido procedimiento y la imparcialidad y el principio de veracidad. Así como la imposición de la multa ha sido impuesta conforme los principios de razonabilidad y proporcionalidad según lo dispuesto por el artículo 248 numeral 3) del TUO LPAG.

iv. Sobre los hechos constatados, verifica que los instrumentos utilizados en la presente investigación están conforme a ley, pues, la investigación se basa principalmente en la documentación proporcionada por la propia inspeccionada durante el procedimiento inspectivo, y el documento denominado "Acta de Supervisión Especial por Aviso de Accidente Mortal, emitido por OSINERGMIN, exhibida en la comparecencia de fecha 26 de febrero de 2018, que contiene en los hechos constatados información que coadyuva a determinar si la inspeccionada actuó dentro de sus obligaciones. Asimismo, del expediente inspectivo, la Investigación de Incidentes/accidentes, Versión 02, exhibida en la comparecencia del 26 de febrero de 2018, la que fue emitida por la inspeccionada, se aprecia su logo en la parte superior izquierda. De otro lado, señala que, no existe prueba que sustente el motivo por el cual se alega que el personal inspectivo no realizó una visita adecuada al lugar donde ocurrieron los hechos.

v. En tal sentido, refiere que, la impugnante es responsable directa de las obligaciones que se hayan delimitado producto de la coordinación con la contratista, teniendo a su cargo el deber de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones a cargo de la contratista, siendo la inspeccionada quien garantiza la aplicación y cumplimiento del Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, en caso la contratista incumpla con sus deberes asignados, conforme ha ocurrido en este caso. Teniendo en cuenta ello, no se podría determinar que el accidente sucedió como consecuencia de una mala maniobra o negligencia del trabajador afectado, sino por el contrario, se verifica la responsabilidad de la inspeccionada.

vi. Así las cosas, la inspeccionada fue sancionada por incurrir en las infracciones referidas a: no haber brindado las condiciones de seguridad en el lugar en que ocurrió el accidente de trabajo, no efectuar la vigilancia y cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo sobre la empresa contratista, y, no exhibir el RISST conforme a ley. En ese sentido, si bien en el considerando 6.8 de la resolución apelada se hizo referencia al IPERC, a efectos de determinar la falta de vigilancia por parte de la inspeccionada, se verifica que no se sancionó por dicha materia, por lo que carece de sustento lo alegado por la inspeccionada en este extremo.

vii. Sobre el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, la instancia de mérito coincide con lo señalado en la resolución apelada, determinando que corresponde la imposición de la multa porque dicho documento no contiene los estándares de seguridad y salud sobre la prohibición de efectuar el levantamiento de la tolva de los volquetes en zonas no adecuadas, ni se señala cuáles serían las zonas donde se podrían efectuar el levantamiento de tolvas, pues de conformidad con lo señalado en el Anexo 2, numeral V de la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR, respecto al contenido de los estándares de seguridad y salud en las operaciones, se establece: "En esta parte se deben especificar las disposiciones de seguridad y salud en el trabajo en las operaciones principales, vinculadas a las diferentes etapas del proceso productivo de bienes y de prestación de servicios."; por lo que, desestima lo alegado en este extremo.

viii. Finalmente, concluye que, los argumentos expuestos en el recurso de apelación no desvirtúan las infracciones en las que incurrió la inspeccionada, las cuales han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera instancia. Por tanto, confirma la resolución apelada.

1.6. Con fecha 11 de febrero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, solicitando informe oral.

1.7. La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-001137-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 08 de abril 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.

## III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1. El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

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

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

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que MINERA BATEAS S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 672,300.00, por la comisión de tres (03) infracciones MUY GRAVES en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución, el 25 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, corresponde analizar los argumentos planteados por MINERA BATEAS 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° 077-2022-SUNAFIL/ILM, en base a los siguientes argumentos:

i. La interpretación errónea del artículo 53 de la Ley N° 29783 y del artículo 94 del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, pues, el evento sancionado se produjo por un accidente imputable únicamente al trabajador afectado. Añade que, cuenta con un IPER - Línea Base, que incluye aspectos vinculados al riesgo de electrocución aplicables a las actividades de la Empresa.

ii. Inaplicación del anexo 2 de la Resolución de Superintendencia N° 189-2019-SUNAFIL, sobre las facultades de los inspectores auxiliares y sus competencias en el marco de las actuaciones inspectivas, siendo que la única visita al campo por parte de las actuaciones inspectivas llevadas por el inspector auxiliar, la cual estaba fuera de sus competencias.

iii. La inaplicación del artículo 53.4.2 del RLGIT, pues el presente procedimiento sancionador ha incurrido en un exceso del plazo para resolver, pues ha superado los nueve meses para resolverse, contados desde la imputación de cargos.

iv. Alega inaplicación del artículo 44, literal a) de la LGIT y del artículo 248.2 de la LPAG sobre el derecho a un debido procedimiento con garantía del derecho a una debida motivación.

v. El apartamiento Inmotivado del precedente de observancia obligatoria del TFL recaído en la Resolución del Tribunal de Fiscalización Laboral N° 317-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, N° 369-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, y N° 462-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala; los cuales se determinan los criterios aplicables para determinar la existencia de la relación de causalidad entre un incumplimiento en materia de SST de un empleador que ocasione un accidente de trabajo.

vi. El apartamiento Inmotivado del precedente de observancia obligatoria del TFL recaído en la

Resolución del Tribunal de Fiscalización Laboral N° 091-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala; sobre las competencias de los inspectores. Esto, en la medida que ha quedado probado la ausencia de facultades del Inspector Auxiliar para realizar actuaciones inspectivas en una materia compleja.

vii. La inaplicación del artículo 21.5 de la LPAG sobre el procedimiento de notificación de resoluciones, siendo que ha sido notificada de forma incorrecta la imputación de cargos que da inicio al procedimiento.

viii. Solicita informe oral.

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

##### **Sobre la aplicación del numeral 53.4.2 del artículo 53 del RLGIT**

6.1. Sobre el particular, se advierte que la impugnante afirma en su recurso de revisión que el procedimiento sancionador ha superado el plazo establecido en el numeral 53.4.2 del artículo 53 del RLGIT, que dispone lo siguiente:

“53.4.2 El plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador es de nueve (9) meses calendarios contados desde la fecha de la notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses calendario, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento.”

6.2. Por su parte, el artículo 259 del TUO de la LPAG, dispone:

“1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.

Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, **sin que se notifique la resolución respectiva**, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no lo haya declarado de oficio (...)” (énfasis añadido).

6.3. Por consiguiente, de la norma acotada, se desprende que la caducidad del procedimiento sancionador no se computa ni desde la fecha de emisión del acta de infracción ni de la fecha de emisión de la imputación de cargos. Siendo que el inicio del procedimiento sancionador inicia recién con la fecha de notificación de la imputación de cargos. Por ende, una vez transcurrido el plazo para resolver, sin que se haya notificado la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento.

6.4. De los actuados, se aprecia que el procedimiento sancionador inició el 31 de agosto de 2020<sup>9</sup>, con la notificación de la imputación de cargos; por lo que de conformidad con el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG la autoridad sancionadora (Sub Intendencia de Resolución), tenía hasta el 31 de mayo de 2021 para emitir y notificar la resolución de sanción. En ese sentido, estando a que la Resolución que impone sanción a la impugnante, fue notificada el 11 de enero de 2021<sup>10</sup>, evidencia que se emitió dentro del plazo para resolver el presente procedimiento, conforme se aprecia a continuación.

**Figura N° 01:**  
**Línea de Tiempo**



6.5. Por tales razones, se evidencia que no se ha configurado una inaplicación del numeral 53.2.4 del artículo 53 del RLGIT, en los términos alegados por la recurrente; por lo que, todos los argumentos dirigidos en este extremo deben ser desestimados.

#### Sobre el accidente de trabajo

6.6. El “Glosario de Términos” del reglamento de la LSST, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2012-TR, define al accidente de trabajo como un **“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”** (énfasis añadido).

6.7. 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>

6.8. Siendo que el artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG dispone que aquellos actos administrativos que los precedentes administrativos de observancia obligatoria constituyen fuente de Derecho, de conformidad con el numeral 2.8 del artículo V de la norma en mención. Corresponde invocar la Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 18 de agosto, en el diario oficial El Peruano, mediante la cual se establece como precedentes administrativos de observancia obligatoria los fundamentos 6.15, 6.18, 6.19, 6.20 y 6.21:

**“6.15 En ese entendido, (...) dos o más incumplimientos pueden ser plenamente aptos de producir el hecho reprochado (el accidente de trabajo) y la subsunción en cualquiera de los citados numerales del artículo 28 del RLGIT es autorizada por la gravedad de la afectación al interés público al que la sanción atiende: la protección de la salud y la vida de los trabajadores**

(...)

**6.18 De esta forma, una investigación de la inspección del trabajo puede bien determinar un árbol de causas, (...)** En el examen de la inspección del trabajo —que debe trasladarse al acta de infracción— los órganos del procedimiento administrativo sancionador deben ocuparse de establecer la suficiencia en la determinación de los nexos causales exigidos en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, para así establecer si existe uno o más de un incumplimiento que sea suficientemente apto para

convertirse en causa del accidente de trabajo y, por lo tanto, punible bajo el tipo sancionador correspondiente.

**6.19 (...)** De esta forma, **si dos o más incumplimientos son causas suficientes del accidente de trabajo, podrían ser válidamente imputados de forma independiente a través de los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT**, según corresponda, si el inspector expresa los nexos de causalidad correspondientes.

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

i) Para ambos supuestos: Que, el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo haya ocasionado el accidente de trabajo; y,

ii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.10 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) se haya producido daños en el cuerpo o la salud del trabajo que requieran asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal.

iii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.11 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) el accidente produzca el fallecimiento del trabajador.

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

i) El nexo causal es el elemento gravitante para determinar la responsabilidad del empleador en los tipos sancionadores previstos en los artículos 28.10 y 28.11; en ese sentido se entiende por nexo causal a la relación causal o causalidad entre la infracción cometida y el accidente sucedido, siendo el evento trágico consecuencia de la inobservancia o incumplimiento de la normativa laboral.

ii) Respecto al examen del nexo causal, los tipos infractores materia de análisis, llevan a evaluar los actuados en la fiscalización a partir de la determinación del carácter causal de la infracción respecto a cada uno de los incumplimientos detectados en los que este factor causal se encuentre presente”.

Así, cada uno de los incumplimientos sancionados bajo los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, **deben ser susceptibles de producir el accidente o contribuir a que este se desencadene, conforme con lo determinado en la fiscalización y conforme con las condiciones establecidas en ambos tipos normativos. De manera que, si la**



inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo ocasiona un accidente, esta podrá dar lugar a una o a más de una sanción, siendo analizadas de manera independiente cada una de ellas respecto de su carácter causal sobre el accidente ocurrido. Por tanto, corresponderá que, por cada vez donde ese juicio causal se vea satisfecho, se aplique una sanción” (énfasis añadido).

**Sobre las infracciones muy graves atribuidas a MINERA BATEAS S.A.C.**

6.9. Así, se sanciona a la impugnante bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, las siguientes conductas: a) no haber brindado las condiciones de seguridad en el lugar donde ocurrió el accidente de trabajo; b) no efectuar la vigilancia y cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo sobre la empresa contratista; y c) RISST exhibido no se encontraba conforme a ley, como causas del accidente de trabajo del señor Isaías Ala Huamani.

6.10. El tipo infractor imputado a la impugnante dispone: “Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: 28.10 El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que produce la muerte del trabajador o cause daño en el cuerpo o en la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal” (énfasis añadido).

6.11. En tal sentido, corresponde analizar si se ha acreditado que la causa determinante del accidente de trabajo es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador accidentado, y, si es consecuencia de los incumplimientos por parte de la impugnante de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

6.12. En el presente caso, se advierte del documento denominado “Notificación de los accidentes de trabajo mortales e incidentes peligrosos”, de la investigación de incidentes/accidentes<sup>12</sup> y el certificado de necropsia, lo siguiente:

**Figura N° 02**  
Notificación de los accidentes mortales e incidentes peligrosos

35. FECHA DEL ACCIDENTE			36. HORA DEL ACCIDENTE		37. LUGAR DEL ACCIDENTE		38. GÉNERO		
1	4	1	2	1	7	22	30	En Superficie - a 100 metros de bocamina Nv.12 Anímas	
DIA MES AÑO			H MM				M	F	
39. TIPO DEL ACCIDENTE (TABLA N°4 DE ANEXO 31)					7		40. AGENTE CAUSANTE (TABLA N°5 DE ANEXO 31)		
							342		
41. DESCRIPCIÓN DEL ACCIDENTE MORTAL									
Siendo aproximadamente las 10:30 pm, se encontró cerca al ingreso a la bocamina Nivel 12 Anímas, al conductor del volquete de placa D8V-789 de la empresa DCR Minería y Construcción SAC. El cuerpo se encontró al lado izquierdo de la cabina (en posición cubito dorsal). El volquete se encontraba con la tolva levantada haciendo contacto con una de las fases de la línea de media tensión ubicada en la zona.									

**Figura N° 03**  
Investigación de incidentes/ accidentes

VII. CAUSAS DEL ACCIDENTE y PLAN DE ACCIONES CORRECTIVAS (Según la Tabla TASC)			
CAUSAS		ACCIONES CORRECTIVAS	
Descripción de las Causas	Descripción de la Acción	Responsable del Cumplimiento	Plazo
CAUSAS INMEDIATAS			
ACTO SUBESTÁNDAR			
C11	Ubicación incorrecta: El conductor del volquete se ubica debajo de la proyección de la línea eléctrica de media tensión para retirar la malla electro-soldada que se encontraba atrapada entre la compuerta y la tolva del volquete.	Delimitación del área, aislando la zona del accidente.	Gerencia de Operaciones 19/12/2017
		Inspección de los cruces de líneas de media tensión.	Superintendencia de Mantenimiento 19/12/2017
C16	Otro acto sub estándar: Levantar la tolva en un lugar no autorizado para retirar la malla electro-soldada.	Reforzar la capacitación del procedimiento (Transporte de carga con volquete).	Superintendencia de Mina 23/12/2017
CONDICIÓN SUBESTÁNDAR			
C14	Alarmas, sirenas, sistemas de advertencia inadecuados: Señalización insuficiente para evitar que los vehículos se ubiquen debajo de la proyección de la línea eléctrica de media tensión.	Inspección de los cruces de líneas eléctricas de media tensión.	Superintendencia de Mantenimiento 20/12/2017
		Elaborar plan de trabajo en función a la inspección realizada a los cruces de vías con líneas de media tensión.	Superintendencia de Mantenimiento 25/12/2017

**Figura N° 04**

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL Y FORENSE  
"LEONIDAS AVENDAÑO URETA"

**CERTIFICADO DE NECROPSIA**

EL MEDICO QUE SUSCRIBE CERTIFICA:  
QUE EL DIA 15 de Diciembre DE 2007 fué necropsiado en este servicio  
el cadáver de: Isaías Ala Huamani  
Registrado con el N° 038-2017  
cuyo diagnostico es: Electrocución

6.13. En ese sentido, conforme consta en el Acta de Infracción y de las actuaciones inspectivas, se tiene que el accidente con consecuencia mortal se produce el 14 de diciembre de 2017, aproximadamente a horas 21:57<sup>13</sup>, se produce mientras el señor Isaías Ala Huamaní operaba el vehículo de placa D8V-789, en las instalaciones de la empresa inspeccionada en este proceso, advirtió que la compuerta de la tolva de dicho vehículo no cerraba por la presencia de un pedazo de malla electro-soldada, por lo que, termina estacionándolo debajo del cableado de la línea eléctrica de media tensión, activando el switch de levante de la tolva del volquete para retirar la malla Electro-soldada. Siendo que, se produce su electrocución y deceso, al ingreso a la bocamina Nivel 12, ya que la tolva había hecho contacto con la fase "S" de la línea de media tensión.

6.14. Sobre el hecho imputado referido a: **"no haber brindado las debidas condiciones de seguridad"**, se aprecia que la autoridad inspectiva y sancionadora han señalado como relación de conexidad que, "en el lugar donde ocurrió el accidente de trabajo existía falta de delimitación y señalización insuficiente para evitar que los vehículos se ubiquen debajo de la proyección de la línea eléctrica de media tensión, asimismo, no se instaló barreras o avisos para informar de la presencia de cables de energía y el peligro de descarga eléctrica, no existía junto a la bocamina una zona segura donde efectuar la revisión de las unidades vehiculares en caso de advertirse alguna falla" (énfasis añadido).

6.15. Sobre el particular del informe de accidente, denominado "Investigación de incidentes/accidentes"<sup>14</sup>, se aprecia que esta señala como causa del accidente, entre otros, la siguiente: "Alarmas, sirenas, sistemas de advertencia inadecuados: Señalización insuficiente para evitar que los vehículos se ubiquen debajo de la proyección de la línea eléctrica de media tensión". Tal es así, que en dicho informe se propone como acciones correctivas, entre otras, "Inspección de los cruces de líneas eléctricas de media tensión y Elaborar plan de

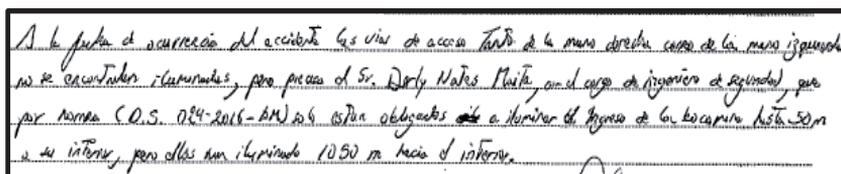
trabajo en función a la inspección realizada a los cruces de vías con línea de media tensión".

6.16. Asimismo, se aprecia la declaración del Ingeniero Gino Angel Condor Díaz, Gerente de SSOMA de la unidad Minera San Cristobal de Minera Bateas S.A.C., sobre el accidente mortal del Señor Isaías Ala Huamaní, ex trabajador de la Empresa DCR Minería y Construcción, quien manifestó: "Preguntado: ¿Cómo cree usted que se pueden evitar este tipo de accidentes? Sensibilizando a la fuerza laboral para que estén en permanente identificación de los peligros, evaluación de riesgos y principalmente el cumplimiento de los controles, así como mejorar la señalización de los riesgos<sup>15</sup>" (SIC). Del mismo modo, el Señor Franklin Edwar Huamaní Lacacta, representante de trabajadores de la unidad minera San Cristobal de la Minera Bateas S.A.C., sobre el accidente mortal del Señor Isaías Ala Huamaní, a la pregunta: "¿Cómo cree usted que se pueden evitar este tipo de accidentes?, Debemos mejorar la señalización de las zonas donde se tenga este tipo de peligros, así mismo de mejorar la estandarización de las líneas eléctricas<sup>16</sup>" (SIC). Asimismo, el ingeniero Marco Antonio García Pinedo, Superintendente de mantenimiento de la Unidad Minera San Cristobal de Minera Bateas S.A.C., sobre el accidente mortal del señor Isaías Ala Huamaní, manifestó, entre otros, que: "(...) así mismo mejorar la señalización<sup>17</sup>" (SIC).

6.17. Es importante resaltar que el Inspector de Seguridad de la Unidad Minera San Cristobal de Minera Bateas S.A.C., Ingeniero Denys Wilson Gutierrez Jimenez, sobre el accidente mortal del señor Isaías Ala Huamaní, manifestó, entre otros, que "faltaba señalización en el punto donde ocurrió el accidente<sup>18</sup>" (SIC).

6.18. De otro lado, en la visita inspectiva realizada por la autoridad inspectiva y que obra a folio 155 del expediente inspectivo, se constató que el día del accidente, el cual se produjo a horas de la noche, las vías de acceso de la mano izquierda y derecha no se encontraban iluminadas, conforme se advierte a continuación:

Figura N° 05



A la fecha de ocurrencia del accidente las vías de acceso tanto de la mano derecha como de la mano izquierda no se encuentran iluminadas, por pedido del Sr. Darly Nafos Nafos, en el cargo de ingeniero de seguridad, que por norma (O.S. 024-2016-AM) se le están obligando a iluminar el ingreso de la bocamina hasta 50 m a su interior, pero ellos han iluminado 1050 m hacia el interior.

6.19. Estableciendo la relación de causalidad desde el Acta de Infracción, en los hechos constatados, del modo siguiente:

Figura N° 06  
Acta de Infracción

Que, en el documento denominado "Investigación de incidentes / accidentes", sobre la investigación del accidente de trabajo mortal del señor Isaías Ala Huamaní, efectuado por la empresa inspeccionada y donde se describe y analiza las causas del accidente, de fecha 14 de diciembre de 2017, se precisa que entre las causas del accidente la condición subestándar de "señalización insuficiente para evitar que los vehículos se ubiquen debajo de la proyección de la línea eléctrica de media tensión", además en las conclusiones de dicha investigación se señala que los "estándares de trabajo inadecuados" y "alarmas, sirenas, sistemas de advertencia inadecuados" (sic), más aún si de las manifestaciones tomadas, se advierte que existía "falta de señalización y delimitación de la zona, señalando los trabajadores que esto pudo evitar el accidente; también se tiene que Osinergmin, en su acta de supervisión, señala en su hechos constatados, que "el titular de la actividad minera no instaló barreras o avisos para informar de la presencia de cable de energía y el peligro de descarga eléctrica" (sic), asimismo no existía junto a la boca mina una zona segura donde efectuar la revisión de las unidades vehiculares en caso de advertirse alguna falla; que a raíz de las investigaciones efectuadas sobre la ocurrencia del accidente, se efectuaron las medidas correctivas de implementación de barreras duras

en la zona del accidente, para que ningún vehículo se estacione debajo de los cables de media tensión y en la zona de ingreso de la bocamina del nivel 12, se ha establecido zona de inspección estandarizada, para que ahí los conductores de vehículos puedan revisar las fallas de su unidad; por tanto, se concluye la existencia de una condición insegura, que fue causa del accidente de trabajo; porque, no existió ninguna barrera que impidiera el estacionamiento del vehículo o señal que advirtiera del peligro y riesgo existentes, lo cual hubiera evitado todo el accidente.

6.20. En ese sentido, se aprecia que en el acta de infracción y la Resolución de Sub Intendencia de Resolución que impone sanción a la impugnante, decisión que ha sido confirmada por la instancia de mérito, han determinado, suficientemente, la relación de causalidad entre la ausencia de condiciones de seguridad, referidas a la falta de una delimitación y señalización, adecuada, en el lugar y día, el 14 de diciembre de 2017, que tuvo la consecuencia mortal del señor Isaías Ala Huamani, quien operaba el vehículo de placa D8V-789. Condiciones de seguridad, cuyo cumplimiento eficaz resultaban relevantes en el presente caso, pues el accidente se produce durante una jornada nocturna, lo que evidencia, la necesidad de una adecuada señalización de los peligros y riesgos a los que podría enfrentarse el operario al conducir y/o estacionar dicho vehículo. Por lo que, los argumentos en este extremo deben ser desestimados.

6.21. Respecto a “**No haber efectuado la vigilancia y cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo por parte de la empresa contratista**”; sobre el particular el Acta de Infracción ha establecido, lo siguiente:

**Figura N° 07**  
**Acta de Infracción**

Que, el sujeto inspeccionado no acreditó haber efectuado la **vigilancia y cumplimiento de la normatividad de seguridad y Salud en el Trabajo de la contratista D.C.R. Minería y Construcción S.A.C.**, por cuanto se ha determinado en la orden de inspección N° 32-2018-SUNAFIL/INSSI, que la empresa contratista **D.C.R. Minería y Construcción S.A.C.**, no ha dado cumplimiento, a los temas de seguridad y salud en trabajo referente a reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo y formación e información en seguridad y salud en el trabajo e IPER – Identificación de peligros y evaluación de riesgos, con respecto al accidente de trabajo mortal del señor **Isaías Ala Huamani**, ocurrido el 14 de diciembre de 2017, trabajador de la contrata **D.C.R. Minería y Construcción S.A.C.**; por lo que, no se cumplió con la **vigilancia y cumplimiento de la normatividad de seguridad y Salud en el Trabajo de conformidad con el artículo 68 de la Ley N° 29783 – “Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo”** y artículo 26 A del Decreto Supremo N° 005-2012-TR – “Reglamento de la Ley N° 29783 – Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

Mas aún, se advierte que en el documento denominado “**Investigación de incidentes / accidentes**”, se describe y analiza las causas del accidente de trabajo mortal del señor **Isaías Ala Huamani**, de fecha 14 de diciembre de 2017, y se precisa entre las causas del accidente, factor de trabajo – causa básica, “la supervisión del titular minero no se asegura que la capacitación que brinda la contratista DCR Minería y Construcción S.A.C., a su personal de transporte de volquetes sea eficaz” (sic) y señala además que “no se tiene evidencia del seguimiento al cumplimiento de procedimientos por parte de la Supervisión de la empresa contratista DCR Minería y Construcción S.A.C.” (sic), es decir, no se cumplió con la **vigilancia y cumplimiento de la normatividad de seguridad y Salud en el Trabajo por parte de la contrata D.C.R. Minería y Construcción S.A.C.**, lo cual fue causa del accidente, porque, no se advirtió el incumplimiento de la normativa de SST que venía incurriendo su contratista, lo cual de haberse realizado, se hubiera adoptado las medidas preventivas del caso.

6.22. Sobre el particular, corresponde invocar lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley N° 29783 que dispone lo siguiente:

“Artículo 68. Seguridad en las contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores

El empleador en cuyas instalaciones sus trabajadores desarrollen actividades conjuntamente con trabajadores de contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores, o quien asuma el contrato principal de la misma, es quien garantiza:

a) El diseño, la implementación y evaluación de un sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo para todos los trabajadores, personas que prestan servicios, personal bajo modalidades formativas laborales, visitantes y usuarios que se encuentren en un mismo centro de labores.

b) El deber de prevención en seguridad y salud de los trabajadores de todo el personal que se encuentra en sus instalaciones.

c) La verificación de la contratación de los seguros de acuerdo a la normativa vigente efectuada por cada empleador durante la ejecución del trabajo. En caso de incumplimiento, la empresa principal es la responsable solidaria frente a los daños e indemnizaciones que pudieran generarse.

d) La vigilancia del cumplimiento de la normativa legal vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte de sus contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios o cooperativas de trabajadores que desarrollen obras o servicios en el centro de trabajo o con ocasión del trabajo correspondiente del principal. En caso de incumplimiento, la empresa principal es la

responsable solidaria frente a los daños e indemnizaciones que pudieran generarse.”

6.23. En ese sentido, se advierte que el Acta de Infracción y las instancias de mérito sustentan este extremo de la imputación en lo determinado en la Orden de Inspección N° 032-2018-SUNAFIL/INSSI, seguido contra la contratista D.C.R. Minería y Construcción S.A.C., la cual no ha dado cumplimiento a los temas de seguridad y salud en el trabajo, referidos al reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo y formación e información en seguridad y salud en el trabajo e IPER - Identificación de peligros y evaluación de riesgos, con respecto al accidente de trabajo mortal del señor Isaías Ala Huamani, ocurrido el 14 de diciembre de 2017, trabajador de la contrata D.C.R. Minería y Construcción S.A.C.; constatación que cuenta con presunción de certeza conforme lo establecido en el segundo párrafo del artículo 16 del LGIT.

6.24. Sobre el particular, cabe señalar que, lo constatado por la autoridad administrativa en otro procedimiento, cuyos hechos tengan estrecha relación con el estado del trabajador afectado y los cumplimientos a la normativa en seguridad y salud en el trabajo, esto es, que se encuentre íntimamente vinculada a través del nexo causal con los hechos materia de análisis del expediente puesto a despacho de la autoridad administrativa, resulta en línea el principio de verdad material dispuesto en el numeral 1.11<sup>19</sup> del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG. En ese sentido, se aprecia que la invocación de lo constatado en la Orden de Inspección N° 032-2018-SUNAFIL/INSSI, seguido contra la contratista D.C.R. Minería y Construcción S.A.C., su invocación y valoración, han sido justificados y descritos en los hechos contratados del Acta de Infracción. Además, se advierte que, el inspeccionado

no ha podido contradecir, suficientemente, los hechos constatados en este extremo, pues, se advierte que incluso presentando el IPERC CONTINUO de la empresa contratista D.C.R. Minería y Construcción S.A.C., de fecha 1 de agosto de 2017, esta no contiene el peligro de elevación de la tolva de volquete, en cableado eléctrico, conforme el análisis efectuado en el Informe Final N° 728-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, la Resolución de Sub Intendencia.

6.25. En ese sentido, estando a que conforme lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley N° 29783, era deber de la inspeccionada, entre otros, vigilar que la empresa contratista con la cual existía una relación contractual a la ocurrencia del accidente mortal, 14 de diciembre de 2017, cumpliera con todo lo dispuesto por la normativa vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo; sin embargo, conforme lo constatado por la autoridad inspectiva en el acta de infracción, ello no se configuró; por lo que la infracción determinada en este extremo se encuentra debidamente tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, en consecuencia, corresponde desestimar los argumentos dirigidos en este extremo.

6.26. 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>20</sup>.

6.27. Sobre el **Reglamento Interno en Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante RISST)**. - Sobre el particular, la autoridad sancionadora señala que, en dicho documento, “no se determinó ningún estándar de seguridad y salud en el trabajo sobre la prohibición de no efectuar el levantamiento de la tolva de los volquetes en zonas no adecuadas, ni se señala cuáles serían las zonas donde se podría efectuar el levantamiento de tolvas”. La impugnante señala que la autoridad administrativa al imputar sobre “la base de una observación formal en el RISST, deja de lado el análisis de todo el sistema de gestión de seguridad y salud de la empresa<sup>21</sup>”.

6.28. Sobre el particular, de lo expuesto por la impugnante en su recurso de revisión se advierte que no contradice los hechos constatados en el Acta de Infracción, respecto a que el RISST exhibido no contiene “la prohibición de no efectuar el levantamiento de la tolva de los volquetes en zonas no adecuadas, ni se señala cuáles serían las zonas donde se podría efectuar el levantamiento de tolvas”. Siendo que, de la revisión de su Reglamento Interno de Seguridad y Salud Ocupacional de 2017<sup>22</sup>, no se aprecia tal hecho.

6.29. Así corresponde traer a colación, que el artículo 74 del RLSST, dispone que el RISST debe contener como mínimo, entre otros, los estándares de seguridad y salud en las operaciones, así como estándares de seguridad y salud en los servicios y actividades conexas”. Sobre el particular, se debe señalar lo dispuesto en el numeral V del Anexo 2 de la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR, que dispone sobre los estándares de seguridad y salud en las operaciones, lo siguiente:

“ V. ESTÁNDARES DE SEGURIDAD Y SALUD EN LAS OPERACIONES En esta parte se deben especificar las disposiciones de seguridad y salud en el trabajo en las operaciones principales, vinculadas a las diferentes etapas del proceso productivo de bienes y de prestación de servicios. (...)”

6.30. En este extremo, corresponde precisar sobre el Principio de Responsabilidad, que es definido por la LSST, 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>23</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 comentan por el incumplimiento de la obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, personas que prestan servicios, personal bajo modalidades formativas laborales, visitantes y usuarios, los trabajadores de las empresas y entidades contratistas y subcontratistas que desarrollen actividades en sus instalaciones.

Asimismo, las empresas usuarias de empresas de servicios temporales y complementarios responden directamente por las infracciones por el incumplimiento de su deber de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores destacados en sus instalaciones” (énfasis añadido)<sup>24</sup>

6.31. 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>25</sup> de acuerdo con el orden de prioridad preestablecido por Ley<sup>26</sup>.

6.32. Así las cosas, la LSST 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” (énfasis añadido).

6.33. Por su parte, el artículo 49 del mismo cuerpo normativo, citado en el numeral precedente, 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” (énfasis añadido).

6.34. 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, sustituirlos 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)

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

**"La obligación esencial de todo empleador es cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales,** garantizando la protección, la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todo lo relacionado con el trabajo, lo que comprende evaluar, evitar y combatir los riesgos; caso contrario el incumplimiento de estas obligaciones lo hará sujeto a indemnizar los daños y perjuicios que para el trabajador deriven de su dolo o negligencia conforme al artículo 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).

6.36. Asimismo, la Segunda Sala de Derecho Constitucional Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de La República, en la Casación N° 33068-2019, de fecha 30 de junio de 2022, ha establecido que:

"Décimo cuarto. Así, este Supremo Tribunal considera que **la condición de no ser empleador de los trabajadores destacados no puede ser argumento válido para evitar la responsabilidad** toda vez que el beneficio sobre el resultado final del servicio conlleva a que sea partícipe en la responsabilidad que pueda derivarse (...)" (énfasis añadido).

6.37. En ese sentido, se advierte que la LSST tiene como objeto promover una cultura de prevención de riesgos laborales<sup>27</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>28</sup>.

6.38. Así las cosas, la obligación de prevención y con ello el deber de adoptar las medidas preventivas necesarias para el alcance de los principios que rigen la LSST, no solo incumbe al empleador directo del trabajador que resulte afectado por el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo, sino que, en virtud del principio de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo, este se extiende a la empresa que acoge en sus instalaciones a personal directo o indirecto, incluso a usuarios o visitantes, es decir, se encuentren dentro de estas.

6.39. Estas obligaciones, establecimiento, de medidas preventivas procuran que la prestación del trabajador sea segura y que, durante la relación laboral, dicha actividad no sponga 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.

6.40. En ese orden de ideas, estas medidas preventivas que son de obligación legal del empleador, así como de la empresa principal, deben estar enfocadas en virtud a las labores y actividades que realiza el sujeto inspeccionado y el trabajador afectado, en cada caso, es decir, que el análisis que realiza la autoridad inspectiva y sancionadora, debe estar enfocado en función a esto, para efectuar un reproche administrativo, por incumplimiento al deber de prevención, el cual no puede ser descartado *prima face* por la especificidad de los riesgos y peligros

que incumben su actividad y cuya especial naturaleza, exigen de mayores elementos y esfuerzos para ejecutar dichas medidas preventivas; más aún si se advierte una mayor peligrosidad y riesgo en el desarrollo de cierto cargo o puesto.

6.41. En ese sentido, se advierte que, atendiendo a la especial naturaleza de las actividades de la empresa inspeccionada, así como, la labor del señor Isaias Ala Huamani, quien tenía el cargo de: Operador de Volquete, en la Unidad Minera San Cristobal- Caylloma- Caylloma- Arequipa; actividad que se advierte que, conforme las actuaciones inspectivas y lo señalado por la inspeccionada, la "Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Medidas de Control- Línea Base"<sup>29</sup> del sujeto inspeccionado- Minera Bateas S.A.C, presentaba, varios peligros inminentes, siendo una de ellas la exposición de descarga eléctrica; por lo que, en virtud a las actividades y funciones que involucran la labor de: Operador de Volquete, en este caso, se aprecia que era exigible que el Reglamento Interno en Seguridad y Salud en el Trabajo contenga, dentro de sus estándares de seguridad y salud en el trabajo la prohibición de no efectuar el levantamiento de la tolva de los volquetes en zonas no adecuadas, así como indicar cuáles serían las zonas donde se podría efectuar el levantamiento de tolvas.

6.42. Siendo que, al no contener tales estándares, la inspeccionada incumple con el principio de prevención tipificado en la LSSST, así como, el deber de establecer medidas preventivas en materia de seguridad y salud en el trabajo; por lo que la infracción determinada en este extremo se encuentra debidamente tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

6.43. Sobre el argumento de la impugnante, referido a una inaplicación del artículo 53 de la Ley N° 29783 y del artículo 94 del RLGIT, indicando que el accidente sólo es imputable al trabajador, pues se habría producido por su negligencia. Sobre el particular se debe indicar que este argumento ya ha sido absuelto, debidamente en el numeral 21 del informe final y en los numerales 5.3 al 5.10, 6.5 al 6.12 y del 7.3 al 7.8 de la Resolución de Sub Intendencia. Además, dicho argumento, no enerva la obligación del sujeto inspeccionado a cumplir con la normativa referida a la seguridad y salud en el trabajo, específicamente en este caso, del personal destacado a sus instalaciones, conforme a la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo, siendo que la autoridad inspectiva y sancionadora han determinado, por lo contrario, el incumplimiento de estas, lo que ha llevado a la determinación de las infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, conforme los fundamentos expuestos precedentemente. Por ende, corresponde desestimar los argumentos expuestos en este extremo.

6.44. Sobre el argumento expuesto en su numeral 5.1.2, referido a que la autoridad inspectiva ha sustentado su decisión en documentación e investigaciones hechas por terceros que carecen de competencia y conocimiento para la elaboración de informes en materia de seguridad y salud en el trabajo; cabe indicar, que la inspeccionada no indica a qué informes o documentos se refiere, lo cual es fundamental a efectos de que esta Sala abra instancia sobre el particular. No obstante, a dicha deficiencia en la especificidad de su argumento, debe indicarse que, conforme lo resuelto en los considerandos precedentes, se ha verificado que la autoridad inspectiva y sancionadora han valorado todos los documentos presentados por la inspeccionada y los hechos constatados por la autoridad inspectiva. Por lo que, no se advierte ninguna afectación en este extremo, debiendo ser desestimados.

6.45. En cuanto al argumento referido a un apartamiento Inmotivado del precedente de observancia obligatoria del TFL recaído en la Resolución del Tribunal de Fiscalización Laboral N° 317-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, N° 369-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, y N° 462-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala; así como en la Resolución del Tribunal de Fiscalización Laboral N° 091-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Al respecto, debe indicarse que, estos no constituyen precedentes

de observancia obligatoria; por lo que, la infracción – apartamiento inmotivado del precedente de observancia obligatoria- carece de sustento fáctico, debiendo ser desestimado.

6.46. Sobre el argumento referido a que se ha efectuado una inaplicación de la Resolución de Superintendencia N° 189-2019-SUNAFIL, anexo 2 que establece la especificidad sobre materia complejas en la labor inspectiva. Sobre el particular, debe indicarse que la resolución invocada por la recurrente no resulta de aplicación al presente caso, pues fue publicada el 07 de junio de 2019; y la Orden de Inspección N° 031-2018-SUNAFIL/INSSI, fue emitida el 13 de febrero de 2018, concluyéndose las actuaciones el 02 de marzo de 2018; por lo que, a la ejecución de las actuaciones inspectivas, aún no se emitía la resolución invocada por la impugnante no resultando de aplicación al presente proceso; tampoco se evidencia una inaplicación del artículo 6 de la LGIT y ni del artículo 1.7 de la LPAG, pues, la autoridad inspectiva ha actuado conforme a sus atribuciones, tal como lo ha resuelto la instancia de mérito en su numeral 3.11 de la Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, las actuaciones inspectivas han seguido los lineamientos dispuestos para la función inspectiva, evidenciando, además, la participación de la inspectora de trabajo, Carola Leonor Velasco Vidaurre, conjuntamente con la de la inspectora auxiliar. Por ende, se deben desestimar todos los argumentos dirigidos en este extremo.

#### De la buena fe procedimental

6.47. 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>30</sup>.

6.48. En palabras de 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>31</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>32</sup> (énfasis añadido)

6.49. En tal sentido, esta Sala considera que, frente a los alegatos de afectación a la debida notificación, la misma que ha sido, debidamente, absuelta por la Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, en los numerales 3.3 al 3.6, en la que se aprecia concluye que el notificador ha cumplido el procedimiento establecido para la notificación conforme el TUO de la LPAG, además ha precisado, que, no se advierte vulneración al derecho de defensa de la inspeccionada por alguna notificación defectuosa; toda vez que ha ejercido su derecho de contradicción. A pesar de ello, la impugnante Minera Bateas S.A.C., vuelve a reiterar los mismos argumentos expuestos en los escritos anteriores, sin acompañar

nuevos elementos de juicio, pretendiendo negar que fue notificada de tales actos, cuando en su escrito de descargo ha consignado lo contrario, lo cual evidencia una conducta contraria a la buena fe procedimental por parte de la inspeccionada Minera Bateas S.A.C. a través de su apoderado, Eduardo Asmat Mendo, con documento Nacional de Identidad N° 41642204, y de la abogada, Cecilia E. Calderón Paredes, con registro CAL N° 55966; por lo que se les exhorta adecuar su conducta a la buena fe procedimental.

6.50. Asimismo, se ha resuelto el argumento referido a que no conoce de la Investigación de Incidentes/ accidentes, pese a que es una documentación que fue presentada por la propia inspeccionada en la comparecencia de fecha 26 de febrero de 2018, conforme consta a folios 156 y 254-255 del expediente inspectivo y en el punto 2.3 del acta de infracción; y tal como se ha señalado en el numeral 3.16 de la Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, pese a lo cual, la impugnante Minera Bateas S.A.C., reitera su mismo argumento, sin más medio probatorio que su afirmación. Sobre el particular, se precisa que, conforme al principio de legalidad, los hechos constatados en el acta de infracción merecen fe, conforme lo dispuesto en el artículo 16 de la LGIT, la cual no ha sido desvirtuada por la impugnante; por lo que, se exhorta a la impugnante adecuar su conducta al principio de buena fe procedimental.

6.51. En efecto, se advierte que la impugnante, luego de ser notificada con la imputación de cargos y el acta de infracción, con fecha 08 de setiembre de 2020 presentó sus descargos, señalando que ha sido notificada con la imputación de cargos N° 386-2020-SUNAFIL/ILM/AI2; lo que evidencia que no se afectó ni al debido procedimiento ni el derecho de defensa de la impugnante; por lo que no se ha efectuado una inaplicación del artículo 21.5 de la LPAG, conforme lo alega en su recurso de revisión.

6.52. Asimismo, debe llamarse severamente la atención a la abogada Milagritos Leonor Villavicencio Pachas con registro CAL N° 66523, pues, en el recurso de revisión que ha suscrito, hace referencia a la Empresa Municipalidad de Agua Potable y Alcantarillado San Martín S.A., invocando una serie de infracciones y hechos, así como invoca que no corresponde el pago de un convenio colectivo suscrito entre los trabajadores afiliados al SITAPASAM en el año 2020, lo mismo se repite en el numeral 5.6.1, siendo que, además en el numeral 5.6.2, refiere que el accidente mortal se produce por un incendio; sin embargo, ninguno de estos hechos al que se hace alusión en el recurso de revisión que ha firmado, tiene relación con el presente procedimiento; por lo que no cabe emitir pronunciamiento. Debiéndose exhortar a la abogada Milagritos Leonor Villavicencio Pachas con registro CAL N° 66523, adecuar su conducta a la buena fe procedimental, pues, con dicho accionar se evidencia que lo que pretende es inducir a error a esta Sala.

#### Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento y motivación

6.53. El debido procedimiento exige la debida motivación del acto administrativo, entendido como una garantía que tienen los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y actuar pruebas, que deberán ser tenidas en cuenta por la autoridad administrativa al decidir, para que esa decisión sea conforme a derecho.

6.54. En ese contexto, se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>33</sup>, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y de respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

6.55. Sobre el particular, el artículo 44 inciso a) de la LGIT establece, como uno de los principios del procedimiento sancionador, la observancia al debido proceso, “por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de

defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho”.

6.56. Por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa, como integrante del principio del derecho al debido procedimiento administrativo, el “obtener una decisión motivada, fundada en derecho”. El principio al debido procedimiento tiene como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>34</sup>, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo, dentro del cual se encuentra el deber de motivación de los actos administrativos.

6.57. Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, “El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”, motivación que deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a las anteriores justifican el acto adoptado, tal y como lo establece el artículo 6 del TUO de la LPAG. Asimismo, el contenido del acto administrativo mencionado, como requisito de validez, implica que aquel deba comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados tal y como lo prescribe el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG.

6.58. En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 12-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, confirmada por la Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, 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, verdad material, igualdad de trato, legalidad, buena fe y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación. Por lo que, se deben desestimar los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo.

6.59. Así, conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA/TC), 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.

6.60. 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 lo que no se advierte una afectación en los términos alegados por la impugnante, ya que, a lo largo del procedimiento administrativo, se aprecia que ha efectuado sus alegatos, sin que se advierta algún impedimento u obstrucción por parte de la autoridad administrativa a dicho ejercicio.

6.61. Por tales razones, no cabe acoger los argumentos expuestos en este extremo, al no advertirse inaplicación del artículo 44, literal a) de la LGIT y del artículo 248.2 de la LPAG, en los términos alegados por la impugnante.

6.62. En tal sentido, no cabe acoger la nulidad deducida por la impugnante, al no evidenciarse que, en el presente procedimiento, se haya incurrido en alguna

causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG. Al haberse respetado el derecho al debido proceso administrativo de la recurrente.

### Sobre la solicitud de informe oral

6.63. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende 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<sup>35</sup> (énfasis añadido).

6.64. Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el expediente N° 01147-2012-PA/TC, en sus fundamentos décimo sexto y décimo octavo señala lo siguiente:

“Décimo Sexto.- De igual manera este Tribunal en constante jurisprudencia ha precisado que el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando a los titulares de los derechos e intereses legítimos se les impide ejercer los medios legales suficientes para su defensa; pero no cualquier imposibilidad de ejercer estos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. Este hecho se produce cuando al justiciable se le impide, de modo injustificado argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos (Exp. N.º 0582-2006-PA/TC; Exp. N.º 5175-2007-HC/TC, entre otros)”.

“Décimo Octavo.- Sobre el particular es importante precisar que el recurrente cuestiona el hecho de que se le haya privado o impedido ejercer su derecho de defensa por medio del informe oral; sin embargo, ello no constituye una vulneración de este derecho constitucional toda vez que no significó un impedimento para el ejercicio del derecho de defensa del recurrente, ya que este Colegiado en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado a este respecto manifestando que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorios del derecho de defensa la imposibilidad del informe oral; dado que el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación. En consecuencia, no se ha producido vulneración alguna del derecho constitucional de defensa del recurrente”.

6.65. En similar sentido, el Tribunal Constitucional en la resolución recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

“No resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe”.

6.66. En similar sentido, mediante el segundo precedente emitido por el TFL contenido en la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, se ha determinado:

“28. Por tanto, si bien los administrados pueden solicitar una audiencia ante las Salas del Tribunal de Fiscalización Laboral, dicho elemento no es indispensable ni necesario para la ejecución de las competencias que el ordenamiento jurídico le ha asignado a la instancia de revisión.

29. Así, tomando en cuenta casos anteriores tales como los analizados en las Resoluciones N° 002-2021, 019-2021, 126-2021, 210-2021 y 401-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, este Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya una vulneración de

los derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.”

6.67. Por consiguiente, esta Sala considera que cuenta con elementos suficientes para resolver el caso, pudiendo prescindir del informe oral, sin que ello constituya una vulneración de los derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.

**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	No acreditar haber brindado las condiciones de seguridad, pues existía falta de delimitación y señalización insuficiente para evitar que los vehículos se ubiquen debajo de la proyección de la línea eléctrica de media tensión, asimismo, no se instaló barreras o avisos para informar de la presencia de cables de energía y el peligro de descarga eléctrica, y no existía junto a la bocamina una zona segura donde efectuar la revisión de las unidades vehiculares.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE
2	Seguridad y Salud en el Trabajo	No acreditar haber efectuado la vigilancia y cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo por parte de la empresa contratista, determinando en la orden de inspección N° 032-2018-SUNAFIL/INSSI, que la empresa contratista no dio cumplimiento a los temas de seguridad y salud en el trabajo.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE
3	Seguridad y Salud en el Trabajo	El Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, no determinó ningún estándar de seguridad y salud en el trabajo sobre la prohibición de no efectuar el levantamiento de la tolva de los volquetes en zonas no adecuadas, ni se señala cuáles serían las zonas donde se podría efectuar el levantamiento de tolva.	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE

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

**VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA**

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

los precedentes de observancia obligatoria.

8.2. En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a las medidas preventivas en materia de seguridad y salud en el trabajo, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos 6.37, 6.38, 6.39 y 6.40 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 MINERA BATEAS S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 1515-2018-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 077-2022-SUNAFIL/ILM, 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 **6.37, 6.38, 6.39 y 6.40** 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 MINERA BATEAS S.A.C., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, 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), 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

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Vocal

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO  
Vocal

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (sub materia: registro de accidentes de

trabajo e incidentes); accidente de trabajo que cause muerte o invalidez permanente total o parcial.

2 Notificada a la impugnante el 24 de enero de 2022. Véase folios 424 del tomo II del expediente sancionador.

3 "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales  
Artículo 1. Creación y finalidad  
Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

4 "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales  
Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral  
El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia."

5 "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo  
Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras (...)  
El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causas para su admisión se establecen en el reglamento. El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

6 "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL  
Artículo 17.- Instancia Administrativa  
El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión."

7 "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral  
Artículo 2.- Sobre el Tribunal  
El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.  
El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno. Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."

8 Artículo 14 del Decreto Supremo N° 016-2017-TR.

9 Véase folios 11 del expediente sancionador.

10 Véase folios 373 del expediente sancionador.

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

12 Véase folios 234-253 del expediente inspectivo.

13 Hechos constatados en el acta de Infracción, véase folio 4 del expediente sancionador.

14 Véase folios 17 y 37 reverso, del expediente inspectivo.

15 Véase folios 52 del expediente inspectivo.

16 Véase a folios 55 del expediente inspectivo.

17 Véase folios 120-121 del expediente inspectivo.

18 Véase folios 122-123 del expediente inspectivo.

19 TUO de la LPAG: 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. (...).

20 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  
Véase folio 438 del expediente sancionador.

21 Véase folios 286- 359 del expediente inspectivo.

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

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

25 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:  
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, sustituirlos 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.  
f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores.

26 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:  
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.  
e) En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta.

27 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.

28 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.

29 Véase folios 284 del expediente inspectivo.

30 Numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

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

32 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob cit. Página 107.

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

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

35 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, 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: (...) 1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

## Tribunal de Fiscalización Laboral Sala Plena

### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 006-2023-SUNAFIL/TFI

**EXPEDIENTE** : 3480-2015-SUNAFIL/ILM  
**SANCIONADOR**

**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA DE LIMA  
METROPOLITANA

**IMPUGNANTE** : SOCIEDAD MINERA CERRO  
VERDE S.A.A.

**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE  
INTENDENCIA  
N° 039-2022-SUNAFIL/ILM

**MATERIA** : SEGURIDAD Y SALUD EN EL  
TRABAJO

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE S.A.A.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 039-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 18 de enero de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.23, 6.23.1, 6.23.2 y 6.23.3** de la presente resolución, referente a la facultad de integración del Tribunal de Fiscalización Laboral.

Lima, 30 de enero de 2023

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por la **SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE S.A.A.** (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 039-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 18 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° 222-2015-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en seguridad y salud en el trabajo (en adelante, **SST**)<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 67-2015 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracciones grave en materia de SST, por incumplir con mantener actualizado la documentación que exigen las disposiciones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, como el reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo.

**1.2** Mediante Proveído s/n de fecha 12 de enero de 2018, notificado a la impugnante el 23 de enero de 2018, la Sub Intendencia de Resolución 1 de la Intendencia de Lima Metropolitana remitió a la impugnante el Acta de Infracción y dio inicio al procedimiento sancionador, otorgándole un plazo de quince (15) días hábiles para la formulación de los descargos que estimen pertinentes, conforme el inciso c) del artículo 45 de la Ley N° 28806-Ley General de Inspección de Trabajo (en adelante, la **LGIT**).

**1.3** Recibidos los descargos, la Sub Intendencia de Resolución 1 de la Intendencia de Lima Metropolitana emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 128-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE1 de fecha 02 de marzo de 2018, notificada el 20 de abril de 2018, multó a la impugnante por la suma de S/ 6,737.50, por haber incurrido en una infracción muy grave, tipificada en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT. Ante lo cual la impugnante interpone recurso de apelación, y mediante la Resolución de Intendencia N°

332-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 25 de febrero de 2021, notificada el 01 de marzo de 2021, se declara nula la Resolución de Sub Intendencia N° 128-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE1.

**1.4** Recibido el expediente, la Sub Intendencia de Resolución 1 de la Intendencia de Lima Metropolitana emitió el proveído S/N de fecha 13 de mayo de 2021, notificado a la impugnante el 07 de junio de 2021, en la que adecúa la infracción imputada, a lo tipificado en el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT.

**1.5** Recibidos los descargos, la Sub Intendencia de Resolución 1 de la Intendencia de Lima Metropolitana emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 619-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1 de fecha 21 de julio de 2019<sup>2</sup>, multó a la impugnante por la suma de S/ 6,737.50<sup>3</sup>, por haber incurrido en:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por cuanto el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo de 2012, no se encuentra desarrollado de acuerdo a ley, puesto que no desarrolla los estándares de seguridad de su proceso como es la extracción, asimismo, de las etapas de perforación y voladura, carguío y acarreo, servicios auxiliares y sus respectivas actividades, y supervisión; no se encuentra actualizado y desarrollado acorde a las acciones preventivas que se deben adoptar y por ende no desarrolla los parámetros que sean necesarios, tipificada en el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT.

**1.6** Con fecha 17 de agosto de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 619-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

i. La configuración de caducidad en el procedimiento, pues, afirma que, han transcurrido más de tres años desde iniciado el procedimiento sancionador sin que este concluya.

ii. Añade que se le está sancionando por una falta no contemplada en la normativa, lo que vulnera el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 230 de la LPAG, por cuanto, cuenta con un reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo.

iii. Asimismo, señala que, se vulnera el debido procedimiento y el principio de verdad material por cuanto no se ha valorado lo señalado por su representada en el escrito de descargos referidos a que su Reglamento Interno de Seguridad y Salud Ocupacional del 2012, cuenta con la mención a la existencia de los estándares que regulan los procesos principales y complementarios de su representada, conforme se señala en el capítulo VIII denominado áreas de trabajo, hecho que no ha sido considerado por la autoridad sancionadora ni mucho menos se ha señalado por qué este argumento y la prueba presentada con su escrito de descargos, no causa convicción a la autoridad sancionadora.

iv. Finalmente, alega que, la resolución de Sub Intendencia vulnera su derecho de defensa, pues, consideró de forma errónea que la conducta reprochada permanece en tanto, indica la instancia de mérito, no se implemente el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo de acuerdo a ley; sin comprobar que a la fecha su representada cuenta con la versión 3 del mencionado reglamento aprobado en el año 2018. Por lo que, afirma, correspondía que la inspección del trabajo acreditar las acusaciones que efectuaba a partir de medios probatorios contundentes.

**1.7.** Mediante Resolución de Intendencia N° 039-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 18 de enero de 2022<sup>4</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. El procedimiento administrativo sancionador inició el 23 de enero de 2018, con la notificación del Acta de Infracción, siendo que mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 128-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, la Sub Intendencia de Resolución 1 emitió su resolución de primera instancia, la cual fue notificada a la inspeccionada

el 20 de abril del 2018. Siendo ello así se verifica que el plazo de nueve meses no fue excedido; por lo que, no aplica la caducidad al procedimiento recursivo, ni a los actos posteriores conforme al criterio acotado en concordancia a lo dispuesto en el artículo 259 del TUO de la LPAG.

ii. En ese entender, afirma que, la Sub Intendencia señaló con claridad que respecto al incumplimiento relacionado a no contar con un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo de acuerdo a ley que, si bien la inspeccionada exhibió un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo del 2012, éste no cumplió con los requisitos mínimos que debe contener, específicamente a los estándares de seguridad y salud en las operaciones, ello conforme a lo establecido en el artículo 74 del Reglamento de la Ley N° 29783, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR.

iii. En ese contexto, refiere que, la autoridad de primera instancia en sujeción al Principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, consideró que el hecho imputado en el Acta de Infracción no es lo correcto, debiéndose tener en cuenta que la conducta descrita consiste en no haber elaborado su Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo a la fecha del accidente de trabajo, en tal sentido la Sub Intendencia en su calidad de unidad encargada del procedimiento sancionador que emite pronunciamiento en primera instancia y estando al Principio de Tipicidad, tiene la facultad de realizar la correspondiente adecuación, en caso la propuesta de sanción no contenga una correcta tipificación de infracciones, adecuándose en el presente caso, la tipificación a la infracción muy grave establecida en el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT.

1.8. Con fecha 10 de febrero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 039-2022-SUNAFIL/ILM.

1.9. La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-001139-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 08 de abril 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 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 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 LA SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE S.A.A.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que la SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE S.A.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 039-2022-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 6,737.50, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.9 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 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, corresponde analizar los argumentos planteados por la SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE S.A.A.

## V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 10 de febrero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 039-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes argumentos:

i. Inaplicación del artículo 53 del RLGIT y del artículo 259 del TUO de la LPAG, pues, afirma, el procedimiento sancionador se inició el 23 de enero de 2018, con la notificación de la resolución s/n de fecha 12 de enero de 2018 por la cual se solicitó sus descargos al Acta

de Infracción 067-2020, motivo por el cual, el presente procedimiento administrativo sancionador debió concluir a más tardar en el mes de octubre de 2018. Sin embargo, el presente proceso ha excedido el plazo legalmente establecido por ley para que se resuelva. Por lo que, solicita se declare la caducidad del presente proceso.

ii. Inaplicación de los principios de tipicidad, presunción de licitud y debido procedimiento, pues, conforme se señalado en el Acta de Infracción, su representada durante las actuaciones inspectivas (comparecencia del 11 de junio de 2015 y 1 de julio de 2015) acreditó y adjuntó el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional vigente a la fecha de accidente, existencia que no es materia de cuestionamiento por parte del inspector de trabajo, ni por la autoridad sancionadora; sin embargo, en el presente procedimiento se afecta el principio de tipicidad en la medida que la Intendencia la sanciona en base a una norma que no resulta aplicable al caso concreto, y por si ello no fuera suficiente, que no tiene sustento en los hechos verificados durante la investigación.

iii. Solicita la nulidad del procedimiento.

iv. Asimismo, afirma que no incurrió en la infracción imputada ya que demostró que sí contaba con el reglamento de seguridad y salud ocupacional conforme a ley.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

6.1. Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona en una presunta vulneración a la debida motivación, como elemento esencial del debido procedimiento<sup>11</sup>, así como al derecho de defensa. Por ende, corresponde en primer término, emitir pronunciamiento sobre esta causal, dado los efectos nulificantes que posee en caso de advertirse su inobservancia en el presente procedimiento administrativo.

6.2. El debido procedimiento exige la debida motivación del acto administrativo, entendido como una garantía que tienen los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y actuar pruebas, que deberán ser tenidas en cuenta por la autoridad administrativa al decidir, para que esa decisión sea conforme a derecho.

6.3. En ese contexto, se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>12</sup>, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y de respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

6.4. Sobre el particular, el artículo 44 inciso a) de la LGIT establece, como uno de los principios del procedimiento sancionador, la observancia al debido proceso, "por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho".

6.5. Por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa, como integrante del principio del derecho al debido procedimiento administrativo, el "obtener una decisión motivada, fundada en derecho". El principio al debido procedimiento tiene como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>13</sup>, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo, dentro del cual se encuentra el deber de motivación de los actos administrativos.

6.6. Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, "El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico", motivación que deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a las anteriores justifican el acto

adoptado, tal y como lo establece el artículo 6 del TUO de la LPAG. Asimismo, el contenido del acto administrativo mencionado, como requisito de validez, implica que aquel deba comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados tal y como lo prescribe el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG.

6.7. Conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA/TC), 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.

6.8. Del examen efectuado, no se advierte vulneración genérica por ausencia de motivación, ni al debido procedimiento; por tanto, no cabe acoger los argumentos expuestos en este extremo, debiendo ser desestimado; sin perjuicio de examinarse la motivación específica respecto de las faltas imputadas al administrado.

6.9. Debiéndose precisar que la valoración distinta de los hechos constatados y del análisis del RLGIT, que pueda realizar esta Sala, no desvirtúa la legalidad ni la validez de las decisiones de las instancias anteriores, conforme lo dispone el segundo párrafo del numeral 6.3 del artículo 6<sup>14</sup> del TUO de la LPAG, pues, la apreciación distinta de este Tribunal sobre los hechos o aplicación del derecho del caso en revisión, no implica que se haya producido la afectación al debido procedimiento de la impugnante.

### Sobre el plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo sancionador y la caducidad administrativa

6.10. La caducidad administrativa del procedimiento sancionador se constituye en "aquella figura que determina el tiempo máximo dentro del cual se debe instruir y resolver –que incluye notificar– un procedimiento sancionador, esto es, que –por el mero transcurso del tiempo– inhabilita legalmente a la autoridad administrativa para proseguir con el Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado, sin importar la etapa en que se encuentre, o, exigir la resolución de sanción dispuesta y aún no notificada oportunamente"<sup>15</sup>.

6.11. Así, el artículo 259 del TUO de la LPAG, establece lo siguiente respecto de la caducidad:

"Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. **El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos.** Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, **sin que se notifique la resolución respectiva**, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. **El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa**

**del procedimiento en caso el órgano competente no lo haya declarado de oficio (...)**” (énfasis añadido).

**6.12.** Asimismo, Juan Carlos Morón Urbina, señala que la caducidad tiene las siguientes características:

“El plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador es de nueve (9) meses y es computado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, es decir, con el inicio del procedimiento administrativo sancionador. (...) Por el contrario, el día final de ese plazo no es de la fecha de la resolución sancionadora, sino el de su notificación al administrado, dado que elementales razones de garantía impiden que se conceda efecto interruptor a una resolución no comunicada aún. No obstante, la norma admite la ampliación del plazo de caducidad por tres (3) meses, pero requiere de una resolución debidamente sustentada por parte del órgano competente, detallando las justificaciones de hecho y de derecho que conllevan a la necesidad de ampliar el plazo regular”<sup>16</sup>.

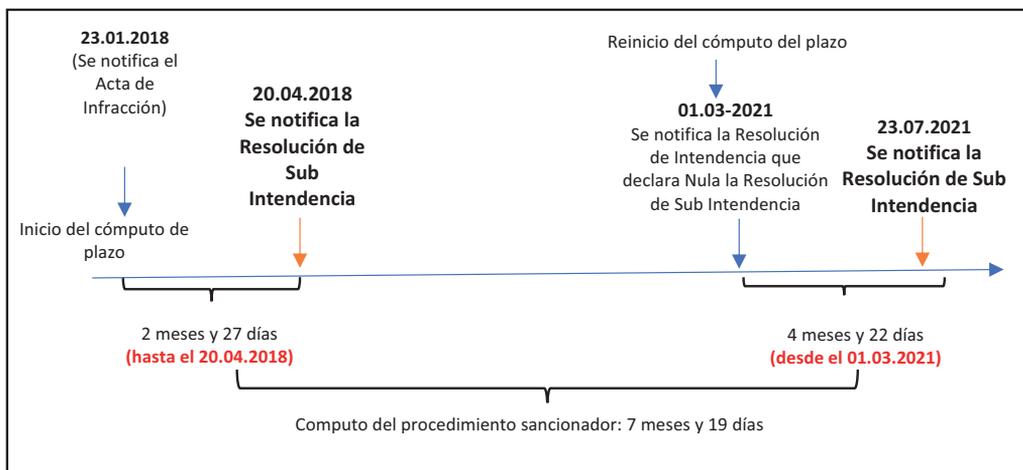
**6.13.** Tal precepto ha sido recogido en el RLGIT, en cuyo artículo 53, numeral 53.4, se ha estipulado que, en el procedimiento sancionador, debe observarse entre otros, lo siguiente:

“(...) 53.4.2 El plazo máximo para resolver el procedimiento sancionador es de nueve (9) meses

calendarios contados desde la fecha de la notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses calendario, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. (...)”

**6.14.** En el presente caso, el Acta de Infracción con la que dio inicio al Procedimiento Administrativo Sancionador, fue notificada a la impugnante, el 23 de enero de 2018. Siendo que mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 128-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE1, la Sub Intendencia de Resolución 1 emitió su resolución de primera instancia, la cual fue notificada a la inspeccionada el 20 de abril del 2018, habiendo transcurrido 2 meses y 27 días desde que dio inicio el presente procedimiento. Luego, este cómputo se reinicia con la notificación de la Resolución de Intendencia N° 332-2021-SUNAFIL/ILM, realizada el 01 de marzo de 2021; concluyendo el cómputo de plazo con la emisión de la Resolución Sub Intendencia N° 619-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, notificada el 23 de julio de 2021, transcurriendo un plazo de 4 meses y 22 días. Así las cosas, se evidencia que en el presente procedimiento ha transcurrido un plazo de siete (07) meses y diecinueve (19) días, es decir, no se superó el plazo de nueve meses, dispuesto en la normativa descrita en los numerales precedentes, conforme se aprecia en la siguiente línea de tiempo:

**Figura N° 01**



**6.15.** En tal sentido, se aprecia que el presente procedimiento sancionador, ha sido resuelto dentro del plazo máximo señalado en el párrafo precedente. Por tanto, no corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador recaído en el presente expediente sancionador, debiéndose desestimar los argumentos esgrimidos por la impugnante en este extremo.

**Sobre el principio de tipicidad**

**6.16.** De acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG<sup>17</sup>, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, o en norma reglamentaria (en los casos que por ley o decreto legislativo se permita por norma reglamentaria) mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

**6.17.** Ahora bien, en el presente caso se constató en el literal tercero del acta de infracción que “con relación al Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, el sujeto inspeccionado, exhibió dicho documento, elaborado y aprobado en el año de 2012, el cual no se encuentra desarrollado de acuerdo a ley, no desarrolla

los estándares de seguridad de su proceso como es la extracción, asimismo, de las etapas de perforación y voladura, carguío y acarreo, servicios auxiliares y sus respectivas actividades, y supervisión; no se encuentra actualizado y desarrollado acorde a las acciones preventivas que se deben adoptar y por ende no desarrolla los parámetros que sean necesarios”.

**6.18.** De lo descrito precedentemente, que el sujeto inspeccionado sí cuenta a la fecha de las actuaciones inspectivas con un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo; no obstante, conforme lo constatado por la autoridad inspectiva no se encuentra conforme a ley.

**6.19.** En ese sentido, cabe precisar que, para tipificar una conducta como infractora dentro del tipo sancionador por el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT, es preciso que los hechos determinados guarden relación con el hecho antijurídico descrito en la norma. En particular, esta regla sancionadora contiene una mayor punición, pues, reprocha al administrado el “No implementar un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo o no tener un reglamento de seguridad y salud en el trabajo”, es decir, debe existir una ausencia de éste; lo cual, conforme a los hechos constatados por la autoridad inspectiva, no se ha configurado (énfasis añadido).

**6.20.** De los actuados se advierte que, al momento de subsumir la conducta infractora, se confundió la ausencia de algunos requisitos que debe contener el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, esto es, “el incumplimiento de las obligaciones de implementar y mantener actualizados los registros o disponer de la documentación que exigen las disposiciones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo”, con la omisión de implementar o tener uno.

**6.21.** Como resulta evidente, se trata de dos conductas distintas, punibles bajo diverso grado por afectar de forma distinguible los bienes jurídicos protegidos. En tal sentido, se advierte que, se ha tipificado erróneamente la infracción en el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT.

**6.22.** En razón del error de subsunción acontecido y ejerciendo la facultad de integración reconocida en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, Decreto Supremo N° 004-2017-TR, corresponde que esta Sala redirija la sanción a la que contemplada por el tipo infractor, pertinente, esto es, a la infracción grave en materia de seguridad y salud en el trabajo tipificada en el inciso 27.6 del artículo 27 del RLGIT, que sanciona la conducta referida a: “El incumplimiento de las obligaciones de implementar y mantener actualizados los registros o disponer de la documentación que exigen las disposiciones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo”. En esta segunda regla sancionadora se subsume la conducta de la impugnante, referida a que su Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo de 2012 no se encuentra desarrollado de acuerdo a ley (puesto que no desarrolla los estándares de seguridad de su proceso como es la extracción, asimismo, de las etapas de perforación y voladura, carguío y acarreo, servicios auxiliares y sus respectivas actividades, y supervisión; no se encuentra actualizado y desarrollado acorde a las acciones preventivas que se deben adoptar y por ende no desarrolla los parámetros que sean necesarios).

**6.23.** A criterio de esta Sala, es preciso además advertir que el ejercicio de la facultad de integración prevista en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, Decreto Supremo N° 004-2017-TR, debe encontrarse sujeto a la verificación de que tal canalización del procedimiento sancionador a través del

tipo reglamentario correcto (en el caso: el inciso 27.6 del artículo 27 del RLGIT y no el inciso 28.9 del artículo 28 del RLGIT) no afecte el derecho al debido procedimiento del administrado. Sobre el particular, es importante determinar que, para redirigir válidamente un procedimiento administrativo sancionador bajo un tipo diferente al definido en el recurso correspondiente, ello debe encontrarse respaldado en que tal operación no afecte ni el derecho de defensa ni el debido procedimiento administrativo, siendo particularmente relevante la expresión de la justificación respectiva a través de la motivación. Así, en este caso, la revisión del expediente administrativo y de fiscalización permite advertir los siguientes elementos, los que garantizan el cumplimiento de los requisitos de validez para aplicar la facultad de integración desplegada por el Tribunal de Fiscalización Laboral:

**6.23.1** En el acta de infracción se aplicó la sanción por el inciso 27.6 del artículo 27 del RLGIT, frente a lo cual el empleador planteó el descargo al inicio del procedimiento sancionador, tras notificársele el acta de infracción.

**6.23.2** Al emitirse la primera resolución de la SIRE, si bien se contempló una infracción errónea —que fue rectificada posteriormente— el administrado ejerció su derecho de defensa en el recurso de apelación, citando el inciso 27.6 del artículo 27 del RLGIT, el contenido del acta y aludiendo al error del contenido de la resolución de primera instancia.

**6.23.3** Aunque el recurso de revisión interpuesto por el administrado se basa en el inciso 28.9 del artículo 28 del RLGIT, se aprecia que el ejercicio de su derecho de defensa se encuentra plenamente garantizado, al poder recoger este Tribunal los argumentos fundamentales que ha expuesto con respecto de la imputación bajo el inciso 27.6 del artículo 27 del RLGIT de sus escritos de defensa, conforme con lo apreciado en el expediente sancionador.

**6.24.** En ese sentido, en estricta aplicación de los artículos 14 y 17 del Reglamento del Tribunal, corresponde adecuar la infracción imputada.

N°	Materia	Conducta Infractora	Normas vulneradas	Tipificación legal y clasificación	Trab. Afectados	Multa impuesta
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	El Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo de 2012, no se encuentra desarrollado de acuerdo a ley, puesto que no desarrolla los estándares de seguridad de su proceso como es la extracción, asimismo, de las etapas de perforación y voladura, carguío y acarreo, servicios auxiliares y sus respectivas actividades, y supervisión; no se encuentra actualizado y desarrollado acorde a las acciones preventivas que se deben adoptar y por ende no desarrolla los parámetros que sean necesarios.	Arts. 28 y 34 De la Ley N° 29783  Arts. 32 y 74 Decreto Supremo N° 005-2012-TR	Numeral 27.6 del artículo 27 del RLGIT, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006- TR  <b>GRAVE</b>	1	3 UIT (*) S/ 11,550.00 <sup>18</sup>  S/ 4,042.50
<b>MULTA IMPUESTA</b>						<b>S/ 4,042.50</b>
(*) Vigente al momento de configurar la falta, conforme el Decreto Supremo N° 374-2014-EF, es de S/ 3,850.00.						

**6.25.** En consecuencia, la conducta se encontraría subsumida bajo los alcances del numeral 27.6 del artículo 27 del RLGIT, y la multa confirmada por la instancia inferior se adecuaría, siendo el monto total de S/ 4,042.50 (Cuatro mil cuarenta y dos con 50/100 soles).

**Sobre la inaplicación del principio de licitud**

**6.26.** Sobre el principio de licitud, es pertinente traer a colación el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG, dispone respecto al principio de presunción de licitud “Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras que no cuenten con evidencia en contrario”.

**6.27.** Por su parte, el principio de culpabilidad, en el numeral 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, refiere: “La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los

casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.”

**6.28.** Es preciso traer a colación lo señalado por Morón Urbina, respecto de la culpabilidad de la persona jurídica, quien refiere sobre la solución de particularizar la culpabilidad de las personas jurídicas se orienta “a partir de la capacidad con las que cuentan estos entes para poder incurrir en infracciones y, por ende, responder por las sanciones. Así, las personas jurídicas responderán por su capacidad de cometer infracciones partiendo de la culpabilidad por defectos de organización. Aquí, la falta de cuidado se evidencia por no haber tomado las medidas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades de conformidad con la normativa, las que hubiesen evitado la producción de infracciones. Al no adoptarlas, nos encontramos en el supuesto de déficit organizacional que acarrea la comisión de la infracción y, por ende, la imposición de una sanción. Es así que se

puede hablar de culpabilidad de las personas jurídicas<sup>19</sup> (énfasis añadido).

**6.29.** En este punto, se debe señalar que, el principio de verdad material resulta aplicable a cualquier procedimiento administrativo<sup>20</sup>. Por lo que, las autoridades públicas se encuentran obligadas a verificar plenamente los hechos que constituyen o motivan sus actos. Este deber es especialmente importante en los procedimientos administrativos sancionadores, puesto que imponen multas u obligaciones a los administrados.

**6.30.** En consecuencia, entre el principio de licitud y verdad material existe una relación indivisa, pues, sólo con la evidencia de la comisión de los hechos ilícitos, obtenidos a través de las actuaciones probatorias (principio de verdad material), la autoridad administrativa se encontrará habilitada a contradecir la presunción de legalidad impuesta por el ordenamiento (principio de licitud) y desplegar su facultad sancionadora.

**6.31.** En el presente caso, la investigación efectuada por la inspección del trabajo ha acreditado la culpabilidad de la impugnante y en consecuencia desvirtuado el principio de licitud. Por ende, conforme con la perspectiva teórica mencionada precedentemente, la responsabilidad subjetiva de la persona jurídica implica determinar las acciones exigibles y las respuestas desplegadas en cumplimiento del deber de colaboración del sujeto inspeccionado, pues al haberse detectado una infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo, conforme los hechos constatados en el acta de infracción, cuyo incumplimiento, era manifiesta su responsabilidad respecto de la previsión para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, esto es, del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo del año 2012, exhibido ante la autoridad inspectiva, dentro de los términos que ordena el ordenamiento legal vigente. Por lo que, no se evidencia una afectación a este principio en los términos alegados por la recurrente.

**6.32.** Cabe señalar que los Reglamentos Internos de Seguridad y Salud en el Trabajo de los años 2016 y 2017, a los que hace alusión en su recurso de revisión; no desvirtúan los hechos constatados en el Acta de Infracción, pues, lo que se sanciona es que a la fecha de la inspección por parte de la autoridad inspectiva, esto es, desde la primera actuación inspectiva llevada a cabo el 08 de junio hasta la última actuación, llevada a cabo el 01 de julio de 2015, la inspeccionada sólo presentó el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo de 2012, y sobre lo constatado en ella es que se sustenta el presente procedimiento administrativo sancionador. Por ende, no corresponde acoger los argumentos dirigidos en este extremo.

**6.33.** En tal sentido, no cabe acoger la nulidad deducida por la impugnante, al no evidenciarse que, en el presente procedimiento, se haya incurrido en alguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG.

## VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

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

**7.2.** En tal sentido, atendiendo a la facultad de integración del Tribunal de Fiscalización Laboral, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos 6.23, 6.23.1, 6.23.2 y 6.23.3 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 la SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 039-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3480-2015-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.- ADECUAR** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 619-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 21 de julio de 2021, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 039-2022-SUNAFIL/ILM, referida a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.9 del artículo 28 del RLGIT, considerando dicha infracción como grave, según lo dispuesto en el numeral 27.6 del artículo 27 del RLGIT; en consecuencia, la sanción impuesta asciende a la suma de S/ 4,042.50 (Cuatro mil cuarenta y dos con 50/100 Soles).

**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 **6.23, 6.23.1, 6.23.2 y 6.23.3** 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 SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE S.A.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana 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

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Vocal

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO  
Vocal

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: seguro complementario de trabajo de riesgo (sub materia: cobertura en salud, cobertura en invalidez-sepelio); identificación de peligros y evaluación

de riesgo (IPER); formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo; gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (sub materia: reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo y registro de accidentes de trabajo e incidentes); condiciones de seguridad; en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinaria.

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 23 de julio de 2021, véase folio 65 del expediente sancionador.

<sup>3</sup> En virtud que se ha reducido la multa primigenia de S/ 19,250.00, en aplicación de lo dispuesto en la Ley N° 30222.

<sup>4</sup> Notificada a la impugnante el 20 de enero de 2022, véase folio 91 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."

<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, artículo 14.

<sup>11</sup> "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 (...)" (énfasis añadido).  
<sup>12</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.  
<sup>13</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

<sup>14</sup> TUO de la LPAG: Artículo 6: Motivación del acto administrativo (...) "6.3 No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado" (énfasis agregado).

<sup>15</sup> GÓMEZ TOMILLO, Manuel y Iñigo SANZ RUBIALES, Derecho Administrativo Sancionador. Parte general. Teoría General y Práctico del Derecho Penal Administrativo. 2.a ed., Pamplona: Editorial Aranzadi S.A. p. 771

<sup>16</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, abril de 2019, Tomo 2, pp. 538 – 539.

<sup>17</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:  
(...) 4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. (...)"

<sup>18</sup> Reducción de la multa 35% en aplicación de la Ley N° 30222.

<sup>19</sup> MORON URBINA, Juan Carlos (2019). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General." Lima: Gaceta Jurídica Editores. 4° Edición. Tomo II. Página 458

<sup>20</sup> TUO de la LPAG  
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo  
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)  
1.11. 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.

J-2152582-3

## El Peruano

### PUBLICACIÓN VIRTUAL DE NORMAS LEGALES

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

GERENCIA DE PUBLICACIONES OFICIALES

## SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS

### RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL REGISTRAL N° 034-2023-SUNARP/PT

Lima, 13 de febrero del 2023.

#### CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo al artículo 23 de la Ley N° 26366, modificada por la Ley N° 30065, el Tribunal Registral es el órgano que resuelve en segunda y última instancia administrativa registral las apelaciones contra las denegatorias de inscripción y demás actos registrales expedidos por los Registradores, en primera instancia;

Que, de conformidad con lo previsto en el literal c) del artículo 26 de la Ley N° 26366 modificada por la Ley N° 30065, es función del Tribunal Registral aprobar precedentes de observancia obligatoria en los Plenos Registrales que para el efecto se convoquen;

Que, en sesión ordinaria del Ducentésimo Septuagésimo Segundo (272) Pleno del Tribunal Registral, modalidad virtual, realizada el día 27 de enero de 2023 se aprobó un (01) precedente de observancia obligatoria;

Que, el artículo 29 del Reglamento del Tribunal Registral prescribe que “29.1 Los precedentes de observancia obligatoria aprobados en el Pleno Registral y los criterios registrales vinculantes, deben publicarse en el Diario Oficial El Peruano, mediante resolución del Presidente del Tribunal Registral, siendo de obligatorio cumplimiento a partir del día siguiente de la referida publicación. 29.2 Adicionalmente, dichos precedentes, conjuntamente con las resoluciones en las que se adopta el criterio, se publican en la sede digital de la Sunarp”;

Que, de conformidad con el artículo 29 del Reglamento del Tribunal Registral y el artículo 158 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos, aprobado mediante Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 126-2012-SUNARP-SN del 18 de mayo de 2012, “Los precedentes de observancia obligatoria aprobados en Pleno Registral deben publicarse en el diario oficial “El Peruano”, mediante Resolución del Presidente del Tribunal Registral, siendo de obligatorio cumplimiento a partir del día siguiente de su publicación en dicho diario.

Adicionalmente, dichos precedentes, conjuntamente con las resoluciones en las que se adoptó el criterio, se publicarán en la página web de la SUNARP”;

Estando a la facultad conferida por el artículo 7 numerales 13) y 14) del Reglamento del Tribunal Registral.

#### SE RESUELVE:

**Artículo Primero.-** Disponer la publicación del precedente de observancia obligatoria aprobado en sesión ordinaria del Ducentésimo Septuagésimo Segundo (272) Pleno del Tribunal Registral, modalidad virtual, realizada el día 27 de enero de 2023, de acuerdo al anexo que forma parte de la presente resolución.

**Artículo Segundo.-** El precedente consignado en el anexo será de obligatorio cumplimiento a partir del día siguiente de la publicación de la presente resolución.

Regístrese y comuníquese.

LUIS EDUARDO OJEDA PORTUGAL  
Presidente del Tribunal Registral

#### ANEXO

### RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL REGISTRAL N° 034-2023-SUNARP/PT del 13 de febrero del 2023

#### PRECEDENTE APROBADO EN EL CCLXXII PLENO DEL TRIBUNAL REGISTRAL

#### LÍMITES A LA CALIFICACIÓN REGISTRAL

La solicitud de calificación de un título tachado por caducidad en custodia en virtud de una nueva presentación no constituye un reingreso, y le son aplicables las excepciones a los límites de la calificación registral, previstas en el literal c del artículo 33 del RGRP.

Criterio sustentado en las Resoluciones N° 737-2022-SUNARP-TR, N° 1755-2022-SUNARP-TR y N° 910-2022-SUNARP-TR

J-2152094-1

**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

