

El Peruano

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

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

Domingo 23 de marzo de 2025

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIV / N° 1270

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 002-2025-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE	: 781-2021-SUNAFIL/IRE-LIB
SANCCIONADOR	
PROCEDENCIA	: INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD
IMPUGNANTE	: CARTAVIO SOCIEDAD ANONIMA ABIERTA
ACTO IMPUGNADO	: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 084-2023-SUNAFIL/IRE-LIB
MATERIA	: SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por CARTAVIO SOCIEDAD ANONIMA ABIERTA, y, en consecuencia, la **NULIDAD** de la Resolución de Sub Intendencia N° 205-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 03 de marzo de 2022, emitida en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 781-2021-SUNAFIL/IRE-LIB. Se **ESTABLECE**, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.14, 6.15, 6.25 y 6.26** de la presente resolución, sobre la aplicación del numeral 48.1.C del artículo 48.1 del RLGIT en casos de accidente mortal en una relación de subcontratación laboral.

Lima, 27 de febrero de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CARTAVIO SOCIEDAD ANONIMA ABIERTA (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 084-2023-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 10 de marzo de 2023 (en adelante, **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Orden de Inspección N° 1795-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, SST), que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 0704-2021-SUNAFIL/IRE-LIB (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otra, de una

(01) infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 934-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IC, de fecha 26 de noviembre de 2021, notificada el 29 de noviembre de 2021, 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 N° 0043-2022-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI/IF, de fecha 21 de enero de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de La Libertad, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 205-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 03 de marzo de 2022, notificada el 07 de marzo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 17,358.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad y salud en el trabajo, por incumplimientos a la normativa de SST que cause un accidente de trabajo: coordinación de seguridad y salud entre empresas que desarrollan actividades en un mismo centro de trabajo; tipificada en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 17,358.00

1.4. Con fecha 25 de marzo de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 205-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. Afirma que se pretende atribuir una responsabilidad solidaria, pero indica que no se puede independizar el deber de vigilancia o posición de garante de las empresas usuarias o principales respecto al incumplimiento en la normativa de SST por las empresas terceras o contratistas.

ii. Indica que el Acta de Infracción carece de motivación.

iii. Afirma que no se ha realizado un examen de causalidad respecto a la conducta tipificada.

iv. Vulneración del principio de culpabilidad debido a que no existe nexo causal y no comisión de infracción en materia de SST.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 084-2023-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 10 de marzo de 2023, la Intendencia Regional de La Libertad declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. El hecho ocurrido, se trata eminentemente de un accidente de trabajo, al haberse dado en plena ejecución de



labores, desarrolladas por parte del trabajador víctima del accidente, conforme a lo detallado en el Acta de Infracción, al caer desde una altura de 8 metros de altura, falleciendo por traumatismo encefalo craneano.

ii. El personal inspectivo detectó la comisión de una infracción como incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que constituye causa del accidente de trabajo que lesionaron al trabajador JUAN CARLOS GALVEZ RODRIGUEZ, siendo ésta, relacionada al incumplimiento de coordinación entre empresas que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo, cuando se trate de actividades calificadas de alto riesgo.

iii. La responsabilidad imputada no es solidaria como sostiene la recurrente, sino es responsabilidad es directamente de la empresa usuaria o principal. Más aún, si la empresa usuaria está en la obligación de prevenir y proteger a todos los trabajadores que se encuentran dentro de sus instalaciones, independientemente de si son trabajadores contratados directamente o por terceros. Ello en virtud del principio de protección y prevención que tiene el empleador respecto a sus trabajadores; en consecuencia, carece de asidero lo alegado por el recurrente.

iv. Con relación a si se realizó una investigación a la empresa contratista, precisa que, no es condición de validez para la investigación de las responsabilidades de una entidad empleadora principal en un esquema de subcontratación el que se agoten investigaciones respecto del empleador directo de un trabajador accidentado, siempre que la fiscalización enfoque sus actuaciones en la indagación de cuanto resulte exigible a la entidad principal de tal esquema productivo; como en el presente caso, en las cuales se ha advertido una infracción administrativa a las normas de seguridad y salud en el trabajo.

v. El daño ocasionado al ex trabajador, es inminente; puesto que, no se puede devolverle la vida al Sr. JUAN CARLOS GALVEZ RODRIGUEZ. En cuanto a la conducta antijurídica por parte del impugnante, consiste en la falta de coordinación de seguridad y salud entre empresas que desarrollan actividades en un mismo centro de trabajo. El factor de atribución, en este caso, no cabe duda de que el responsable de garantizar y proteger la vida de todos los trabajadores, como personas que se encuentren en las instalaciones de la empresa principal, es el impugnante. La relación de causalidad, consistente en la falta de conocimiento y/o habilidad del trabajador para realizar trabajos de alto riesgo (trabajo en altura), uso inadecuado del EPP (arnés de seguridad) y la falta de supervisión del trabajo del trabajador fallecido.

vi. Añade que, el administrado no ha cumplido con desvirtuar, en forma alguna, los argumentos expuestos en el acta de infracción ni en la resolución recurrida, pues este solo se ha basado en meros argumentos de defensa, que carecen de sustento, los cuales deben desestimarse.

1.6. Con fecha 31 de marzo de 2023, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 084-2023-SUNAFIL/IRE-LIB.

1.7. La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM N° 410-2023-SUNAFIL/IRE-LIB, recibido el 12 de abril de 2023 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1. Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano 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"⁸.

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

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

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE CARTAVIO SOCIEDAD ANONIMA ABIERTA

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que CARTAVIO SOCIEDAD ANONIMA ABIERTA, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 084-2023-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, que confirmó la sanción impuesta de S/ 17,358.00, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 14 de marzo de 2023.

4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por la CARTAVIO SOCIEDAD ANONIMA ABIERTA.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 31 de marzo de 2023, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 084-2023-SUNAFIL/IRE-LIB, señalando los siguientes alegatos:

i. Solicita la nulidad o se revoque la multa impuesta por interpretación errónea del artículo 68 de la LSST, pues, afirma cumplió con las normas de SST que le correspondía. Siendo que el trabajador que falleció fue trabajador directo de la empresa tercera Servicios Generales Rodríguez S.A.C.

ii. Afirma que hay una errónea atribución de responsabilidad solidaria, pues, indica que esta no puede ser independizada respecto al deber de vigilancia, coordinación o posición de garante de las empresas usuarias o principales respecto del incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo de las empresas terceras que brinden servicios en su representada.

iii. Añade que en atención a su deber de vigilancia/supervisión, teniendo en cuenta que las operaciones y actividades, ha implementado procedimientos de controles en el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo por parte de las empresas contratistas, las cuales han sido cumplidas por la empresa Servicios Generales Rodríguez S.A.C. Siendo el empleador, es decir, Servicios Generales Rodríguez S.A.C. el obligado a proporcionarlos.

iv. Sobre la vigilancia y coordinación, afirma, que su representada cuenta con un Reglamento de SST puesto a conocimiento de las empresas terceras, con lo cual satisface su carga legal.

v. Interpretación errónea del literal c) del artículo 26 del Reglamento de la LSST e inaplicación de los artículos 2 y 5 de la Ley N° 29245- Ley de Tercerización Laboral y el artículo 5 de su reglamento, indicando que resulta incorrecto y sesgado que sea su representada la titular de la unidad.

vi. Interpretación errónea del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, al no haberse realizado una debida motivación.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el accidente de trabajo y la responsabilidad de la empresa usuaria por accidente mortal

6.1. Se sanciona a la impugnante bajo el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, las siguientes conductas: a) incumplimiento a la normativa de seguridad y salud en el trabajo que cause un accidente de trabajo: coordinación de seguridad y salud entre empresas que desarrollan actividades en un mismo centro de trabajo.

6.2. Corresponde analizar si la atribución de responsabilidad en contra de una empresa usuaria se encuentra debidamente determinada y si el *quantum* de la sanción impuesta responde a los criterios de graduación impuestos por el RLGIT.

6.3. Del Informe N° 001-2021-CSST, de fecha 08 de julio de 2021, se verifica que el fallecido pertenecía a la planilla de la empresa contratista Servicios Generales Rodríguez R S.A.C., la cual "se adjudica el Pedido de Servicios N° 4601602577, de fecha 19.05.2021; para realizar el cambio de 200 metros de tubería de 14", así como el montaje de aislamiento térmico 200 metros, en la misma tubería de 14", ubicada en el área de Calderos, en la empresa Cartavio S.A.A."- sic-

6.4. Del Registro de Accidentes de Trabajo, se aprecia que la consecuencia del accidente de trabajo ocurrido el 01 de julio de 2021 fue mortal. Y la circunstancia en que ocurrió conforme lo constatado en el Acta de Infracción fue la siguiente:

Figura N° 01 Acta de Infracción

"4.1 (...) en atención al REPORTE DE NOTIFICACION DE ACCIDENTE MORTAL (Art. 110^a) con número 00124 de fecha y hora 02/07/2021 09:59:02 presentado por la empresa SERVICIOS GENERALES RODRIGUEZ R S.A.C. identificada con RUC N° 20481372535 quien fuera empleador del trabajador fallecido, el señor JUAN CARLOS GALVEZ RODRIGUEZ identificado con (...) 49 años de edad, quien sufrió un accidente de trabajo mientras realizaba sus labores en las instalaciones de la empresa CARTAVIO SOCIEDAD ANONIMA ABIERTA identificada con RUC N° 20131867744".

4.2.1 EVENTO

El día 01 de julio de 2021 (...) se encontraba aparentemente sin signos vitales dentro de las instalaciones de la empresa Cartavio S.A. (...) el Dr. Carranza Vargas que es Médico Ocupacional de la mencionada empresa, quien les indicó que a horas 10:05 aproximadamente, fue ingresado el señor Galvez sin signos vitales diagnosticando traumatismo encéfalo craneano (aparentemente golpe en la cabeza).

La causa de dicho traumatismo, fue la caída de altura de aproximadamente 8 metros, sufrida por el trabajador mientras realizaba sus labores en la zona ubicada entre Planta Fuerza 1 y el Patio de Cachaza (Calderos), esto en las instalaciones de la empresa Cartavio S.A., lugar donde su empleador, la empresa SERVICIOS GENERALES RODRIGUEZ R S.A.C., le había encomendado la labor de colocación de aislamiento térmico, como parte del montaje en la tubería de 14", esto del marco del Pedido de Servicios N° 4601602577 suscrito entre las empresa CARTAVIO SOCIEDAD ANONIMA y el proveedor SERVICIOS GENERALES RODRIGUEZ R S.A.C.

De acuerdo a las investigaciones, el trabajador accidentado al momento del accidente portaba sus equipos de protección personal, entre ellos el arnés de cuerpo completo con doble línea de vida y con dos (02) elementos de anclaje, según se puede leer en el acta de

constatación policial; **sin embargo al momento de caer ninguno de los dos (02) elementos de anclaje estaban enganchados a la línea de vida instalada en el área de trabajo, por lo que dicho elemento de seguridad no cumplió con el objetivo de detener una posible caída.** (...) énfasis agregado-

6.5. De lo descrito en el numeral precedente, esta Sala Plena aprecia que ha quedado verificado por la Inspección de Trabajo que el día 01 de julio de 2021, Juan Carlos Gálvez Rodríguez cae de una altura aproximada de 8 metros mientras realizaba sus labores en las instalaciones de la inspeccionada-CARTAVIO SOCIEDAD ANÓNIMA ABIERTA-y como consecuencia de ello, fallece. Verificándose que al momento de caer no se encontraban enganchados los elementos de anclaje a la línea de vida.

6.6. De lo expuesto, se aprecia que estamos ante una relación triangular de las relaciones de trabajo, lo que implica analizar *ex ante* si tratándose de una empresa usuaria esta puede resultar responsable administrativamente por incumplir con el deber de coordinación entre empresas que desarrollan actividades en un mismo centro de trabajo (conducta atribuida por las instancias de mérito a la impugnante).

6.7. El artículo 1 de la Constitución Política dispone que es la persona humana y el respeto a su dignidad el fin supremo de esta sociedad y del poder público- Estado- y su artículo 2º, literal 1, dispone el derecho a la vida. Así el respeto a la dignidad y el reconocimiento del derecho a la vida, se tratan de fundamentos basales de nuestro ordenamiento jurídico laboral que ordena que ninguna relación laboral permite desconocer o rebajar derechos constitucionales (artículo 23 de la Constitución).

6.8. Y es que, la entrega de la fuerza de trabajo al empleador no puede ser considerada como venta de una mercancía (en el sentido consagrado por la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, "Declaración de Filadelfia" del 10 de mayo de 1944), debiendo rescatarse al valor axiológico del trabajo en su relación con la dignidad humana y la vida.

6.9. Sobre esto último, Pacheco afirma que la dignidad humana reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

"(...) no es simple autonomía moral, sino que es necesario enlazar la propia libertad con las necesidades de los demás. Existe el deber de reflexionar sobre la repercusión de las propias decisiones en el bien ajeno, para "comportarse fraternalmente" con los demás miembros de la familia humana. Apreciamos entonces que la dignidad humana, **tal como aparece en la Declaración, no es un himno a la libertad desgajada de responsabilidad, sino un compromiso de promover el progreso social en libertad, de acuerdo a unos parámetros objetivos delineados por el modo de ser propio de la condición humana**"- énfasis agregado-

6.10. La dignidad humana es un principio y derecho, de acuerdo con la sentencia N° 02273-2005-PA-TC cuando precisa lo siguiente:

"La dignidad humana constituye tanto un principio como un derecho fundamental; en tanto principio actúa a lo largo del proceso de aplicación y ejecución de las normas por parte de los operadores constitucionales, y **como derecho fundamental se constituye en un ámbito de tutela y protección autónomo**, donde las posibilidades de los individuos se encuentran legitimados a exigir la intervención de los órganos jurisdiccionales para su protección ante las diversas formas de afectación de la dignidad humana"- fundamento 10-¹⁰.

6.11. Desarrollando en la Sentencia N° 2945-2003-AA/TC, que este principio no se agota en los derechos de primera generación, sino que precisa que este:

"**principio de dignidad irradia en igual magnitud a toda la gama de derechos**, ya sean los denominados civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, toda vez que **la máxima eficacia en la valoración del ser humano solo puede ser lograda a través de la protección de las distintas gamas de derechos en forma conjunta y coordinada**"- fundamento 19-.

6.12. De lo expuesto, apreciamos que las normas internacionales, así como la constitución política, señalan que existe una intersección entre la vida humana, la dignidad y las relaciones de trabajo bajo condiciones seguras. Esto último guarda coincidencia con la Declaración de Filadelfia del 10 de mayo de 1944, párrafo III, literal g, en la que la Organización Internacional del Trabajo reconoce la obligación solemne de fomentar, programas que permitan «proteger



adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones»¹².

6.13. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), en su versión enmendada en 2022, dispone:

“(…) recogiendo y reafirmando la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), en su versión enmendada en 2022, en virtud de la cual **los Miembros reconocen, en el cumplimiento del mandato de la Organización, la importancia y el significado especiales de los derechos fundamentales**, es decir: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, **y un entorno de trabajo seguro y saludable;** (...)”¹³.

6.14. Como se ha pasado a apreciar de los considerandos previos, son fundamentos de nuestro sistema jurídico la protección de la vida, la dignidad y el trabajo, motivo por el que la protección de la integridad y seguridad de las personas merece la mayor atención del Sistema de Inspección del Trabajo. Por ello, cuando ocurre un accidente de trabajo con consecuencia mortal, la respuesta administrativa laboral debe considerar la materialización de estos ejes rectores. Cabe añadir que la vida y dignidad en el trabajo, al constituirse en derechos fundamentales prioritarios, no pueden ser encuadrados a las meras previsiones contractuales que pretendan fragmentar la responsabilidad del ente empleador con relación a la seguridad y salud en el trabajo.

6.15. De ahí que tales comportamientos, no deseados para el orden constitucional en el ámbito laboral, conlleven niveles de imposición de sanciones administrativas severamente agravadas, ya que para el cálculo de una multa por esta infracción se contempla al total de los trabajadores del sujeto inspeccionado, conforme se aprecia de la redacción del artículo 48, numeral 48.1-C¹⁴ del RLGIT. Para este Tribunal, resulta conforme con el parámetro de razonabilidad concedido al reglamentador, que las normas del Reglamento impongan para estos casos una de las mayores fórmulas de punición administrativa laboral: la contenida en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT y el numeral 48.1.C del artículo 48 citado, dado el grado de afectación de un bien jurídico protegido.

6.16. En el mismo cuerpo legal, el artículo 68 de la LSST aborda a los principios de prevención y responsabilidad en el contexto de la subcontratación, estableciendo 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”¹⁵.

6.17. De la normativa expuesta, se advierte que la obligación en materia de seguridad y salud en el trabajo no se agota en el empleador directo del trabajador, sino que importa dicho deber quienes se benefician del trabajo prestado, esto es, tratándose de una externalización de servicios puede la responsabilidad por incumplimientos en materia de seguridad

y salud en el trabajo alcanzar a la empresa usuaria, siempre que, se motive y desarrolle, debidamente la responsabilidad con el hecho acaecido- accidente de trabajo- y las falencias al no asumir el deber que le impone el artículo 68 de la LSST.

6.18. Contrario a lo señalado por la impugnante, de la normativa expuesta, se verifica que la LSST sitúa a la empresa principal, dentro del esquema de subcontratación, en el papel de deudora de la seguridad de los trabajadores desplazados a sus instalaciones. Esto fluye de la lectura de los literales b), c) y d) del citado artículo, no correspondiendo acoger dichos extremos del recurso de revisión.

6.19. Cabe recordar, además, que el principio de prevención contenido en el Título Preliminar de la LSST, que regula la garantía que, en el centro de trabajo, se establezcan los medios y condiciones que protejan la vida, salud y bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral **prestan servicios** o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores.

6.20. En esa línea, Ospina y Béjar¹⁶ han señalado lo siguiente:

“(…) **el deber de prevención se ejerce frente aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores**, lo cual incluye a los visitantes y usuarios, conforme a lo establecido en los artículos 68 y 103 de la LSST”. Asimismo, **respecto a la obligación de la empresa usuaria de proteger la seguridad y salud en el trabajo:** “En principio, cada empresa es responsable directa de las obligaciones que se hayan delimitado producto de la coordinación; además, **la empresa principal tiene a su cargo el deber de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones a cargo de la tercerizadora**. Sin embargo, si esta última incumple con sus deberes asignados, **la empresa principal, en virtud del deber de prevención erga omnes y del deber de garantizar la aplicación del Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo** que ostenta, **deberá acudir al auxilio directo del trabajador desamparado por la empresa tercerizadora”¹⁷ (énfasis añadido).**

6.21. En un escenario donde varias empresas desarrollan actividades en un mismo centro de trabajo, quien sea titular o asuma el contrato principal deberá entablar una coordinación con las demás empresas con las que se vincula contractualmente determinando a quien le corresponde, de acuerdo a las condiciones de la actividad económica y a las capacidades empresariales, dar cumplimiento a las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo establecidas en la normatividad vigente, en favor del personal de aquellas empresas. Caso contrario, la empresa principal, en virtud de su deber de garantía establecido en el artículo 68 de la LSST, es quien deberá asumir el cumplimiento de las referidas obligaciones, aun cuando por disposición legal se le atribuya a su empleador, salvo en aquellos casos en que determinada obligación debe ser asumida por una de las partes de modo indisponible por mandato legal.

6.22. En el caso examinado el Acta de Infracción reprocha como responsabilidad a la recurrente, lo siguiente:

“4.2.2.8 (...) evidencia que existen fallas sistemáticas en la coordinación y/o verificación de los contratistas dentro del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo de la inspeccionada, y a pesar de que esta en un principio reconoce la necesidad de establecer una línea de coordinación, estableciéndose la figura de Coordinador en ambas partes, en la práctica se evidencia que existen puntos que no son abordados en la coordinación o que siendo abordados se fallan en la vigilancia de su cumplimiento. Si bien todas las situaciones (...) se han expuesto para evidenciar la necesidad de que la inspeccionada realice una evaluación de su sistema de gestión en lo que a relación con contratistas, proveedores, entre otros, se refiere; no obstante como se ha señalado en cada caso, se ha verificado el incumplimiento de las obligaciones establecidas en las disposiciones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, en materia de coordinación entre empresas que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo”.

6.23. Y al determinar el *quantum* de la sanción el numeral A del ítem V del Acta de Infracción ha sostenido el siguiente razonamiento:

“A. MATERIA: COORDINACION DE SEGURIDAD Y SALUD ENTRE EMPRESAS QUE DESARROLLAN ACTIVIDADES EN UN MISMO CENTRO DE TRABAJO

(…) en el presente caso se ha visto afectado por el incumplimiento del sujeto inspeccionado de la normatividad sobre seguridad y salud en el trabajo; por lo que para

la sanción propuesta se han utilizado como criterios: la gravedad de la falta cometida y la gravedad de los daños producidos en el trabajador accidentado, trayendo como consecuencia el fallecimiento del señor: **JUAN CARLOS GALVEZ RODRIGUEZ**, por lo que **se considera como afectados a la totalidad de trabajadores de la contratista desplazados a la empresa principal, esto es siete (07) (...)**.

6.24. Al respecto, el RLGIT en su artículo 48, numeral 48.1-C, modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 008-2020-TR, publicado el 10 de febrero de 2020 y vigente a la fecha de los hechos materia de inspección, dispone lo siguiente:

"48.1-C Tratándose de las infracciones tipificadas en los numerales 25.16 y 25.17 del artículo 25; el numeral 28.10 y 28.11 del artículo 28, cuando cause muerte o incapacidad parcial o total permanente; y los numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14 del artículo 46 del presente Reglamento, únicamente para el cálculo de la multa a imponerse, se considera como trabajadores afectados al total de trabajadores de la empresa.

Para el caso de las infracciones señaladas en el párrafo anterior, aun cuando se trate de una microempresa o pequeña empresa, la multa se calcula en función de la tabla No MYPE del cuadro del artículo 48, aplicándose una sobretasa del 50%".

6.25. El motivo de la elevación de la multa se funda en el interés protector del Estado, que por medio del contenido de sus normas punitivas administrativas busca hacer eficaz los derechos fundamentales en el trabajo. Con ese objetivo, la normativa del Sistema de Inspección del Trabajo ha dispuesto una gama de sanciones agravadas referidas a afectaciones como derechos colectivos (numeral 48.1-B artículo 48 del RLGIT), el trabajo forzoso y las peores formas de trabajo infantil (numeral 48.1-D del artículo 48 del RLGIT). Así como el caso del fallecimiento de un trabajador en su centro de labores (48.1-C del artículo 48 del RLGIT) cuando se determina el nexo causal entre dicho resultado y la inobservancia de la normativa de seguridad y salud en el trabajo por parte del empleador.

6.26. En tal sentido, esta instancia de revisión en su función emisora de criterios vinculantes para el Sistema de Inspección del Trabajo entiende que la punición prevista por el legislador en el numeral 48.1-C del artículo 48 del RLGIT, fue redactada a efectos de elevar la punición en diversos supuestos, considerando como método de incremento a la consideración ficcional del total de trabajadores de la planilla como "trabajadores afectados", a fin de calcular la sanción. Sin embargo, esta fórmula guarda una correcta razonabilidad y proporcionalidad en el ámbito de la relación laboral directa. En cambio, cuando el incumplimiento se produce en el contexto de la subcontratación y se pretenda extender esta fórmula de incremento de punición a través del recurso al total de trabajadores en la planilla, el recargo en la multa a ser impuesta contra la administrada por un defecto en la coordinación preventiva con la empresa contratista no resulta justificado ni en la razonabilidad ni en la proporcionalidad, rectores del procedimiento administrativo sancionador. Por ello, el vínculo entre el empleador principal en una estructura de subcontratación y un trabajador de una empresa contratista debe ser sopesado cuidadosamente por la inspección del trabajo, para determinar la situación fáctica en la que se producen los hechos. Así, en tal situación, se exigirá una motivación del cual permita identificar el contexto y el modo en que se desarrolló la relación entre la empresa principal y la contratista, a efectos de determinar los siguientes supuestos, para aplicar las normas involucradas con arreglo a los principios de legalidad, tipicidad y razonabilidad:

i) **Sub contratación íntegra sin confluencia de trabajadores de la empresa principal:** Cuando el destaque de trabajadores hacia la empresa principal es íntegro y la actividad de estos no confluye con los trabajadores directos de la empresa principal, la responsabilidad en materia de seguridad y salud en el trabajo con la multa agravada contenida en el numeral 48.1-C del artículo 48 del RLGIT recaerá directamente en la empresa contratista. Este reproche administrativo hacia esta última no debe ser confundida con la que incumbe a la empresa principal.

En este escenario, la responsabilidad administrativa de la empresa principal resultará válidamente determinada siempre que se acredite que su incumplimiento en el deber de coordinación y/o vigilancia en materia de seguridad y salud en el trabajo ocasionó (fue nexo causal) del accidente de trabajo- materia del reproche administrativo-. En cuyo caso, la determinación del *quantum* de la sanción dependerá de la naturaleza del incumplimiento y de la evaluación del nivel de riesgo derivado de la falta de coordinación, pero sin el

agravamiento que contiene el numeral 48.1-C del artículo 48 del RLGIT.

ii) **Sub contratación parcial con confluencia de trabajadores de la empresa principal:** Cuando los trabajadores de la empresa contratista, que funge de empleador directo o formal, concurren con la planilla de la empresa principal realizando labores semejantes, se configura un escenario de responsabilidad compartida en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En esta situación, plantea que la confluencia de ambos trabajadores (de la contratista y principal) al compartir el mismo entorno de trabajo y ejecutar labores semejantes, genera un riesgo compartido. Por tanto, de haberse determinado que el incumplimiento a la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo de la empresa principal fue nexo causal del accidente reprochado, corresponderá la determinación de la responsabilidad administrativa y para el *quantum de la misma se debe observar el agravamiento punitivo contenido en el numeral 48.1-C del artículo 48 del RLGIT*, es decir, considerando el universo de trabajadores afectados al que corresponde a la planilla de la principal.

6.27. Debe reconocerse que la afectación de la vida por inobservancia de estándares de seguridad y salud que sea debidamente comprobada —incluyendo el nexo causal entre el incumplimiento y el resultado antijurídico— se encuentra proscrita, ya sea en una relación laboral directa o en una de subcontratación, de acuerdo con lo establecido en el RLGIT. Sin perjuicio de lo mencionado, se advierte que la redacción del numeral 48.1-C del artículo 48 del RLGIT debiera ser más adecuada con relación a los criterios para la determinación del *quantum* de la multa en casos de accidentes de trabajo en una relación de subcontratación, ello coadyuvaría a su debida aplicación en concordancia con los principios contenidos en los artículos 1, 2, 22 y 23 de la Constitución Política del Estado, así como el artículo 68 de la LSST.

6.28. En el caso analizado, se identifica que la conducta reprochada a la impugnante no ha sido correctamente motivada, puesto que, los órganos administrativos a cargo del procedimiento sancionador han determinado una sanción administrativa sin explicar de forma clara y precisa la responsabilidad de la impugnante en su calidad de empresa principal. Ni han justificado las razones que sustentan la determinación del *quantum* de la sanción impuesta, ya que desde el Acta de Infracción se ha considerado al número total de trabajadores destacados a la empresa principal, sin justificación jurídica sobre la misma.

6.29. En tal sentido, se aprecia que la Sub Intendencia e Intendencia Regional respectiva, no han sustentado de forma correcta su conclusión, referente a la determinación de la responsabilidad del administrado y determinación de la conducta infractora con su respectiva sanción, pues no se ha desarrollado la relación entre la empresa principal (inspeccionada) y la contratista, a efectos de determinarse, además, si corresponde el agravamiento de sanción impuesto en el numeral 48.1-C del artículo 48 del RLGIT, al tipificar la conducta reprochada dentro del tipo infractor contenido en el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT.

6.30. Siendo que ni en la resolución de primera ni de segunda instancia se ha precisado cuál es el grado de responsabilidad de la inspeccionada como empresa principal, en cuanto al accidente ocurrido, ni determinación debida sobre el *quantum* de la sanción a imponerse a la empresa inspeccionada en su calidad de principal, genera serios cuestionamientos a la aplicación de la potestad sancionadora en el caso de autos.

De la vulneración al principio del debido procedimiento

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

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

6.32. El Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:



"2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal" (énfasis añadido).

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

"Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares. Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito "judicial", sino también en el ámbito administrativo" y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana". (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene -en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N° 2050-2002-AA/TC- que "si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos" (párrafo 69). (...) (énfasis añadido).

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

6.35. El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo con el artículo VII del Código Procesal Constitucional¹⁸. A este entender, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, estableció una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señalando, además, lo siguiente:

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

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

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

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional. Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto

ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo." (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: "un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta -pero suficiente- las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada" (énfasis añadido).

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

6.37. En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material¹⁹.

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

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

6.39. Conforme se detalla, la resolución de sanción (Resolución de Sub Intendencia N° 205-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE) no ha efectuado una correcta subunción de los hechos constatados bajo la conducta sancionada para la asignación de responsabilidades hacia la Inspeccionada, de acuerdo con los fundamentos señalados precedentemente.

6.40. Es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.

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

"7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el

ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales. Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

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

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

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica (...)

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). (...)

f) Motivaciones cualificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal." (énfasis agregado).

6.42. En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia si bien da la apariencia de motivación al citar normas y reiterar los hechos constatados por el personal inspectivo, no analiza y subsume la infracción imputada a la impugnante en el tipo infractor correspondiente, deviniendo en que su decisión carece de sustento jurídico alguno.

6.43. Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14 del TUO de la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

"Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14" (énfasis agregado).

6.44. Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub Intendencia de

Resolución, que debió de evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador.

6.45. Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 205-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 03 de marzo de 2022, confirmada por la Resolución de Intendencia N° 084-2023-SUNAFIL/IRE-LIB incurrir en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

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

6.46. El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema". Precisa, además, que se sustenta en la "inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal".

6.47. En este expediente se han identificado vicios al debido procedimiento de la impugnante, al momento de motivar sobre la presunta infracción cometida por la impugnante, que acarreo la imposición de una multa por la infracción al numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT, así como en la determinación del quantum de la sanción contenida en el numeral 48.1-C del artículo 48 del mismo cuerpo normativo.

6.48. En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 205-2022-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 03 de marzo de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 1 del artículo 12 y el numeral 1 del artículo 13 del TUO de la LPAG; tal resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

6.49. Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.

6.50. En consecuencia, corresponde remitir los actuados del presente procedimiento sancionador al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

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

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

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

7.2. En tal sentido, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 48.1-C del artículo 48 del RLGIT, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos 6.14, 6.15, 6.25 y 6.26 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 CARTAVIO SOCIEDAD ANONIMA ABIERTA, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 205- 2022-SUNAFIL SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 03 de marzo de 2022, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de La Libertad, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 781-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 205- 2022-SUNAFIL SUNAFIL/IR-LL/SIRE, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento considerando los alcances señalados en la presente resolución.

TERCERO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.14, 6.15, 6.25 y 6.26 de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

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

QUINTO.- Notificar la presente resolución a CARTAVIO SOCIEDAD ANONIMA ABIERTA, y a la Intendencia Regional de La Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.

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

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

Regístrese y comuníquese.

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

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

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

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

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

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

9 Pacheco, L. (2008). La dignidad humana en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo (Ed.). 60 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: Jornadas Universitarias. (pp.9-30).

10 Énfasis agregado.

11 Énfasis agregado.

12 Énfasis añadido.

13 Énfasis añadido.

14 RLGIT, "Artículo 48.1-C Tratándose de las infracciones tipificadas en los numerales 25.16 y 25.17 del artículo 25; el numeral 28.10 y 28.11 del artículo 28, cuando cause muerte o incapacidad parcial o total permanente; y los numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14 del artículo 46 del presente Reglamento, únicamente para el cálculo de la multa a imponerse, se considera como trabajadores afectados al total de trabajadores de la empresa. (...)"

15 Énfasis agregado.

16 OSPINA SALINAS, Estela, y BEJAR CARDENAS, Elio. El deber de Coordinación Interempresarial. Lima: Análisis Laboral. Edición de Aniversario, 2017, p. 43.

17 Ibid. p. 45

18 Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

19 "TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Investigación de accidentes de trabajo/ incidentes peligrosos (Incumplimiento (s) en materia de SST que cause la muerte o invalidez total o parcial; coordinación sobre seguridad y salud entre empresas que desarrollan actividades en un mismo centro de trabajo; gestión interna de seguridad y salud en el trabajo(notificación o aviso de accidente de trabajo mortal o incidente peligroso; registro de inducción, capacitación, entrenamiento y simulacros de emergencia; reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo; registro de accidente de trabajo e incidentes); Condiciones de seguridad: en lugares de trabajo, instalaciones de trabajo, instalaciones civiles y maquinaria (condiciones seguridad); equipos de protección personal, formación e información sobre seguridad en el trabajo; identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER).

² Notificada a la impugnante el 13 de marzo de 2023, véase folio 67 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