



palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

(...)

1.11. Principio de verdad material.-

En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. En el caso de procedimientos tripartitos la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público."

²¹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V, Buenos Aires: Editorial Heliasta, p. 549.

²² Artículo 13.- Alcances de la nulidad

(...)

13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

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

J-2419169-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 005-2025-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 061-2022-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA

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

ACTO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA
IMPUGNADO N° 1447-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIA : LABOR INSPECTIVA

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

Lima, 13 de junio de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL PERU S.A.C.**, (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 1447-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 26 de agosto de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Orden de Inspección N° 1168-2021-SUNAFIL/INSSI, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, **SST**), que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 029-2022-SUNAFIL/INSSI (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.7. La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-001498-2023-SUNAFIL/ILM, recibido el 07 de junio de 2023 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

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

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL PERU S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1447-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 24,196.00 por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES a la labor inspectiva, tipificadas en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; esto es, el 01 de septiembre de 2022.

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

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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

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

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

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

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

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la conducta tipificada

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

6.2. Así, corresponde analizar el cumplimiento del principio de tipicidad.⁹ Sobre el particular, recuerda la doctrina que “el mandato de tipificación que este principio conlleva, no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”.¹⁰

6.3. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha determinado en la sentencia recaída en el expediente N° 01873-2009-AA/TC, lo siguiente: “Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada”.

6.4. De acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG¹¹, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

6.5. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha establecido que “El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”.¹²

6.6. En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable

por el incumplimiento de la normativa sociolaboral.

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

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

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

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

“15. De esta manera, en la formulación de actas de infracción y en su calificación posterior, **deberá observarse que, cuando la fiscalización pueda proseguir desplegando sus funciones, a pesar del comportamiento del inspeccionado que haya perturbado o retrasado la investigación, deberá imputarse la infracción prevista en el artículo 45.2 del RLGIT. En cambio, cuando la demora del sujeto inspeccionado frustre la fiscalización, la tipificación invocable será la del artículo 46.3 del RLGIT.**

16. Para la aplicación de este criterio, siempre será determinante el examen de la motivación que consta en el Acta de Infracción, que debe ser no sólo puntual y concisa, sino también suficiente, para poder concluir que la conducta del administrado constituye una falta al deber de colaboración de acuerdo al artículo 45.2 del RLGIT, o al artículo 46.3 del RLGIT, según se haya acreditado en el procedimiento” (énfasis añadido).

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

“9. En la misma medida, cuando el inspeccionado no cumpla con la entrega de la información requerida dentro del plazo señalado por el inspector, se sujeta a la calificación del propio inspector actuante, quien podrá o no considerar la documentación remitida en función de la programación de las actuaciones inspectivas que tenga a cargo. En tal supuesto, debe atenderse a que el retraso en la entrega puede producir el efecto de la subsanación o puede imposibilitar la revisión integral de lo solicitado, por lo que se atenderá a la descripción del inspector de trabajo para establecer si tal supuesto constituye un supuesto de aplicación del artículo 46.3 del RLGIT. (...)”

11. Por ello, cuando los inspeccionados conocen de antemano el plazo otorgado para las actuaciones

inspectivas (por ejemplo, por la notificación de la extensión del plazo de las actuaciones inspectivas), la entrega de la documentación solicitada durante el último día de etapa fiscalizadora y que por el volumen o complejidad de la misma no le permite a la autoridad fiscalizadora el analizar y adoptar decisiones en base a dicho contenido, colisionando con el principio de buena fe al frustrar la inspección del trabajo.

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

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

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

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

Figura N° 01
Correo del 17 de enero de 2022¹⁶



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.

b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los “antecedentes del servidor”, como ordena la ley en este caso.

c) **Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso.**”²³ (énfasis añadido).

6.25. De este modo, corresponde precisar el contenido de los precedentes emitidos previamente y así determinar que para esta instancia de revisión, si bien en la Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL se establecieron criterios para la subsunción de la conducta infractora vinculada con la demora en la respuesta de los requerimientos de información en los supuestos contenidos en el numeral 45.2 del artículo 45 o el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, dicho análisis no excluyó la existencia de supuestos en los cuales esta conducta, aun constituyendo una falta al deber de colaboración, no resulte punible sobre la base de una evaluación a cargo del propio inspector actuante sobre el caso en específico, atendiendo a la regla de la razonabilidad y a los lineamientos establecidos en la jurisprudencia constitucional para que la imposición de una sanción sea considerada una decisión razonable. Esto se aclaró cuando, en el precedente fijado en el considerando 9 de la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, se expresó que “[...] debe atenderse a que el retraso en la entrega [de información] puede producir el efecto de la subsanación o puede imposibilitar la revisión integral de lo solicitado” [...].

6.26. En los casos que son examinados por el Tribunal de Fiscalización Laboral, se advierte que la evaluación desarrollada durante las actuaciones inspectivas y los órganos a cargo del procedimiento administrativo sancionador para determinar la responsabilidad de las conductas derivadas de la demora en la respuesta a los requerimientos de información, dejan de lado en su análisis a ciertos elementos propios del caso que podrían ser relevantes para evaluar tanto al deber de colaboración global como los efectos producidos por la demora en la entrega de información.

6.27. Así, a juicio de esta instancia de revisión, aun cuando el ilícito por la entrega tardía de información constituyera un actuar reprochable, la propuesta de infracción o la sanción resultaría irrazonable si es que el inspector de trabajo comisionado al caso en concreto puede evaluar la información y concluir que el sujeto inspeccionado ha cumplido las normas de trabajo objeto de supervisión en un lapso adecuado, que en todos los casos corresponde a cada servidor de la Inspección del Trabajo estimar, en función de la programación y cumplimiento diligente de todas las actividades que debe ejecutar en observancia de la función inspectiva.

6.28. De esta forma, es el inspector actuante el único servidor que puede establecer una estimación ponderada sobre la pertinencia o impertinencia de interrumpir las actividades que debe ejecutar tras la superación del plazo establecido para la exhibición de determinada pieza informativa, sea a través del envío de documentos en físico, por vía digital o a través de una sesión de comparecencia, por ejemplo. En estos casos, el inspector deberá identificar

que se encuentra ante un supuesto distinto a los tipificados en el numeral 45.2 del artículo 45 (referido a la perturbación y retraso de la fiscalización imputable al inspeccionado) y 46.3 del artículo 46 del RLGIT (que alude a la negativa de entrega de información).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De la vulneración al principio del debido procedimiento

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

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

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

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

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

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

“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares. Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 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).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*"Artículo 10.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:*

(...)

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

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

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

6.48. 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".

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

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

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

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

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

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

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

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

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

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

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

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

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

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



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

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

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

Regístrese, comuníquese y publíquese,

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Vocal Titular

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

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

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

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano 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 Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales

(...)

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

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras".

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

¹¹ TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

²² Ocampo Vásquez, Fernando. (2011) "EL Principio de Razonabilidad como límite a la tipificación reglamentaria de los Organismos Reguladores". En lus et veritas núm. 42, pág. 291.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2192-2004-AA/TC. Citada por MORÓN URBINA, op. cit. pp. 24-25.

²⁴ **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG** "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

²⁵ "TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)

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

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

J-2419177-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 006-2025-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 3778-2020-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 175-2023-SUNAFIL/ILM

MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.**, en consecuencia, **NULA EN PARTE** la Resolución de Sub Intendencia N° 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, emitida en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3778-2020-SUNAFIL/ILM. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.51, 6.52 y 6.53 de la presente resolución, referidos a la acreditación del nexo causal en caso de detectarse incumplimientos de carácter formal, en el marco de investigación de accidentes de trabajo.

Lima, 27 de junio de 2025

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **SUPERMERCADOS PERUANOS SOCIEDAD ANONIMA "O" S.P.S.A.**, (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 175-2023-SUNAFIL/ILM, de fecha 13 de marzo de 2023 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante la Orden de Inspección N° 23259-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante, **SST**)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 4705-2019-SUNAFIL/ILM, (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sancionar

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

1.2. Que, mediante la Imputación de Cargos N° 644-2022-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 15 de marzo de 2022, notificada el 17 de marzo de 2022, se inició la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo 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° 2741-2022-SUNAFIL/ILM/SINS/AI2 de fecha 14 de noviembre de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Sanción 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de sanción N° 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, de fecha 14 de diciembre de 2022, notificada el 16 de diciembre de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/. 37,800.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

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

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

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

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

1.4. El 30 de diciembre de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de sanción N° 1521-2022-SUNAFIL/ILM/SISA3, argumentando lo siguiente:

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

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

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

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