



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0776-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 793-2021-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S.A.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 538-2023-SUNAFIL/ILM

MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO
LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la **SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S.A.A.**, y, en consecuencia, la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Sub Intendencia N° 396-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4, notificada el 24 de marzo de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 793-2021-SUNAFIL/ILM.

Lima, 29 de mayo de 2026

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la **SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S.A.A.**, (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 538-2023-SUNAFIL/ILM, notificada el 17 de mayo 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° 094-2020-SUNAFIL/INSSI, 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), que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 43-2020-SUNAFIL/INSSI (en adelante, **el Acta de Infracción**). En mérito al operativo de nombre "OPERATIVOS INSSI MINAS 2020" en aplicación del literal d) del artículo 12° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.
- 1.2.** Que, mediante Imputación de Cargos N° 415-2021-SUNAFIL/ILM/AI-I, notificada el 25 de junio 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 de Instrucción N° 52-2022-SUNAFIL/ILM/AI1, notificada el 02 de febrero 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 4 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la que mediante Resolución de Sub Intendencia N° 396-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4, notificada el 24 de marzo de 2022, multó a la impugnante por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir con el sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo en las empresas - medidas preventivas aplicables a la limpieza y desinfección frente al riesgo de exposición a la COVID-19; tipificada en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir la medida de requerimiento de fecha 05 de junio de 2020; tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.4. Con fecha 18 de abril de 2022, la impugnante presentó recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 396-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 538-2023-SUNAFIL/ILM, notificada el 17 de mayo de 2023, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante y confirmó la sanción contra la administrada.

1.6. Con fecha 07 de junio de 2023, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 538-2023-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, recibido el 08 de abril de 2024 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° 29981¹, 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.

¹ “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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0776-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

2.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981², en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo³ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁴, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁵ (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 206 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de estos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado

² "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. (...)"

³ "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."

⁴ "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.

⁵ "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."

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”⁶.
- 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 este orden de ideas, resulta indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia sociolaboral -tanto adjetivo como sustantivo- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema de Inspección del Trabajo. La normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujetos del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico-procedimental establecida en el marco del Sistema de Inspección del Trabajo. Cabe precisar que dicho análisis garantiza la vigencia del debido proceso en sede administrativa, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁷.
- 3.6. En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S.A.A.

- 4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que **SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S.A.A.**, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 538-2023-

⁶ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N°004-2017-TR.

⁷ Ver, por ejemplo, las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 3741-2004-PA, 615-2009-PA/TC, 6136-2009-PA/TC, 6785-2006-PA/TC, 2608-2009-PA/TC, 6132-2008-PA/TC, 3792-2009-PA/TC y 2597-2009-PA/TC.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0776-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta por la comisión, de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de SST, tipificada en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, y una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 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 18 de mayo 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 **SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S.A.A.**

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 07 de junio de 2023, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 538-2023-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes argumentos:

- i. Inaplicación del artículo IV, inciso 1.1 del TUO de la LPAG y del artículo 17 y 53 del RLGIT: Por afectación al principio de legalidad al no respectarse los plazos establecidos en la ley para el desarrollo del procedimiento inspectivo y sancionador.
- ii. Inaplicación del artículo IV. Inciso 1.2 del TUO de la LPAG: Sobre el supuesto incumplimiento al sistema de gestión en SST: Se busca sancionar a la empresa por hechos no detallados de forma previa ni requeridos a nuestra parte en ninguna instancia.
- iii. Inaplicación del artículo 17.2 del RLGIT: Nuestra empresa no ha incurrido en incumplimiento alguno, a la normativa de seguridad y salud en el trabajo.
- iv. Vulneración al numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT: Debe tenerse en cuenta que, habiéndose acogido nuestros argumentos de fondo desarrollados en nuestros descargos, debió desestimarse también el supuesto incumplimiento a la medida de requerimiento, pues la misma sanciona el supuesto no cumplimiento de aspectos relacionados al IPERC, al sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la medida inspectiva de requerimiento

- 6.1. Conforme lo establece el numeral 5.3 del inciso 5 del artículo 5 de la LGIT, los inspectores del trabajo están investidos de autoridad y facultados para requerir al sujeto responsable que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento. Sobre ello, el numeral 13.5 del artículo 13 del RLGIT establece que, dichas medidas, se adoptan dentro del plazo establecido para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias a que se refiere los numerales 13.3 y 13.4 del artículo 13 del mismo reglamento.

6.2. Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece lo siguiente:

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. **Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas.** En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse”. (énfasis añadido).

6.3. En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2 que “**si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento,** cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización” (énfasis añadido).

6.4. Como se evidencia de las normas glosadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador (PAS).

6.5. Cabe indicar que, la inobservancia o incumplimiento de la medida de requerimiento genera la infracción calificada como muy grave a la labor inspectiva, prevista en el inciso 46.7 del artículo 46 del RLGIT, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas para el cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral. Asimismo, cabe precisar que, esta infracción a la labor inspectiva se generaría con independencia y en forma adicional a la identificada dentro del marco de la ejecución a la labor inspectiva en materias sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo.

6.6. Así las cosas, corresponde indicar que la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una disposición ordenada por el servidor -inspector de trabajo- que puede tener como objeto el revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador (medida de requerimiento en modalidad de subsanación de una infracción determinada por la inspección del trabajo), existiendo otra variante por la que los inspectores conminan al sujeto inspeccionado a adecuar su comportamiento a lo prescrito en las normas de trabajo (medida de requerimiento en modalidad de rectificación de una infracción determinada por la inspección del trabajo).

6.7. Por ello, la inspeccionada tiene la carga de dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad inspectiva, caso contrario, su incumplimiento constituye infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa, según lo dispuesto por el artículo 36 de la LGIT y el artículo 46 numeral 46.7 del RLGIT.

6.8. En esa línea argumentativa, de conformidad con el precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 06 de mayo de 2022, en el diario oficial El Peruano, la



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0776-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

evaluación de los alegatos relativos a las medidas inspectivas de requerimiento deben de encontrarse vinculadas bajo los siguientes aspectos:

(...) 6.9 En ciertos casos —como el que es objeto de la presente resolución— el recurso de revisión propone el análisis de infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT¹⁰, pero las materias objeto de la medida de requerimiento son calificadas por la normativa como faltas “graves” o “leves”, lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material de este Tribunal.

6.10 De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas por inexecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la **proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de tales medidas**, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia”. (énfasis añadido).

- 6.9.** Ahora bien, de autos se observa que la medida inspectiva de requerimiento de fecha 05 de junio de 2020, ordenó a la inspeccionada que cumpla en un plazo máximo de cinco (05) días hábiles, con la adopción de las medidas requeridas, bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento, ordenando cumplir con las siguientes acciones:

Figura N° 01:

- | |
|---|
| <p>1- Acreditar contar con la identificación de peligros y evaluación de riesgos - IPERC, conforme a ley; levantado las observaciones señaladas en el hecho verificado primero.</p> <p>2- Acreditar el cumplimiento de medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo, frente al riesgo de exposición al Covid-19, a fin de garantizar y mantener un ambiente de trabajo seguro y saludable, entre ellos debe contar con instrumentos acordes a la legalidad y que levanten las observaciones indicadas en el segundo hecho verificado, que incluye el Plan para la vigilancia, prevención y control del COVID – 19.</p> |
|---|

- 6.10.** Conforme consta de los hechos constatados del acta de infracción, la impugnante no acreditó el cumplimiento total de la medida inspectiva de requerimiento adoptada con fecha 05 de noviembre de 2020. Por tanto, conforme a lo constatado por el inspector comisionado, se configuró la infracción al numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- 6.11.** En este punto corresponde invocar el precedente administrativo aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 009-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 11 de junio de 2023 en el diario oficial El Peruano, referida a los elementos de la medida de requerimiento se dispuso:

“6.26 La medida inspectiva de requerimiento, al ser una “orden dispuesta por la inspección de trabajo para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo”, **debe contener un mandato claro** y su entendimiento **debe regirse por la razonabilidad, el deber de colaboración y la buena fe procedimental**. En ese

sentido, la medida de requerimiento debe cumplir con expresar el ámbito subjetivo y objetivo, siendo estos extremos suficientes para producir el resultado esperado por la medida: la rectificación de una situación antijurídica.

a) Ámbito subjetivo: En primer lugar, debe individualizar a los trabajadores afectados por el incumplimiento reprochado al sujeto inspeccionado;

b) Ámbito objetivo: En segundo lugar, a) **debe identificar la afectación resultante de un comportamiento imputable al empleador** —como ocurre en el caso de autos, al describirse el número de horas en sobretiempo laboradas, así como su incumplimiento en el pago— y, b) **establecer cómo es que debe cumplirse dicha medida**, es decir, qué acciones debe ejecutar el inspeccionado a fin de revertir la conducta reprochada. En ese sentido, el ámbito objetivo de la medida de requerimiento no se agota con la mención de la normativa legal vigente afectada o inobservada por el sujeto inspeccionado, sino que incluye el mandato de su cumplimiento, en la forma y modo esperado. (...)” (énfasis añadido)

6.12. Es pertinente precisar que, el cumplimiento de una medida inspectiva de requerimiento exige, en principio, su atención integral, oportuna y conforme a los términos válidamente establecidos por la autoridad inspectiva. Dado su carácter coercitivo, dicha medida presupone la existencia de mandatos claros, posibles y emitidos dentro del marco normativo aplicable, pues únicamente frente a requerimientos válidamente determinados puede exigirse su acatamiento íntegro dentro del plazo conferido, sin que resulte admisible un cumplimiento fragmentario o condicionado a interpretaciones unilaterales del administrado.

6.13. En efecto, aunque la medida inspectiva de requerimiento pueda comprender diversos mandatos específicos, cada uno de éstos responde a un incumplimiento específico y constituye una obligación autónoma que debe ser cumplida de manera independiente. La eventual invalidez o cuestionamiento de alguno de los mandatos no compromete, por sí misma, la exigibilidad de los demás, siempre que éstos hayan sido emitidos conforme a la razonabilidad, el deber de colaboración y la buena fe procedimental; sin embargo, dicha autonomía no habilita a la Administración a exigir el cumplimiento de mandatos cuyo contenido resulte defectuoso, irrazonable o de imposible ejecución, pues ello afectaría la propia finalidad de la medida inspectiva de requerimiento. En esa línea, el administrado mantiene vigente su deber de colaboración previsto en el artículo 9° de la LGIT, lo que implica dar cumplimiento a las obligaciones válidamente dispuestas, incluso cuando pueda discrepar sobre algún extremo individual. Esta interpretación razonable y proporcional garantiza que la medida sea cumplida con su objetivo sin que la discusión sobre un mandato específico afecte la efectividad y validez de los demás.

6.14. En el presente caso, del análisis integral de la medida inspectiva de requerimiento se advierte que, si bien el personal inspectivo consignó las obligaciones en materia de relaciones laborales incumplidas cuyo cumplimiento debía acreditarse, así como las disposiciones normativas vinculadas, se omitió identificar de manera expresa y concreta el tipo infractor previsto en el RLGIT que resultaba aplicable frente a los incumplimientos advertidos. Tal individualización normativa constituye un elemento esencial de la medida, en tanto el artículo 14° de la LGIT dispone que tal medida se reflejará por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, lo que implica la observancia estricta de estándares contenidos en la reglamentación aplicable.

6.15. En esa línea, la exigencia de consignar el tipo infractor no se deriva únicamente de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, denominada “Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva” aprobada por la Resolución de Superintendencia N° 031-2020-



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0776-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SUNAFIL⁸ (en adelante, la Directiva), sino que emana directamente del Principio de Legalidad y de lo establecido en el artículo 14° de la LGIT y del artículo 17° del RLGIT, los cuales supeditan la emisión de una medida a la comprobación previa de una infracción subsanable. La Directiva no introduce exigencias autónomas, sino que desarrolla el mandato legal de asegurar que toda medida de requerimiento detalle los hechos constitutivos del incumplimiento, las normas vulneradas y el tipo infractor por el cual el RLGIT tipifica dicha conducta infractora. En tal virtud, la observancia de la Directiva constituye una manifestación concreta del principio de legalidad y no un requisito meramente formal o accesorio.

- 6.16.** En consecuencia, la omisión de identificar el tipo infractor aplicable impide que el administrado conozca de manera íntegra y clara la ilicitud que se le atribuye y, por ende, limita su posibilidad de anticipar las consecuencias jurídicas derivadas de un eventual incumplimiento. La ausencia de dicho elemento afecta directamente los Principios de Legalidad y Debido Procedimiento, al privar al sujeto inspeccionado de la información mínima necesaria para evaluar si corresponde acatar la tesis de la autoridad inspectiva, subsanar las conductas observadas o cuestionar la validez de los mandatos emitidos.
- 6.17.** Debe considerarse que el encuadramiento jurídico preliminar —esto es, la identificación del tipo infractor en el que podría subsumirse la conducta advertida— constituye una actuación de especial relevancia, en tanto proyecta de manera inmediata los efectos de la potestad inspectiva sobre la esfera jurídica del administrado y define el marco jurídico de su eventual responsabilidad. La emisión de una medida inspectiva de requerimiento presupone que el personal inspectivo cuenta, al menos de manera indiciaria, con una hipótesis de antijuricidad susceptible de ser revertida por el sujeto inspeccionado. Por ello, no resulta compatible con el debido procedimiento que el tipo infractor sea incorporado recién en el Acta de Infracción, sin haber sido previamente comunicado al sujeto inspeccionado, pues ello lo expone a una imputación de responsabilidad sobre hechos cuyo encuadre jurídico desconocía al momento de evaluar el cumplimiento del mandato contenido de la medida.
- 6.18.** En atención a lo expuesto, la omisión del tipo infractor sustantivo constituye un vicio trascendente que afecta el contenido y validez de la medida inspectiva de requerimiento, al impedir conocer la causa jurídica que justifica su emisión y, en consecuencia, desnaturalizar su finalidad preventiva y correctiva. Una medida carente de tipificación no permite al administrado identificar las ilicitudes previamente constatadas ni comprender las conductas cuya subsanación se le exige, careciendo así de la estructura mínima requerida para generar efectos jurídicos válidos.
- 6.19.** Bajo dicho escenario, la medida inspectiva de requerimiento se configura como un mandato genérico desprovisto de los elementos esenciales que exige el principio de legalidad para dotarlo de validez y exigibilidad. En tal sentido, no resulta jurídicamente viable atribuir responsabilidad por su presunto incumplimiento, por cuanto la

⁸ Vigente durante las actuaciones inspectivas de investigación en el presente caso.

imposición de la infracción muy grave prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT depende de la validez de la medida que se afirma transgredida.

- 6.20. En consecuencia, corresponde dejar sin efecto la multa impuesta por la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT, al verificarse que esta se sustentó en una medida inspectiva emitida en contravención del principio de legalidad y carente de los elementos mínimos necesarios para su exigibilidad.

Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo

- 6.21. En principio, dado los argumentos expresados por la impugnante, este Tribunal debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.
- 6.22. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

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

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

- 6.23. A su vez, el numeral 2 del artículo 230° del TUO de la LPAG señala que:

Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

- 6.24. Concordante a ello, la LGIT desarrolla en su artículo 44 los principios generales del procedimiento sancionador, entre ellos: “(...) a) Observación del debido proceso, por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho (...)”.
- 6.25. El Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento,



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0776-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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).*

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

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

- 6.27. Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG y la LGIT, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto en relación con la vulneración alegada.

Sobre la presunta vulneración a la motivación de las resoluciones

- 6.28.** Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.
- 6.29.** En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
- 6.30.** Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
- 6.31.** Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

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

“[...]El 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0776-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

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

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

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

- 6.33.** Del expediente se advierte la imposición de la sanción por la comisión de la infracción muy grave en materia de SST, por no acreditar la implementación de medidas preventivas frente a la COVID-19, tipificada en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT.
- 6.34.** Sobre el particular, es oportuno señalar que el referido tipo infractor establece: “No adoptar las medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo **de las que se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud** de los trabajadores y personas que prestan servicios dentro del ámbito del centro de labores”. (énfasis añadido)
- 6.35.** En ese entendido, el tipo infractor requiere que la o las conductas incurridas deriven en un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud. Sobre la inminencia en la vida y salud, la doctrina precisa: “(..) el peligro debe ser concreto e inminente para la vida misma o para la salud del sujeto pasivo. Todo riesgo que no tenga estas connotaciones carece de relevancia para la presente figura delictiva, como sucedería si se verifica que el riesgo es leve o remoto”.⁹
- 6.36.** La Organización Internacional de Trabajo, en la Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo, contiene referencias sobre la deficiencia grave en materia de seguridad y salud

⁹ Salinas Siccha, Ramiro. Derecho Penal. Parte Especial. Quinta edición. Lima: Grijley, 2013, p. 268.

en el trabajo, manifestando una perspectiva abierta a utilizar las medidas de la Administración Pública dentro de cierto margen de razonabilidad. Así, se puede encontrar la siguiente referencia:

“Cuando los niveles son tan deficientes que existe un riesgo inminente para la plantilla, un inspector puede ser autorizado a expedir en el acto un documento legal por el que se prohíbe la utilización de la maquinaria o la instalación en cuestión, o se detiene el proceso hasta que el riesgo haya sido plenamente controlado. Si el riesgo es de menor orden, los inspectores pueden expedir una notificación oficial exigiendo formalmente la adopción de medidas de mejora de la situación en un plazo determinado. Son acciones que constituyen un medio eficaz de optimizar con rapidez las condiciones de trabajo y, a menudo, una forma de ejecución preferible a los procedimientos judiciales, que pueden resultar incómodos y lentos para garantizar la aplicación de soluciones”¹⁰.

6.37. En la dogmática, podemos considerar la opinión de Gonzales Ortega y Aparicio Tovar¹¹, quienes, sobre el riesgo grave e inminente, señalan lo siguiente:

“La gravedad o magnitud de un riesgo se mide por la probabilidad de la producción del daño y por la severidad del mismo”.

6.38. En la línea de lo señalado, este Tribunal mediante Resolución de Sala Plena N° 008-2024-SUNAFIL/TFL, del 8 de mayo de 2024, determinó en calidad de precedente vinculante, los siguientes fundamentos:

“6.5. El Tribunal Constitucional ha sostenido que el Principio de presunción de inocencia se constituye “en un límite al principio de libre apreciación de la prueba por parte del juez, puesto que dispone la exigencia de un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad, más allá de toda duda razonable”. Siguiendo tal criterio, en sede administrativa fiscalizadora y sancionadora, podemos afirmar que el Principio de Presunción de Licitud opera como lineamiento exigible a los órganos correspondientes del Sistema de Inspección del Trabajo, en los casos en los que los tipos sancionadores no establezcan un régimen objetivo de responsabilidad.

6.6. Resulta de vital importancia que la administración satisfaga un estándar probatorio razonable sobre la comisión de la infracción por la que se imputa a una inspeccionada, teniendo en cuenta que el nivel de probanza de la acusación es que ésta se encuentre acreditada más allá de toda duda razonable. La Administración Pública no solo debe encargarse de mostrar pruebas de la acusación, sino que tiene que encargarse de valorar y argumentar que tales piezas sustentan el análisis sobre los hechos probados del caso y en debida consideración del principio de tipicidad.
(...)

6.13. Por tanto, atendiendo a la conjunción copulativa “riesgo grave e inminente²³” del tipo infractor del numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, para el juicio de subsunción del comportamiento reprochado no será suficiente que los inspectores de trabajo acrediten la gravedad por acción u omisión del incumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo por parte del sujeto inspeccionado. De conformidad con el principio de tipicidad, también se deberán desarrollar las razones que sustentan la inminencia en la configuración de dicho riesgo grave en materia de seguridad y salud de los trabajadores que la administración considere como afectados (y, eventualmente, de las personas que prestan servicios dentro del ámbito del centro de labores).

¹⁰ Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo (2022). Organización Internacional de Trabajo. Tomo II, capítulo 57. <https://www.insst.es/tomo-ii-énfasis-agregado>

¹¹ Gonzales Ortega y Aparicio Tovar. Comentarios a Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales. Trotta, Madrid, 1996. Pp. 139.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0776-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.14. Por tanto, y siguiendo la línea resolutive de la Sala en las Resoluciones Nros. 463-2021, 565-2022-SUNAFIL/ TFL-Primera Sala, así como las Resoluciones Nros. 1116, 1135,1163-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y la Resolución N° 127-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otras; el Tribunal de Fiscalización Laboral sienta como criterio vinculante que la imputación del numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT implica necesariamente la verificación, por parte de la inspección del trabajo, del incumplimiento en la adopción de medidas preventivas sobre las condiciones de trabajo que implique un grave riesgo e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores y prestadores de servicios en el centro de labores. Por ello, la autoridad administrativa debe efectuar el análisis y sustentar si efectivamente la Inspeccionada incurrió en la infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo, en los términos establecidos en el tipo señalado, conforme al considerando anterior.”

- 6.39.** Estando a lo señalado, correspondía a la inspección del trabajo verificar que los incumplimientos en la adopción de medidas preventivas sobre las condiciones de trabajo identificadas, impliquen un grave riesgo e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores y prestadores de servicios en el centro de labores. Fundamentos que no se advierte de los actuados, pues las instancias previas se han limitado a advertir, en consideración a lo identificado por el comisionado, los incumplimientos de las medidas preventivas, sin determinar si los mismos implican un grave riesgo e inminente. Supuesto que no permite verificar la correcta configuración del tipo infractor imputado.
- 6.40.** A consideración de esta Sala, la interposición de una sanción sin haberse delimitado correctamente el tipo infractor genera serios cuestionamientos a la aplicación de la potestad sancionadora en el caso de autos. En esa línea de razonamiento, se advierte que se ha vulnerado el debido procedimiento, a través de su manifestación de la debida motivación.
- 6.41.** Si bien la Sub Intendencia de Resolución mediante la resolución de sanción hace un análisis de la infracción imputada, no se advierte que haya efectuado la motivación correspondiente respecto del supuesto antes señalado, resultando de vital importancia dicho análisis para la correcta determinación de la configuración de la infracción imputada. Por lo que la Resolución de Sub Intendencia N° 396-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4, notificada el 24 de marzo de 2022, en dicho extremo, incurre en una falta de motivación y análisis de las actuaciones inspectivas, vulnerando el debido procedimiento.
- 6.42.** En ese entendido, 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, y valorando los medios probatorios presentados y actuados; 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° 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; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

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. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por “X”, pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de “X” en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0776-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

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). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139º, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.

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 añadido)

- 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 no ha efectuado el análisis de validez de las actuaciones inspectivas, referente a la correcta tipificación de la infracción muy grave en materia de SST, por no acreditar la implementación de medidas preventivas frente a la COVID-19. Por lo que se advierte que su decisión, en dicho extremo, carece de sustento jurídico exigido.

- 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 y lo actuado en la fase inspectiva, respecto al extremo antes señalado.
- 6.47. Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 396-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4, confirmada por la Resolución de Intendencia N° 538-2023-SUNAFIL/ILM, incurre en vicio de nulidad parcial 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.
- 6.48. Cabe indicar que la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta solo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independizables para que se pueda seccionar solo la parte que adolece de nulidad.¹² Por tanto, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente, un acto parcialmente válido, en la parte que no adolece de vicio alguno, tal como se evidencia en el presente caso.
- 6.49. En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 396-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4, en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo; corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento vinculados a dicho extremo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 y 13.2¹³ del artículo 13 del TUO de la LPAG.
- 6.50. Cabe mencionar que, la nulidad parcial permite anular una parte del acto y dejar intacta la otra, separando según la independencia que las mismas puedan brindar respecto de la otra parte. De igual manera permite reconocer otros efectos distintos al acto nulo¹⁴.

¹² CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V, Buenos Aires: Editorial Heliasta, p. 549.

¹³ 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.

¹⁴ 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0776-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.51. Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial que motiva la nulidad parcial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, acorde a los argumentos contenidos en la presente Resolución.

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

6.52. 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”.

6.53. Considerando lo señalado, la Resolución de Sub Intendencia N° 396-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4, notificada el 24 de marzo de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo. Por lo que dicho extremo de la resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

6.54. En consecuencia, se remite la presente Resolución al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos de 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.

6.55. Finalmente, debemos señalar al dejarse sin efecto y declararse la nulidad respecto de las sanciones impuestas por los fundamentos expuestos en la presente resolución, resulta inoficioso emitir pronunciamiento por todos los argumentos del recurso de revisión.

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° 006-2026-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la **SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S.A.A.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 538-2023-SUNAFIL/ILM, notificada el 17 de mayo de 2023, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 793-2021-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. – Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Sub Intendencia N° 396-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4, notificada el 24 de marzo de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 793-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT.

TERCERO. – **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 396-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4, notificada el 24 de marzo de 2022, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.7 del artículo 28 del RLGIT, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

CUARTO. – **DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 396-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE4, notificada el 24 de marzo de 2022, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 538-2023-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

QUINTO. – Declarar agotada la vía administrativa, respecto a la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT, debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa en las materias de su competencia.

SEXTO. – Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, 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 6.54 de la presente resolución.

SÉPTIMO. – Notificar la presente resolución a **SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S.A.A.**, y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 0776-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI

20260527 JSCM- HR 110173-2023