



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 087-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	568-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE5
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRAMIENTO EN TRABAJO INDUSTRIAL - SENATI
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 636-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	- RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRAMIENTO EN TRABAJO INDUSTRIAL - SENATI** en contra de la Resolución de Intendencia N° 636-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de abril de 2021.

Lima, 12 de julio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRAMIENTO EN TRABAJO INDUSTRIAL - SENATI** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 636-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de abril de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 6778-2016-SUNAFIL/INSSI, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones sociolaborales¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2321-2016 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave a la normativa de relaciones laborales.
- 1.2** Mediante Proveído de fecha 03 de noviembre de 2016, notificado a la impugnante el 22 de noviembre de 2018, juntamente con el Acta de Infracción, se dio inicio a la etapa

¹ Se dispuso la siguiente materia de inspección: Hostigamiento y actos de hostilidad (sub materia: otros hostigamientos).



instructiva, otorgándose un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 Recibidos los descargos, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 357-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE5, con fecha 22 de noviembre de 2017, la Sub Intendencia de Resolución 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana multó a la impugnante² por la suma de S/. 6,912.50 (seis mil novecientos doce con 50/100 soles)³ por haber incurrido en:

- Una (01) infracción MUY GRAVE por incurrir en actos de hostilidad al afectar la dignidad a la trabajadora Maria Teresa Anampa Alvarez, por no asignarle trabajo efectivo⁴, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

1.4 Mediante escrito de fecha 08 de febrero de 2018, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 357-2017-SUNAFIL/ILM-SIRE5, señalando que no existe multa administrativa, por el hecho de haberse pagado sin la existencia de un trabajo realizado, por lo que, por **razones de dignidad y ética**, así como en virtud del principio de razonabilidad, la referida trabajadora debería devolver los salarios que no han tenido contraprestación. Dicho esto, adjuntó, en calidad de nueva prueba, las boletas de pago de las cuentas BBVA de los meses de julio y agosto de 2017, por los valores de S/ 3,289.56 y S/ 2,504.37, respectivamente.

Añade que, en el supuesto negado que **se inculque la dignidad de la trabajadora**, por la causal de no asignarle labores, ello se encuentra perfectamente superado por los pagos realizados, los mismos que no han sido negados por parte de la presunta afectada. Por el contrario, la presente resolución ha perjudicado a la comunidad de empleadores, dado que incentiva el pago por trabajos no realizados al empleador, máxime si se encuentra fundamentada por sólo declaraciones de la trabajadora, y no por medios probatorios sobre la vulneración de su dignidad.

Por otro lado, debido a que la trabajadora goza de antigüedad en la empresa, refiere que resulta inexistente la falta de asignación de labores, aunado al hecho que -por parte de Sunafil- no se ha acreditado, ya sea a nivel psicológico o médico, sus efectos adversos sobre la colaboradora.

1.5 Mediante Resolución de Sub Intendencia N° 071-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE5, la Sub Intendencia de Resolución 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso impugnatorio de reconsideración, por considerar que ni el recurso de reconsideración ni la prueba nueva ofrecida guardan relación a un hecho tangible no evaluado con anterioridad, ni justifican algo controvertido que requiera ser probado,

² De conformidad con la Tercera Disposición Complementaria Final de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII – Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL/INII, los procedimientos sancionadores iniciados por Actas de Infracción derivadas de órdenes de inspección generadas hasta el 15 de marzo de 2017, se tramitarán conforme al procedimiento establecido en la LGIT y el RLGIT, previo a las modificaciones realizadas mediante Decreto Supremo N° 015-2017-TR y Decreto Supremo N° 016-2017-TR.

³ De conformidad con el tercer párrafo de la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30222, vigente en la fecha de actuaciones de inspección, se dispuso que -durante el lapso de tres años- las multas económicas que se impongan en ocasión a infracciones en materia sociolaboral no será mayor al 35% del valor inicial de las mismas, salvo las excepciones contempladas en el citado cuerpo legal, siendo el monto de multa base de S/. 19 750.00 (diecinueve mil setecientos cincuenta y 00/100 soles).

⁴ Artículo 22 y 23 de la Constitución Política del Perú, literal g) del artículo 30 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-97-TR.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 087-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

sino que por el contrario, de acuerdo al fundamento 13 de la resolución, obrante en el reverso de las fojas 111:

“...con las pruebas presentadas y con la lectura que se hace de las mismas, queda claro que el supuesto habilitante de la norma para formular un recurso de reconsideración, no se cumple, correspondiendo desestimar la presentación del mismo; (...) siendo necesario para ello revisar el expediente que se deriva de la Orden de Inspección N° 6778-2016-SUNAFIL/ILM así como del expediente sancionador, verificándose que en ningún extremo de todas las actuaciones desarrolladas se discutió el extremo referido al pago íntegro de las remuneraciones de la señora Anampa, habiéndose verificado la existencia de conductas que afectaban la dignidad de la trabajadora afectada, motivo por el cual se declarará infundado el recurso presentado”.

1.6 Mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2018, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 071-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE5, solicitando la nulidad de la resolución, así como del acta de infracción y todo el procedimiento inspectivo, argumentando lo siguiente:

- i. Al emitirse multa por no otorgar trabajo efectivo, se vulneró el principio de tipicidad y legalidad.
- ii. No existe medio probatorio que certifique la existencia de afectación a la dignidad de la trabajadora.
- iii. En el caso de haberse vulnerado la dignidad de la trabajadora, esta se superó con los salarios recibidos sin mediar trabajo efectivo.
- iv. La relevancia que le otorga la resolución al siniestro que aconteció la trabajadora es excesiva.
- v. Pese a que se ha entregado boletas de pago, estos han sido rechazados.

1.7 Mediante Resolución de Intendencia N° 636-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de abril de 2021⁵, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 071-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE5, por considerar que:

⁵ Notificada a la impugnante el 29 de abril de 2021.



- i. Contrariamente a lo manifestado, se tiene que la conducta detectada se ajusta al tipo legal por el cual se dispuso sanción administrativa. Ello con arreglo a los numerales 1 y 4 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), los mismos que contemplan los principios de legalidad y tipicidad de la potestad sancionadora respectivamente.
- ii. Por otro lado, con relación a la acreditación de la afectación a la dignidad de la trabajadora, se menciona que dicha falta se sustenta en los hechos comprobados en el Acta de Infracción, los mismos que gozan de presunción de certeza, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 16 y 47 de la LGIT.
- iii. Respecto a los salarios otorgados sin mediar trabajo efectivo, así como sus efectos remediadores sobre una eventual afectación a la dignidad de la trabajadora, el numeral 6, se esbozó lo siguiente:

“(…) cabe señalar que, en los fundamentos 11 al 19 de la resolución apelada, el inferior en grado evaluó la documentación presentada en el recurso de reconsideración, tales como boletas de pago de los meses de julio y agosto de 2017, concluyendo la documentación presentada no acredita que la inspeccionada no haya incurrido en actos de hostilidad contra la señora María Teresa Anampa Álvarez, conclusión que la este Despacho comparte, toda vez que ni el pago de remuneraciones ni la entrega de boletas de pago, fueron materia del presente procedimiento sancionador, además, la documentación presentada no se encuentra relacionada indirectamente con el presente caso, pues se trata de documentación posterior al periodo investigado por el personal inspectivo.”⁶

- iv. Finalmente, se trae a colación las líneas que sustentan el numeral 143 de la resolución impugnada:

“sobre el supuesto accidente que menciona la inspeccionada le ocurrió a la señora Anampa, y en relación a la documentación con la que pretende probar que la señora Anampa faltó a la verdad, corresponde indicar que, en el presente caso no se encuentra en discusión si tuvo o no un accidente, sino el hecho de que la inspeccionada no le asignó labores efectivas a la señora Anampa, por lo que no se emitirá pronunciamiento al respecto.”⁷

1.8 Mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 636-2021-SUNAFIL/ILM.

1.9 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados, mediante Memorándum N° 814-2021-SUNAFIL/ILM, siendo recibido el 01 de junio de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

⁶ Página 3 de la Resolución de Intendencia N° 363-2021-SUNAFIL/ILM.

⁷ Página 4 de la Resolución de Intendencia N° 363-2021-SUNAFIL/ILM.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 087-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁸, 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° 29981⁹, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo¹⁰ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR¹¹, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR¹² (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con

⁸ "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."

⁹ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales"

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

¹⁰ "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."

¹¹ "Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil"

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

¹² "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."



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 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 un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste 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.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRAMIENTO EN TRABAJO INDUSTRIAL - SENATI

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRAMIENTO EN TRABAJO INDUSTRIAL - SENATI presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 636-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 087-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 6,912.50 por la comisión de la infracción tipificada como MUY GRAVE, prevista en el artículo 25.14 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 30 de abril de 2021, fecha en que fue notificada la citada resolución¹³.

- 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 SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRAMIENTO EN TRABAJO INDUSTRIAL – SENATI.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante escrito de fecha 19 de mayo, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 636-2021-SUNAFIL/ILM, señalando lo siguiente:

- Inexistencia de actos de hostilidad

La impugnante menciona que, en la resolución impugnada, no se ha considerado los descansos físicos gozados por la trabajadora¹⁴, los mismos que, incluso, la autoridad inspectiva tuvo oportunidad de constatar de acuerdo al Acta de Infracción. Por tanto, en vista que la colaboradora no se encontraba en plena capacidad física, el Jefe del Centro de Formación, le cursó -vía correo electrónico- constantes comunicaciones¹⁵ sobre labores acorde a sus posibilidades físicas.

Asimismo, puntualiza que, como se trasluce de las comunicaciones, no existe incertidumbre que las funciones y responsabilidades encomendadas poseen carácter permanente, y no –como erróneamente se ha entendido- temporales, más aún si poseen armonía con el Manual de Organización y Funciones del cargo denominado “Asistente Académico 1”.

Si bien, a la fecha de la visita de inspección, se observó que la trabajadora no realizaba función alguna, ello obedece a que acababa de incorporarse de un descanso no mayor a tres (03) meses, y este se había interrumpido por el lapso de una semana, razón por la cual se encontró evaluando su incorporación a las labores encomendadas. A mayor abundamiento, no se ha analizado el hecho que, al

¹³ Iniciándose el plazo el 03 de mayo de 2021, día hábil siguiente al de la fecha de notificación.

¹⁴ Página 5 del recurso de revisión.

¹⁵ Páginas 2 al 5 del recurso de revisión.



momento de la denuncia interpuesta, esto es el 08 de abril de 2016, la trabajadora se encontró en descanso médico. En ese sentido, resulta imposible que se configure un acto de hostilización por la falta de asignación de labores, máxime si la trabajadora brindó servicios únicamente en el mes de marzo del 2016, debido a que al inicio de dicho periodo gozó del descanso de salud antes comentado, el mismo que se extendió hasta el mes de junio de manera constante.

A mayor abundamiento, refiere que no se ha evaluado el Informe N° 005-2016-CFP-SJL del 02 de diciembre de 2016, en el cual el jefe inmediato detalla las labores encomendadas, lo cual resulta relevante, dado que, en el procedimiento de inspección, no se ha producido pruebas sobre la afectación a la dignidad de la trabajadora, tales como una pericia psicológica.

Por lo tanto, considerando lo resuelto en la Casación Laboral N° 3034-2012-LIMA, la trabajadora se encontró realizando labores permanentes desde su incorporación del descanso médico, por lo que corresponde no acoger la multa impuesta.

- Inobservancia de las disposiciones que regulan las actuaciones inspectivas

Pese a que en el artículo 13 de la LGIT, el artículo 13 del RLGIT, y los numerales 7.2.8 y 7.2.9 de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, -Reglas Generales para el Ejercicio de la Función Inspectiva-, aprobada mediante la Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL, imponen que el plazo máximo de actuaciones inspectivas es de treinta (30) días hábiles, salvo que existen razones debidamente justificadas, el presente procedimiento de inspección tuvo una duración de sesenta y cinco (65) días hábiles, omitiendo la debida justificación sobre su extensión temporal.

Por su parte, agrega que, de acuerdo a lo dispuesto en el 7.7.4.8 de la Directiva, se ha superado el plazo máximo de diez (10) hábiles para que el Inspector Actuante haga entrega del Acta de Infracción, contados desde la última actuación inspectiva. En ese sentido, al no haberse cumplido con los requisitos normativos pertinentes, el Acta de Infracción ha vulnerado el principio de legalidad.

De otro lado, de conformidad al artículo 70 del TUO de la LPAG, la cual se aplica al procedimiento de inspección de manera supletoria, se tiene que, entre la citación y la fecha de comparecencia, no debe existir un intervalo menor de tres (03) días de haber recibida la misma por parte del administrado. Dicho esto, en el presente caso, ha ocurrido las siguientes actuaciones: (i) la citación del 21 de julio de 2016, se generó la comparecencia para el 22 de julio de 2016, existiendo una diferencia menor de un (01) día hábil; y, (ii) la citación del 05 de agosto de 2016, se generó la comparecencia para el 09 de agosto de 2016, lo que equivale a un (01) día hábil de diferencia. Por lo tanto, debido a que no se ha seguido con la presente regla, corresponde no considerar como válidas las indicadas citaciones. En consecuencia, solicita que la resolución impugnada sea declarada nula.

- Vulneración del principio de tipicidad y legalidad

Al no encontrarse clarificado los hechos puntuales que configuran el presunto acto de hostilidad contra la trabajadora, o bien de qué manera se habría vulnerado su dignidad, existe incertidumbre sobre en qué causal de las descritas en el artículo 30 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-97-TR, (en



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 087-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

adelante, TUO de la LPCL) se subsume. Esto último, se refuerza por la ausencia de comunicación de actos de hostilidad por parte de nuestros colaboradores. De esta manera, al no existir relación entre el supuesto incumplimiento con la infracción imputada, se vulneró los principios de legalidad y tipicidad en el presente procedimiento administrativo sancionador (PAS), acarreado la nulidad de la resolución impugnada.

- Vulneración a la motivación de los actos y debido proceso

Por último, sostiene que, conforme a los argumentos antes esbozados, el contenido de la resolución impugnada atentó contra el derecho a la motivación de los actos administrativos, lo que equivale afectar, a su vez, el principio del debido procedimiento en sede administrativa.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De los elementos que definen el acto de hostilidad

- 6.1** Previamente a los alegatos que nos ocupan, este Colegiado considera pertinente exponer ciertas consideraciones sobre la configuración del acto de hostilidad, y cómo, a través de su comisión, afecta la dignidad del trabajador. Ello en aras de identificar si -en el presente caso- ha concurrido la infracción que la reprime.
- 6.2** Sobre el particular, siguiendo al Jurista Jorge Toyama¹⁶, “*los actos de hostilidad son los supuestos donde el empleador se excede en sus facultades de dirección y, por lo tanto, pueden ser controlados por los trabajadores. Al respecto hay que señalar que en solo determinados supuestos las modificaciones de las condiciones de trabajo puede ser materia de impugnación por parte de los trabajadores, y podrían calificar como actos de hostilidad en nuestro sistema jurídico*”.
- 6.3** De esta manera, se advierte que todo acto de hostilidad implica un uso desmedido de la facultad de dirección, al cual se encuentra sujeto el trabajador, por la relación de subordinación-dependencia existente en el contrato laboral.
- 6.4** Esto último resulta de especial consideración, puesto que al modificar y/o variar las condiciones de trabajo, existe la posibilidad de inculcar derechos en la esfera interna del trabajador, por lo que, a fin de contener el *ius variandi* dentro del respeto de los mismos, las directrices del empleador deberán de ser compatibles con el principio de

¹⁶ TOYAMA, Jorge. El derecho individual del trabajo en el Perú, un enfoque teórico-práctico. Gaceta Jurídica, Lima, 2015, p. 251.



razonabilidad¹⁷; caso contrario, se evidenciará una clara voluntad de perjudicar al trabajador, quien se encuentra sometido a su sujeción.

- 6.5 En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia de la República, interpretando los alcances de la Casación N° 505-2012-LIMA, ha manifestado lo siguiente¹⁸:

“(…) se ha establecido sobre el elemento subjetivo del cese de acto de hostilidad invocado, “propósito de ocasionarle perjuicio al trabajador”, que se satisface ofreciendo los indicios y medios de prueba idóneos que permitan advertir que el ejercicio de la facultad de dirección o ius variandi por parte del empleador no se ha sujetado a los límites que impone el principio de razonabilidad, sino que por el contrario haciendo uso abusivo del mismo menoscaban y denigran los derechos fundamentales de los trabajadores; lo que justifica la necesidad de exigir la acreditación de dicha (...).¹⁹”

- 6.6 De esta manera, para calificar como acto de hostilidad, resulta imperativo constatar el nivel de arbitrariedad o, si se quiere, la falta de razonabilidad, de la decisión del empleador sobre las condiciones de trabajo, lo cual deberá encontrarse direccionada a producir un perjuicio.

- 6.7 A propósito del concepto de razonabilidad, el Tribunal Constitucional la ha definido como sigue²⁰:

“Por virtud del principio de razonabilidad se exige que la medida restrictiva se justifique en la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso. Es la protección de fines constitucionalmente relevantes la que, en efecto, justifica una intervención estatal en el seno de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, la restricción de un derecho fundamental satisface el principio de razonabilidad cada vez que esta persiga garantizar un fin legítimo y, además, de rango constitucional²¹”

- 6.8 Por consiguiente, para la aplicación del acotado principio rector en el plano laboral, la decisión del empleador sobre las condiciones de trabajo deberá ser instrumentalizada de manera tal que persiga una finalidad lícita y/u legítima, ya sea para la debida atención de sus necesidades comerciales, o -no duda cabe- para evitar escenarios de mayor lesividad a sus colaboradores, generando así su legalidad manifiesta.

- 6.9 Ahora bien, de acuerdo al literal g) del artículo 30 del TUO de la LPCL, nos encontramos que el Legislador ha visto por conveniente calificar la afectación de la dignidad como acto de hostilidad, de acuerdo al siguiente apartado:

“Artículo 30.- Son actos de hostilidad equiparables al despido los siguientes: (...)

¹⁷ Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-97-TR

Artículo 9.- Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador. El empleador está facultado para introducir cambios o modificar turnos, días u horas de trabajo, así como la forma y modalidad de la prestación de las labores, dentro de criterios de razonabilidad y teniendo en cuenta las necesidades del centro de trabajo.

¹⁸ Casación Laboral N° 25294-2018 LIMA NORTE.

¹⁹ El subrayado no es del original.

²⁰ Exp. 2235-2004-AA/TC, Fundamento 6, segundo párrafo.

²¹ El subrayado no es del original.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 087-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

g) Los actos contra la moral y todos aquellos que afecten la dignidad del trabajador.²²"

6.10 La Casación Laboral N° 25294-2018 LIMA NORTE precisa, en un caso en concreto, cómo la falta de ocupación efectiva constituye un acto de hostilidad, que vulnera la dignidad del trabajador:

"(...) es un hecho real y concreto que el demandante durante aproximadamente cuatro meses que se encontró en el auditorio de la demandada sin prestar labor efectiva, fue víctima de actos en contra de su dignidad, que generaron no sólo la angustia, dolor y sufrimiento, sino que también lesionó los sentimientos considerados socialmente dignos o legítimos, ya que durante ese tiempo, el trabajador se encontró en una incertidumbre laboral, puesto que su panorama era incierto, lo cual le generó preocupación y sufrimiento al sentir recortado su derecho al trabajo, reconocido constitucionalmente; demostrándose con ello, que el accionar de la demandada, no sólo afectó los sentimientos propios del actor, sino sus derechos.²³"

6.11 En este orden de ideas, para lesionar al trabajador en su dignidad, se deberá advertir que el empleador varía las condiciones de trabajo con el fin de humillarlo o degradarlo, lo cual constituye un acto de hostilidad equiparable al despido.

6.12 Asimismo, se debe precisar que el menoscabo a la dignidad supone una alteración gravísima en la confianza entre las partes, la cual indispensable para la existencia de la relación laboral, razón por la cual es susceptible de ser empleada para aducir que dichos actos hostiles encubren un despido arbitrario, que vulnera un derecho fundamental, como es el respeto a la dignidad y permite, por tanto, exigir el pago de las indemnizaciones correspondientes por el daño causado.

Del caso materia de revisión

6.13 En el caso *sub examine*, esta Sala advierte que, en puridad, la imputación construida en el PAS se constriñe a lo verificado en las actuaciones inspectivas del 05 de julio²⁴ y 11 de

²² Fundamento décimo quinto. El subrayado no es del original.

²³ El subrayado no es del original.

²⁴ Fojas 223 al 225 del expediente inspectivo.



agosto de 2016²⁵, en cuyas oportunidades se observó que la trabajadora María Teresa Anampa Álvarez no contaba con labores efectivas dentro del establecimiento de CFP San Juan de Lurigancho, así como la declaración de su superior jerárquico Mario Alvarado Rosillo, relativa que el estado de las mismas se encuentran en evaluación por parte del Área de Recursos Humanos de la impugnante.

6.14 De la documentación que componen el expediente materia de revisión, se advierte que, previamente a las diligencias del personal inspectivo, la referida trabajadora gozó de diversos descansos médicos²⁶: desde el mes de febrero al de octubre del 2016, a excepción de los meses de julio y agosto de ese año

6.15 De otro lado, respecto al cargo que ocupó la trabajadora como “Asistente Académica”, se tiene que, de acuerdo a sus actividades funcionales, las mismas que se encuentran descritas en el sétimo hecho verificado del Acta de Infracción, realizaba lo siguiente:

- Desarrollar funciones de impulso y de apoyo a las labores académicas tales como atención de alumnos.
- Cumplir con la atención oportuna de requerimiento diarios de instructores y alumnos.
- Proporcionar asistencia y apoyo oportuno al jefe de CFP/Escuela en la preparación de información de documentos de naturaleza académica.
- Captar necesidades de índole académica y plantear soluciones.
- Asegurarse que todos los alumnos presentan los requisitos exigidos.
- Solicitar y asegurar la presentación de los requerimientos establecidos en el proceso de matrícula.
- Efectuar las matrículas presenciales de los casos que lo exijan, CTS y Capacitación Continua.
- Asistir a reuniones convocados por el jefe de CFP u UFP para informar los resultados y cumplir instrucciones.
- Realizar otras funciones afines y complementarias a la naturaleza del puesto que facilitan el cumplimiento del objetivo fijado.

6.16 Como se aprecia, las labores de la trabajadora se encuentran relacionadas al soporte administrativo de su jefe inmediato y la asistencia al alumnado de la impugnante, con especial énfasis al proceso de matrícula y actividades académicas.

6.17 Ahora bien, este Tribunal observa que -a lo largo del PAS- la impugnante ha exhibido diversas comunicaciones de la citada trabajadora con su superior jerárquico dentro de los meses de julio y agosto de 2016, en las cuales se revela lo siguiente:

²⁵ Foja 402 del expediente inspectivo.

²⁶ Fojas 63 al 74 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 087-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Figura N° 1: Correo del 08 de julio de 2016

Mario Alvarado Rosillo

De: Mario Alvarado Rosillo <aalvarado@senati.edu.pe>
Enviado el: viernes, 08 de julio de 2016 08:16 a.m.
Para: 'Maria Anampa'
CC: 'mrupay@senati.edu.pe'; 'lunaa@senati.edu.pe'; 'Cynthia Delly Muriches Felix'
Asunto: Actividades

Estimada María,
Además de verificar los expedientes de las carpetas de titulación; a partir del día en que tengas el acceso al SINFO, te encargarás de la matrícula de los alumnos ingresantes regulares del periodo 2016-20. No olvides que las carpetas deben estar listas para su envío el día 15 de julio del 2016.

Mariela,
Por favor, brindar las facilidades de información a María Anampa para que matricule a los alumnos una vez que tenga acceso al SINFO.

Carlos,
Por favor, coordina con Mariela el proceso de matrícula para que informen a la Srta. Anampa.

Saludos,

Mario Alvarado Rosillo
JEFE
CFP San Juan de Lurigancho – Dirección Zonal Lima-Callao
Av. Canto Grande N° 114, San Juan de Lurigancho, Lima. Perú.
T. (51 1) 387-1965 Cel. 990340075 RPM. #372919
aalvarado@senati.edu.pe

Figura N° 2: Correo del 25 de julio de 2016

De: Maria Anampa [mailto:manampa@senati.edu.pe]
Enviado el: lunes, 25 de julio de 2016 11:45 a.m.
Para: aalvarado@senati.edu.pe
Asunto: RV: Base Datos Ingresantes

Sr. Mario
Culminado el trabajo, de toda las llamadas se reportan 3 ingresantes que no desean continuar ellos son

N°	Dni	Nombre	Carrera	Situacion	Teléfono	E
1		ATILANO DOMINGUEZ JOHAN ROMEL	ADMINISTR	Ingresó	01-97933403	iohanR.160@gm
2		CASTRO ROMERO FAVIO	ADMINISTR	Ingresó	1-4329704	favio.castro.rom
3		PEREZ GABRIEL LUIS ALBERTO	MECANICO	Ingresó	95-3310026	luis pg 01@Hot

[Número de página] 25



Figura N° 3: Correo del 01 de agosto de 2016

De: Mario Alvarado Rosillo [mailto:aalvarado@senati.edu.pe]
Enviado el: lunes, 01 de agosto de 2016 05:09 p.m.
Para: 'Maria Anampa'
CC: 'Carlos Anderson Luna Altamirano'
Asunto: Emisión de certificados de estudios

María,

Por favor, tu apoyo con la emisión de los certificados. Te envío los formatos respectivos, así mismo te detallo las series:
Constancia de egresado = 14061574 al 14061584 = 11 unid.
Certificados de estudios = 14026619 al 14026631 = 13 unid
Constancia = 14031206 al 14031212 = 07 unid

En un momento te llevo los documentos y formatos. Gracias.

 **Mario Alvarado Rosillo**
JEFE
CFP San Juan de Lurigancho – Dirección Zonal Lima-Callao
Av. Canto Grande N° 114, San Juan de Lurigancho. Lima. Perú.
T. (51 1) 387-1965 Cel. 990340075 RPM. #372919
aalvarado@senati.edu.pe

Figura N° 4: Correo del 01 de agosto de 2016

De: Maria Anampa [mailto:manampa@senati.edu.pe]
Enviado el: martes, 09 de agosto de 2016 06:07 p.m.
Para: aalvarado@senati.edu.pe
Asunto: RV: EEICM601 - MATRICULA

SR. Mario Alvarado
Se me hizo entrega de 11 fichas para matricular ,ya esta hecho procedimiento ya se matriculo a los 11.

Q.D.T.B
Agradeciendo de antemano su colaboración atentamente le saluda,

[Número de página] 33

 **Maria Teresa Anampa Álvarez**
ASISTENTE ACADEMICO de CFP
JEFATURA SENATI SAN JUAN DE LURIGANCHO
ZONAL LIMA-CALLAO
Av. Canto Grande n° 114, San Juan de Lurigancho
Lima. Perú
T. (51 1) 387-1965 C. (RPM) #995573560
manampa@senati.edu.pe



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 087-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Figura N° 5: Correo del 11 de agosto de 2016

De: Mario Alvarado Rosillo <aalvarado@senati.edu.pe>
Enviado el: jueves, 11 de agosto de 2016 08:58 a.m.
Para: 'Maria Anampa'
CC: 'mrupay@senati.edu.pe'
Asunto: RE: EEICM601 - MATRICULA

Gracias María. Luego te aviso para vayas trabajando otro tema.

**Mario Alvarado Rosillo**
JEFE
CFP San Juan de Lurigancho – Dirección Zonal Lima-Callao
Av. Canto Grande N° 114, San Juan de Lurigancho. Lima. Perú.
T. (51 1) 387-1965 Cel. 990340075 RPM. #372919
aalvarado@senati.edu.pe

De: Maria Anampa [mailto:manampa@senati.edu.pe]
Enviado el: jueves, 11 de agosto de 2016 08:42 a.m.
Para: 'Mario Alvarado Rosillo' <aalvarado@senati.edu.pe>
CC: mrupay@senati.edu.pe
Asunto: RE: EEICM601 - MATRICULA

Me manifiesta que no hay hasta la próxima semana, porque son presentados a la empresa y eso tiene que esperar hasta que venga la Sra. Gamero.

De: Mario Alvarado Rosillo [mailto:aalvarado@senati.edu.pe]
Enviado el: jueves, 11 de agosto de 2016 08:18 a.m.
Para: 'Maria Anampa'
Asunto: RE: EEICM601 - MATRICULA

Gracias María. Por favor, avanzar con el proceso de matrícula de los demás alumnos de CTS.

6.18 De esta manera, se colige que, contrariamente a lo imputado en presente expediente sancionador, la impugnante concedió a la trabajadora actividades relacionadas a su puesto de trabajo, no ajustándose su comportamiento, a lo referido por la Corte Suprema de Justicia, como acto de hostilidad dirigido a generar un estado de degradación al recortar su derecho al trabajo. Por lo que, a opinión de este Colegiado, los hechos constatados en las citadas actuaciones inspectivas distan de reflejar el contexto perjudicial que refiere el literal g) del artículo 30 del TUO de la LPCL, de cara en advertir la existencia de actos que degraden la dignidad de la trabajadora.

6.19 En efecto, conforme al marco antes precisado, para configurar el tipo infractor establecido en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, relativa a la comisión de “los



actos de hostilidad y el hostigamiento sexual, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales”, se requiere, como presupuesto que, a través de una disposición carente de razonabilidad sobre las condiciones de trabajo, se perjudique el fuero interno del trabajador (en este caso, el derecho a la dignidad), a fin de promover su renuncia inmotivada, lo cual es contrario al presente caso, en la que tenemos a una trabajadora que, al retornar al centro de trabajo (en los meses que se realizaron las visitas inspectivas), se le instó a realizar actividades propias de su puesto de trabajo, no existiendo la voluntad maliciosa de generar perjuicio o desvincularla de la relación de trabajo.

6.20 Sin perjuicio de lo expuesto, si bien en el procedimiento de inspección, se ha obtenido la solicitud del 01 de marzo de 2016²⁷, en la cual la trabajadora destaca que, por razones estrictamente de salud, corresponde ser trasladada a la CFP – Cercado de Lima, pedido que la impugnante atendió el 22 de marzo de 2017, lo cual demuestra que no existía un ánimo de hostilizar a la denunciante.

6.21 Llegado a este punto, corresponde mencionar que, en atención al principio de presunción de inocencia, denominado, también, presunción de licitud en sede administrativa, el cual se encuentra consagrado en el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG²⁸, se somete a la administración pública, a fin de presumir que los administrados actuaron conforme a Derecho. Sin embargo, esta presunción queda desvirtuada si se comprueba, fehacientemente, la comisión de inconductas tipificadas en el ordenamiento jurídico vigente, las cuales, necesariamente, deberán confrontarse a través de los medios probatorios que recabe la autoridad a cargo del procedimiento de fiscalización.

6.22 Por su parte, respecto del principio de verdad material, que resulta aplicable a cualquier procedimiento administrativo²⁹, las autoridades públicas se encuentran obligadas en verificar plenamente los hechos que constituyen o motivan sus actos, lo cual resulta de especial relevancia dentro de la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, cuyas consecuencias imponen multas u obligaciones a los administrados.

6.23 En consecuencia, se evidencia que, entre ambos principios, existe una relación indivisa, pues, solo con la claridad de la comisión de los hechos ilícitos, obtenidos a través de las actuaciones probatorias (principio de verdad material), la autoridad administrativa se encontrará habilitada a contradecir la presunción de legalidad impuesta por el ordenamiento (principio de licitud), de cara a desplegar la facultad sancionadora contra su autor.

²⁷ Fojas 78 y 79 del expediente de inspección.

²⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, 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: (...)

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

²⁹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.11. 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 087-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.24 Por tanto, se concluye que -en el presente caso- no se ha reunido la evidencia suficiente a fin de determinar la existencia de responsabilidad del tipo infractor, por lo que, prevalece la postura que la impugnante actuó de acuerdo a la normatividad vigente, no existiendo acto de hostilidad contra la trabajadora María Teresa Anampa Álvarez; en consecuencia, corresponde por esta Sala revocar lo resuelto en la resolución impugnada. Por consiguiente, corresponde amparar en este extremo el recurso de revisión.

6.25 Por lo que, en consecuencia, carece de objeto evaluar la procedencia de los demás argumentos del recurso de revisión.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de revisión interpuesto por SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRAMIENTO EN EL TRABAJO INDUSTRIAL - SENATI, en contra de la Resolución de Intendencia N° 636-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 27 de abril de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 568-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE5, por las razones expuestas en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 636-2021-SUNAFIL/ILM en el extremo referente a la determinación de la existencia de responsabilidad por el incumplimiento de la normativa de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción.

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



CUARTO.- Notificar la presente resolución a SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRAMIENTO EN EL TRABAJO INDUSTRIAL - SENATI y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Devolver los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

SEXTO.- 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

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Leguas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

LPDERECHOS