



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 568-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 781-2019-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : BANCO AZTECA DEL PERÚ S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1103-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : - RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por el BANCO AZTECA DEL PERÚ S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 1103-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 09 de julio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana.

Lima, 22 de noviembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por el BANCO AZTECA DEL PERÚ S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 1103-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 09 de julio 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° 5388-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2107-2018-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, y una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 132-2021-SUNAFIL/ILM/A11, de fecha 15 de febrero de 2021, y notificada el 17 de febrero de 2021, se dio inicio a la etapa

¹ Se verificó el incumplimiento sobre las siguientes materias: Hostigamiento y actos de hostilidad, Discriminación en el Trabajo (por razón sindical y otras discriminaciones)



instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del inciso 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° 678-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 397-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 13 de mayo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 12,138.75 (Doce mil ciento treinta y ocho con 75/100 soles), por haber incurrido en:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por vulnerar el debido proceso al no permitir que el trabajador Javier Antonio Canales Palomino, ejerza su derecho constitucional a la defensa, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, multa ascendente a S/ 2,801.25.
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 13 de junio de 2018, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, multa ascendente a S/ 9,337.50.

1.4 Con fecha 29 de mayo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 397-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

- i. No se aplicó de manera directa la amonestación escrita; y prueba de ello es que, con fecha 26 de abril de 2021, se remitió una carta dirigida al señor Canales, precisándole que se dejó sin efecto y se retiró del file personal la amonestación escrita de fecha 31 de octubre de 2017.
- ii. Que, sin perjuicio de ello y en aplicación del numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, y del artículo 40 de la LGIT, no tenía la obligación de emplazar al trabajador con la imputación de cargos y otorgar un plazo razonable no menor de seis días para que realizara sus descargos de acuerdo al artículo 319 del TUO de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, ya que no se encontraba bajo la figura de pretender aplicar la sanción de despido al trabajador; por el contrario, solo se aplicaba, en un inicio, una amonestación escrita, la cual nunca se materializó o se hizo efectiva, motivo por el cual se comunicó de ello al trabajador mediante carta de fecha 26 de abril de 2021.
- iii. Respecto al incumplimiento de la medida de requerimiento, nunca realizó los descuentos por las supuestas sanciones de suspensión sin goce de haber de fechas 7 de noviembre y 29 de diciembre de 2017, dado que no se realizó ninguna sanción efectiva contra el señor Canales, sino que se le imputó una falta que podría tener como sanción la suspensión sin goce de haber; por lo que, al no existir afectación contra él, en ese extremo, la medida de requerimiento no tendría fundamento.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 568-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iv. Por tanto, no había posibilidad de acreditar con documento fehaciente el haber retirado del file personal la supuesta amonestación escrita, dado que, no fue una amonestación, sino una imputación de falta, por lo que no era posible retirar del file una sanción inexistente.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 1103-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 09 de julio de 2021, notificada a la impugnante el 12 de julio de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 397-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, por considerar que:

- i. Al revisar cómo sucedieron los hechos cronológicamente, se puede advertir que primero la inspeccionada emitió la amonestación escrita, de cuyo contenido queda acreditado que constituye la imposición de una medida disciplinaria, que se iba a consignar en el file personal del trabajador; y que más bien el trabajador después de haber sido sancionado realizó descargos el 05 de noviembre de 2017 cuando dicho derecho debió ejercerse en forma previa a la sanción.
- ii. Asimismo, la carta de fecha 26 de abril de 2021 no desvirtúa la infracción cometida en tanto no demuestra que al trabajador se le haya otorgado la posibilidad de ejercer su defensa antes de imponer la amonestación escrita, sino que más bien fue emitida para dejar sin efecto la medida disciplinaria adoptada por la inspeccionada, lo cual fue valorado por la autoridad sancionadora como parte de los hechos que ameritaron declarar la subsanación de la infracción y, por ende, la reducción de la multa al 30% conforme al artículo 40 literal a) de la LGIT; por dichas razones, debe desestimarse las alegaciones del inspeccionado que pretenden enervar su responsabilidad.
- iii. La infracción a la labor inspectiva se generó por no haber adoptado las acciones para corregir la ilegalidad de los efectos producidos por la imposición de amonestación escrita, sin observancia del debido proceso y el derecho de defensa del trabajador afectado, y no por las suspensiones sin goce de haber que no fueron ejecutadas por el inspeccionado.

1.6 Con fecha 01 de agosto de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1103-2021-SUNAFIL/ILM.

² Véase folio 57 del expediente sancionador.



- 1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 1532-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 17 de setiembre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su

³ Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad

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

⁴ Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)”

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

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

⁶ Decreto Supremo N° 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.”

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 568-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que el BANCO AZTECA DEL PERÚ S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1103-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 12,138.75 por la comisión de dos (02) infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución, es decir, el 13 de julio de 2021.
- 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 el BANCO AZTECA DEL PERÚ S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 01 de agosto 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1103-2021-SUNAFIL/ILM, por los siguientes argumentos:

Sobre la vulneración al debido proceso (en su manifestación de defensa y otros) del sujeto inspeccionado, que afecta el derecho constitucional del trabajador

- i. Ninguno de los actos de hostilidad señalados en el artículo 30 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, guarda referencia con el “acto de hostilidad al no respetar el debido procedimiento administrativo sancionador y el derecho de defensa del trabajador Canales Palomino, con lo cual afectó el ejercicio de sus derechos constitucionales”. Asimismo, en el artículo citado se precisa que el trabajador deberá, ante un acto de hostilidad, emplazar por escrito a su empleador imputándole el acto de hostilidad cometido otorgándole al empleador, un plazo razonable para que pueda efectuar su descargo o enmendar la conducta. En este caso, no solo el trabajador no fue objeto de ningún acto de hostilidad y prueba de ello es que el demandante nunca accionó como lo señala la legislación laboral, es decir, nunca emplazó a su empleador imputándole la comisión de algún acto de hostilidad.
- ii. Reiteramos que, el Sr. Canales Palomino no fue objeto de un despido, sino de una sanción, por lo que la referencia que se realiza en la legislación laboral del artículo 31 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, es ante una situación de despido y no ante una sanción interna. Ahora bien, la misma Intendencia ha señalado en el punto 3.12 de la resolución impugnada: “...no se encuentra expresamente establecido en la legislación laboral...”, es decir existe un reconocimiento exacto, claro y preciso de que no se tiene un sustento legal que respalde la conclusión a la que arriba el inspector y la Intendencia en el presente procedimiento sancionador, por lo que solo se trata de una



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 568-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

interpretación de parte, en ese sentido, se está vulnerando el principio de legalidad y tipicidad.

No cumplir con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa sociolaboral

- iii. En la medida inspectiva de requerimiento a través de la cual se solicitó el reintegro de las remuneraciones indebidamente descontadas al trabajador y retirar del file las amonestaciones escritas, la amonestación escrita de fecha 31 de octubre del 2017; sin embargo, mi representada acreditó que nunca realizó los descuentos por las supuestas sanciones de suspensión sin goce de haber de fechas 7 de noviembre y 29 de diciembre del 2017; es más, en realidad nunca se emitió ninguna sanción efectiva contra el Sr. Canales, sino que realmente se le imputó (imputación de falta con propuesta de sanción) una falta grave que podría tener como sanción, la suspensión sin goce de haber; no obstante, jamás se aplicó sanción, por lo que al no existir afectación alguna contra el Sr. Canales, no corresponde la multa por la medida inspectiva de requerimiento en observancia al principio de razonabilidad, presunción de veracidad y de licitud.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el debido procedimiento como derecho fundamental en las relaciones de trabajo

- 6.1 En vista que la impugnante cuestiona la obligación de otorgar un plazo para efectuar los descargos en contra de aquellas sanciones no calificadas como despido, es decir, para sanciones como la amonestación y suspensión de haberes, corresponde a esta Sala dilucidar si tal afirmación guarda armonía con el respeto de los derechos fundamentales del trabajador, lo que supone realizar un repaso de la jurisprudencia constitucional.
- 6.2 De acuerdo a nuestra Constitución⁸, ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales del trabajador, por lo que esta deberá guardar armonía con su dignidad.
- 6.3 Siendo así, entre los derechos fundamentales que goza toda persona, se tiene la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional⁹, cuyo ámbito de aplicación persigue todo proceso, independientemente de su naturaleza, razón o denominación¹⁰.

⁸ Cfr. Tercer párrafo del artículo 23 de la Constitución Política del Perú.

⁹ Cfr. inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

¹⁰ Fund. 4 del EXP. N.° 06389-2015-PA/TC.



- 6.4** Si bien tal precepto se encontró originalmente reservado a los órganos jurisdiccionales, el Tribunal Constitucional ha establecido que las garantías que conforman el debido proceso “(...) pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros)” (énfasis añadido)¹¹.
- 6.5** Incluso, ha manifestado que el debido proceso resulta aplicable al interior de la actividad institucional de cualquier persona jurídica¹², por lo que resulta razonable que sus garantías sean de obligatorio cumplimiento por parte del empleador al momento de establecer sanciones disciplinarias¹³.
- 6.6** Llegado a este punto, el derecho de defensa¹⁴, como manifestación del debido proceso, “queda afectado cuando (...) cualquiera de las partes resulta impedida, ..., de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos”¹⁵.
- 6.7** En efecto, el derecho de defensa “garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etcétera), no queden en estado de indefensión”¹⁶; y, resulta especialmente afectado “cuando, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se sanciona a un (...) particular sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías”¹⁷.
- 6.8** Por tanto, bajo ninguna circunstancia, el trabajador debe encontrarse impedido de ejercer su derecho de defensa de manera previa a la emisión de sanciones que dicte su empleador, siendo tal prerrogativa una de carácter universal.
- 6.9** Dentro de este contexto normativo, jurisprudencial y doctrinal analizaremos los actos de hostilización atribuidos a la impugnante. Para ello, recurriremos a los resultados de las actuaciones inspectivas los cuales estuvieron a cargo de los Inspectores de Trabajo, quienes dejaron constancia en el octavo hecho verificado en el Acta de Infracción, lo siguiente:

¹¹ Fund. 43 del Exp. N° 0023-2005-AI/TC.

¹² Fund. 4 del Exp. N° 3359-2006-PA/TC.

¹³ Cfr. artículo 9 del TUO de la LPCL.

¹⁴ Consagrado en el inciso 14 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

¹⁵ Tercer párrafo del fund. 4.3.1 del Exp. N° 02563-2012-AA/TC.

¹⁶ Fund. 3 del Exp. N° 02165-2018-PHC/TC.

¹⁷ Fund. 32 del EXP. N° 00156-2012-PHC/TC.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 568-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

8.1.- Con ocasión de las diligencias inspectivas, el señor JAVIER ANTONIO CANALES PALOMINO fue sujeto a las siguientes medidas disciplinarias por parte de su empleador:

- 1) **Amonestación Escrita** al trabajador JAVIER ANTONIO CANALES PALOMINO, **emitida con fecha 31.10.2017 (fojas 34 a 38 en autos)**; y, el **descargo** a esta amonestación por parte del trabajador remitida **con fecha 05.11.2017 (fojas 41 al 44 en autos)**.
- 2) **Suspensión por un (1) día sin goce de haberes**, sanción que se hará efectiva el 28 de noviembre de 2017 al trabajador JAVIER ANTONIO CANALES PALOMINO, **emitida con fecha 07.11.2017 (fojas 45 a 48 en autos)**; y, el **descargo** a esta SUSPENSIÓN por parte del trabajador JAVIER ANTONIO CANALES PALOMINO con **fecha 16.11.2017 (fojas 51 a 54 en autos)**.
- 3) **Suspensión por un (1) día sin goce de haberes**, sanción que se hará efectiva el 16 de enero 2018 al trabajador JAVIER ANTONIO CANALES PALOMINO, **emitida con fecha 29.12.2017 (fojas 57 a 61 en autos)**; y la respuesta por parte de la empresa al descargo del trabajador de esta suspensión **con fecha 11.01.2018 (fojas 62 a 64 en autos)**.

- 6.10** En el caso sub examine, el Inspector constató que se aplicaron las medidas disciplinarias, de amonestación escrita y suspensión sin goce de remuneraciones, sin haber emplazado válidamente al trabajador sobre las faltas administrativas en que incurrió. En tal sentido, no advierte que en el procedimiento disciplinario se haya cumplido con emplazar previamente por escrito la imputación de cargos al trabajador, ni el otorgamiento de un plazo razonable para que pudiese formular sus descargos, no permitiéndole ejercer su derecho de defensa conforme lo señala el Tribunal Constitucional en la jurisprudencia mencionada.
- 6.11** Ante dichas inconductas, se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de la impugnante por la comisión de la infracción descrita en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.
- 6.12** Respecto a los argumentos formulados en el recurso de revisión, la impugnante afirma que el otorgamiento de un plazo de defensa previo a la sanción disciplinaria no se sustenta en el TUO de la LPCL, por lo que -a su juicio- se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad.
- 6.13** Sobre el particular, se debe precisar que la propia Constitución incorpora en el orden constitucional no sólo a los derechos expresamente contemplados en su texto, sino a todos aquellos que, de manera implícita, se deriven de los mismos principios y valores que sirvieron de base para el reconocimiento de los derechos fundamentales¹⁸, como es el caso del ejercicio del derecho de defensa en el ámbito procedimental privado.

¹⁸ Cfr. fund. 4 del Exp. N° 1417-2005-AA/TC.



- 6.14** En base a ello, a opinión de esta Sala, carece de relevancia jurídica que el TUO de la LPCL no regule la observancia del derecho de defensa como requisito previo para sanciones diferentes al despido, puesto que tal prerrogativa se encuentra implícita en nuestra Constitución, dado que emana del derecho fundamental del debido proceso.
- 6.15** Asimismo, de acuerdo al tipo infractor descrito en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, se reprocha toda conducta del empleador dirigido a vulnerar el ejercicio de los derechos constitucionales de los trabajadores, lo que se ajusta al caso de autos, al comprobarse el impedimento del correcto ejercicio del derecho de defensa del trabajador de la impugnante frente a sanciones disciplinarias.
- 6.16** En consecuencia, esta Sala no observa afectación al principio de tipicidad¹⁹, dado que se ha determinado responsabilidad administrativa en base al tipo infractor previsto en nuestro ordenamiento sociolaboral, por lo que corresponde desestimar el este extremo del recurso de revisión.

Sobre el emplazamiento previo al empleador sobre actos de hostilidad

- 6.17** Ahora bien, la impugnante sostiene que, no se ha cumplido con el requisito de procedibilidad precisado en el párrafo final del artículo 30 del TUO de la LPCL, el cual señala expresamente que "(...) El trabajador, antes de accionar judicialmente deberá emplazar por escrito o su empleador imputarle el acto de hostilidad correspondiente, otorgarle un plazo razonable no menor de seis días naturales para que, efectúe su descargo o enmiende su conducta, según sea el caso", sobre ello, es claro que el referido artículo hace alusión expresa a que antes de accionar judicialmente, se debe solicitar previamente el cese de los actos de hostilidad resultando este un requisito previo. No obstante, ello no implica que dicho requisito deba ser aplicable en el presente caso, en el sentido que, para la presentación de una denuncia, el o la trabajadora debe haber previamente solicitado el cese de actos de hostilidad, mas no se configuran elementos que imposibiliten su accionar. Sin perjuicio de ello, ésta Sala considera que es una decisión personalísima del trabajador a qué entidad acudir, a fin de hacer valer su derecho, siendo idóneo cualquier vía elegida, mientras se encuentre legalmente prevista como mecanismo protector de derechos.
- 6.18** En esa línea, mediante la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), de fecha 15 de enero de 2013, se crea a SUNAFIL como un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisa y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo.

¹⁹ TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 568-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.19** En esa medida, conforme lo establece el artículo 1 de la LGIT, “La Inspección del Trabajo es el servicio público que se encarga permanentemente de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan. (...)”, por lo que, para efectos de determinar la conducta infractora, debe ser constatada mediante la actuación inspectiva de investigación, la cual está a cargo y es función del Inspector del Trabajo, quien, al establecer la comisión de infracciones le corresponde emitir la respectiva Acta de Infracción, como ha sucedido en el caso de autos.
- 6.20** Asimismo, de acuerdo al cuarto párrafo del artículo 10 de la LGIT, la denuncia de hechos presuntamente constitutivos de infracción a la normativa de orden sociolaboral es una acción pública, por lo que las actuaciones inspectivas no se circunscriben a cautelar intereses particulares sino a tutelar el cumplimiento de normas de orden público, por lo que la labor del Inspector del Trabajo no solo se limita a verificar el incumplimiento de las normatividad sociolaboral, sino que ante un escenario en el que advierte la afectación de derechos fundamentales y/o vulneración de normas de orden público, como el presente caso.
- 6.21** Por tanto, contrariamente a lo alegado por la impugnante, esta Sala aprecia que el presente extremo del PAS ha sido congruente con los hechos y el fundamento constitucional aplicable, es decir, bajo parámetros del principio de legalidad y razonabilidad, por lo que corresponde no acoger el presente extremo del recurso de revisión.

Sobre el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento

- 6.22** Sobre el particular, en el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.
- 6.23** Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

“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).

6.24 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

“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).

6.25 Como se evidencia de las normas acotadas, 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 sancionador.

6.26 En tal sentido, corresponde analizar si, en uso de dicha facultad, los inspectores comisionados extendieron la medida inspectiva de requerimiento en consideración al presupuesto principal contenido en el artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, referente a la comprobación de la existencia de infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral al momento de emitir dicho requerimiento. De lo contrario, se estaría incurriendo en una violación del principio de legalidad²⁰.

6.27 De las actuaciones inspectivas realizadas se evidencia que los inspectores comisionados emitieron la medida de requerimiento de fecha 13 de junio de 2018²¹, con la finalidad de que la impugnante cumpla con acreditar: **i)** Reintegrar las remuneraciones descontadas al trabajador Javier Antonio Canales Palomino detalladas en dicho requerimiento, y **ii)** Acreditar con documentación fehaciente el haber retirado del file personal del trabajador Javier Antonio Canales Palomino; la amonestación escrita de fecha 31 de octubre de 2017. Para el cumplimiento de las mismas, otorgaron un plazo de cuatro (04) días hábiles, bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva, en caso de incumplimiento.

6.28 Relacionado a ello, los Inspectores comisionados dejaron constancia en el noveno y décimo de los hechos verificados del Acta de Infracción lo siguiente:

²⁰ TUO de la LPAG, “Artículo 10.- Causales de nulidad Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias” (...)

²¹ Ver fojas 122 a 125 del expediente inspectivo



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 568-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

NOVENO. – Realizada la verificación de la medida inspectiva de requerimiento se acreditó los siguientes hechos:

- 9.1 Con relación al documento de **Suspensión por un (1) día sin goce de haberes**, que se señaló que se haría efectivo el 28 de noviembre de 2017 al trabajador CANALES PALOMINO JAVIER ANTONIO, emitida con fecha 07 de noviembre 2017, la representante del sujeto inspeccionado exhibió y obra a fojas 132 en autos, la boleta del mes de noviembre del 2017 del trabajador, donde se advierte que no se realizó el descuento correspondiente por un día de labores.
- 9.2 Con relación a la **Suspensión por un (1) día sin goce de haberes** que se señaló que se haría efectiva el 16 de enero 2018 al trabajador CANALES PALOMINO JAVIER ANTONIO; la representante del sujeto inspeccionado exhibió y obra a fojas 130 en autos, la boleta del mes de enero del 2018 del trabajador, donde se advierte que pese a que se consignó dicho descuento este no se realizó.
- 9.3 Se tuvo a la vista y obra en autos a fojas 129 en autos, el acuerdo de entrega de documentos y autorización de uso de firma digitalizada, a través del empleo de tecnologías de la información y comunicación, firmada por el empleador y el trabajador CANALES PALOMINO JAVIER ANTONIO.

DECIMO.- El sujeto inspeccionado, **no adoptó en forma integral las medidas necesarias a fin dar cumplimiento a la medida inspectiva de requerimiento** adoptado con fecha 13 de junio de 2018, con relación a la amonestación escrita; por cuanto la representante del sujeto inspeccionado no acreditó con documentación fehaciente el haber retirado del file personal del trabajador JAVIER ANTONIO CANALES PALOMINO, la amonestación escrita emitida con fecha 31.10.2017; en consecuencia, la actitud asumida por la empresa inspeccionada es un acto que afecta el *ejercicio de sus derechos constitucionales, afectando “el derecho de defensa”*.

- 6.29** Sobre el décimo hecho verificado, la autoridad de primera instancia en el considerando 4.10 de la Resolución de Sub Intendencia N° 397-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE1, ha precisado que la impugnante adjuntó la comunicación de fecha 26 de abril de 2021 dirigida al trabajador afectado, dejando sin efecto la sanción impuesta y con retirar del file personal del trabajador la amonestación escrita emitida con fecha 31 de octubre de 2017, realizando con fecha posterior a la notificación de la Imputación de Cargos N° 132-2021-SUNAFIL/ILM/AI1 y del Acta de Infracción N° 2107-2018-SUNAFIL/ILM (17 de febrero de 2021), por lo que, en aplicación del literal a) del artículo 40 de la LGIT, se aplicó el beneficio de reducción de multa al 30%.
- 6.30** Es importante tener en consideración que el TUO de la LPAG establece el carácter vinculante con respecto a todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales, no pudiéndose imponer “condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley”²²; así, el criterio de supletoriedad que caracterizaba la redacción inicial de la Ley N° 27444 fue dejado de lado por el legislador, a favor de un criterio unificador o regulador, encontrándose los procedimientos especiales sujetos a los alcances de esta Ley, y a los principios que ésta contiene, establecidos en el artículo IV del Título Preliminar.

²² Numeral 2 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG.



- 6.31** En esa misma línea argumentativa es importante tener en cuenta también que según el numeral 247.2 del artículo 247 del TUO de la LPAG²³, las disposiciones allí contenidas²⁴ son aplicables con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales y, por ende, al procedimiento administrativo sancionador laboral.
- 6.32** Por tanto, teniendo en cuenta que la medida de requerimiento debe ser analizada sobre la base del principio de razonabilidad y legalidad, conforme establece el artículo 20.3 del RLGIT: "(...) Las medidas de requerimiento son órdenes dispuestas por la inspección del trabajo para el cumplimiento de las normas socio-laborales (...). Pueden consistir en ordenar al empleador, que, en relación con un trabajador, siempre que se fundamente en el incumplimiento de la normatividad legal vigente, se le registre en planillas, se abonen las remuneraciones y beneficios laborales pendientes de pago (...)". En consecuencia, la impugnante no se encontraba obligada a cumplir con la medida de requerimiento, porque demandaba un comportamiento que la propia acta de infracción ha dado cuenta no era objeto de reproche al administrado. Por tanto, no se ha incurrido en la infracción a la labor inspectiva imputada.
- 6.33** Por las consideraciones expuestas, corresponde amparar este extremo del recurso de revisión, dejando sin efecto la multa impuesta por la comisión de la infracción prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-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 el BANCO AZTECA DEL PERÚ S.A., contra la Resolución de Intendencia N° 1103-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 09 de julio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 781-2019-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

²³ TUO de la LPAG, "Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo (...)

247.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

(...)"

²⁴ Dentro del Capítulo III (Procedimiento Sancionador) del Título IV (Del procedimiento trilateral, del procedimiento sancionador y la actividad administrativa de fiscalización).



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 568-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SEGUNDO. - **REVOCAR EN PARTE** la Resolución de Intendencia N° 1103-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la sanción impuesta por el incumplimiento a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción; y **CONFIRMARLA**, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

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

CUARTO. - Notificar la presente resolución al BANCO AZTECA DEL PERÚ S.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO. - Remitir 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 Legoas
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