



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### Resolución N° 676-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	091-2021-SUNAFIL/IRE-ANC
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE ÁNCASH
IMPUGNANTE	:	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-ANC
MATERIA	:	- RELACIONES LABORALES - LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA, en contra de la Resolución de Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, de fecha 14 de diciembre de 2021.

Lima, 18 de julio de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, de fecha 14 de diciembre 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° 011-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>. Las actuaciones inspectivas culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 024-2021-SUNAFIL/IRE-ANC (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 en materia de relaciones laborales y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva; dado que la impugnante ha sido denunciada por el trabajador Fredy Rolan Portales Arroyo por presuntos actos de hostilidad, debido a que ha sido trasladado de área laboral en represalia por haber reclamado el pago de escolaridad. En mérito a ello, se emite la medida de requerimiento en la que se solicita al administrado la adopción de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las

---

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Hostigamiento y Actos de hostilidad (Sub materia: Otros hostigamientos).



disposiciones vigentes en materia de relaciones laborales, las cuales deberán acreditar el cambio de categoría de Vigilancia Municipal a la de Policía Municipal.

- 1.2 Mediante Imputación de Cargos N° 090-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, de fecha 20 de mayo de 2021, notificada el 11 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° 327-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIAI, de fecha 27 de julio de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la inexistencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando archivar el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Áncash, la que mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 371-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, de fecha 27 de agosto de 2021, notificada el 31 de agosto de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 23,144.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:
  - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el cambio de la categoría de Vigilancia Municipal a la de Policía Municipal, del trabajador Fredy Rolan Portales Arroyo, la cual no solo ha afectado la rebaja de su categoría profesional, sino también su dignidad, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.
  - Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no acreditar el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 01 de febrero de 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.
- 1.4 Con fecha 21 de setiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 371-2021-SUNAFIL/IRE-ANC-SIRE, argumentando lo siguiente:
  - i. Equivocadamente en los fundamentos 21 y 22 de la Resolución de Sub Intendencia se hace un análisis erróneo sobre las funciones de los puestos de trabajo: Policía Municipal y Vigilante Municipal, indicando que tienen funciones distintas y que poseen una categoría profesional distinta, y que no se han sustentado las razones objetivas y razonables del cambio de puesto de trabajo.
  - ii. No se ha modificado la categoría del trabajador, ya que tanto el cargo Policía Municipal como el de Vigilante Municipal tienen la misma clasificación (SP-AP), encontrándose clasificados horizontalmente dentro del ROF de la institución; el cambio se justificó en la necesidad de personal.
  - iii. No se ha valorado lo resuelto en el Exp. N° 2008-01553-0-2501-JR-CI-03, en la Resolución N° 05: “Reincorporar al demandante en su puesto de trabajo que desempeñaba antes de su cese o en otro cargo de similar jerarquía”, y la Resolución N° 14: “De las sentencias citadas se advierte que no se especifica el cargo de reposición, pudiendo ser otro de similar jerarquía”. Por lo que, ambos cargos se encuentran clasificados horizontalmente dentro del ROF de la Municipalidad Provincial del Santa,



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 676-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

no incurriendo en un acto de hostilidad al haber realizado el cambio de puesto por requerimiento de personal.

- iv. Consideramos que no se ha vulnerado ningún derecho constitucional. Se debe tener en cuenta el artículo 9 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, el mismo que establece: “Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo la dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad y teniendo en cuenta las necesidades del centro de trabajo”.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, de fecha 14 de diciembre de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Áncash declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Debe precisarse que, de la revisión del MOF presentado por la Municipalidad, que corre a folios 21 y 22 del expediente inspectivo, se evidencia que las funciones que tiene el Policía Municipal son distintas al del Vigilante Municipal.
- ii. En ese sentido, se considera que los actos de hostilidad se producen en el momento en que el empleador incumple sus obligaciones derivadas del contrato de trabajo y ocasiona al trabajador algún perjuicio determinado y previsto en el artículo 30 del Decreto Supremo N° 003-97-TR. Teniendo en cuenta lo manifestado, no queda duda que los subniveles respecto de una categoría permiten establecer diferentes jerarquías dentro de una misma categoría de trabajadores, lo que implica tener diversas responsabilidades, tal como se ha evidenciado en el presente caso; por otro lado, disponer desplazamientos del trabajador, no implica cambiarle de cargo y funciones, ya que si ello se verifica se configura un acto de hostilidad, como ha sucedido en el presente caso al asignarle al señor Portales el cargo de vigilancia conforme se aprecia del Memorándum N° 335-2020-MPS-GSC-AV, el cual señala que “por estricta necesidad del servicio se dispone que hasta nueva orden, Ud. Deberá cumplir funciones de vigilancia en la Puerta N° 01 de ingreso de personas del Terminal Terrestre El Chimbador”; asimismo, se le asigna al equipo funcional de vigilancia de manera indefinida, conforme al Informe N° 0153-2020-MPS/GSC, para cumplir funciones distintas. Debe precisarse que, no desmerece que puedan existir razones válidas para rotar al personal en función a las necesidades empresariales, pero debe hacerse cumpliendo con los límites impuestos para el *ius variandi*; es decir, evaluar previamente la razonabilidad de las medidas a adoptar.

---

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 16 de diciembre de 2021, véase folio 53 del expediente sancionador.



iii. El hecho de rotar al señor Portales, sin una necesidad objetiva y sin haber previamente señalado los motivos razonables de dicho cambio, genera menoscabo en su dignidad; por ende, se evidencia el acto de hostilidad, ya que, su reposición judicial al cargo y función, de manera permanente fue al de Policía Municipal, y como se evidencia en el Memorándum N° 405-2009-ORH-MPS, previa a la modificación unilateral realizada, situación que es aceptada por el accionante y ha sido verificada por el inspector comisionado; no ha justificado los motivos y/o causas objetivas y razonables que puedan sustentar el cambio de cargo y funciones.

1.6 Con fecha 06 de enero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Áncash el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-ANC.

1.7 La Intendencia Regional de Áncash admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 017-2022-SUNAFIL/IRE-ANC, recibido el 11 de enero de 2022 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° 29981<sup>3</sup>, 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° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización

---

<sup>3</sup> "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."

<sup>4</sup>"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."

<sup>5</sup> "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."

<sup>6</sup>"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.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 676-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

### **III. DEL RECURSO DE REVISIÓN**

- 3.1.** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley 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 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

---

<sup>7</sup>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.”



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<sup>8</sup>.

- 3.4. En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5. En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA**

- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, que confirmó la sanción impuesta de S/ 23,144.00, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del citado cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 17 de diciembre 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 la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA.

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

Con fecha 06 de enero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, señalando los siguientes alegatos:

- i. Cabe precisar que, no se ha tenido en cuenta lo señalado en nuestro recurso de apelación, donde explicamos que no se ha modificado la categoría del trabajador, dado que tanto el cargo de Policía Municipal como el de Vigilancia Municipal tienen la misma clasificación (SP-AP), encontrándose clasificados horizontalmente dentro del ROF de la institución, y que el cambio se justifica en la necesidad de personal, no habiendo incurrido en actos de hostilidad.
- ii. Asimismo, no se ha valorado el Séptimo considerando de la Casación Laboral N° 20095-2017, referente a los actos de hostilidad por reducción de categoría. De la que se desprende que, si se sustenta que no existe un perjuicio en el cambio de funciones de Policía Municipal a Vigilante Municipal, máxime si se tiene en cuenta que ambos

---

<sup>8</sup> Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 676-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

pertenecen al cargo de obrero municipal (clasificación horizontal) y que sus funciones no requieren de un conocimiento especializado o condiciones excluyentes; es decir que se verifica que no existe una diferencia sustancial entre los cargos de Policía Municipal a Vigilante Municipal.

- iii. Respecto a la afectación de la dignidad del trabajador, no se ha verificado la afectación del recurrente, según el análisis legal contenido en el Informe Final de Instrucción.
- iv. Reiteramos que no se ha vulnerado ningún derecho constitucional. Se debe tener en cuenta el artículo 9 del Decreto Supremo N° 003-97-TR que establece "Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo la dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad y teniendo en cuenta las necesidades del centro de trabajo".

#### **VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

##### **Sobre los elementos constitutivos de los actos de hostilidad**

- 6.1 Previamente a los alegatos que nos ocupan, esta Sala considera pertinente exponer ciertas consideraciones sobre la configuración del acto de hostilidad, y cómo a través de su comisión, se afecta la dignidad del trabajador. Ello, en aras de identificar si - en el presente caso- han concurrido las infracciones que se sancionan.
- 6.2 Nuestro ordenamiento jurídico otorga primacía a la dignidad de la persona humana, toda vez que el artículo 1 de la Constitución Política del Perú de 1993 consagra que "la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado". Asimismo, en el ámbito laboral, el artículo 23 de la mencionada norma suprema establece que: "ninguna relación puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador".
- 6.3 Además, el artículo 22 de la mencionada norma suprema dispone que: "el trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona".
- 6.4 El artículo 9 del TUO del Decreto Legislativo N° 728 "Ley de Productividad y Competitividad Laboral", aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en lo sucesivo, TUO LPCL), establece que: "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 (...)".



- 6.5** Respecto al *ius variandi* visto como un componente de la facultad directriz, de orden excepcional, a decir de Moreno Manglano y otros, éste consiste a modo de lista enunciativa en:
- “a) El poder de dirección, el cual contiene las facultades de organización (que versan sobre las órdenes e instrucciones generales o particulares, mediante las cuales se instrumenta la implementación de los recursos empresariales en orden a la consecución de sus objetivos) y de control de los trabajadores (que supone el empleo de los medios necesarios para comprobar que el trabajador ha cumplido sus obligaciones); b) El poder disciplinario (que se refiere a la facultad de sancionar, en caso de incumplimiento de obligaciones laborales, la cual se constituye como una especie de corolario de las facultades de organización y control); y, c) El poder de variación o *ius variandi*, el cual supone la posibilidad para el empresario de actualizar los contenidos específicos de la prestación laboral de cada trabajador, conforme a las necesidades que impongan las circunstancias de la empresa, del propio puesto de trabajo o de los procedimientos técnicos aplicables; siendo estas características las que lo dotan de un carácter restrictivo<sup>9</sup>.
- 6.6** En tal sentido cuando los límites al *ius variandi* no son respetados nos encontramos ante un ejercicio abusivo y desnaturalizado, lo cual incide directamente en los derechos del trabajador, configurándose como actos de hostilidad.
- 6.7** Entre los actos de hostilidad equiparable al despido se encuentra el regulado en el inciso b) y g del artículo 30 del TUO de la LPCL: “b) La reducción de la categoría y de la remuneración; y, g) Los actos contra la moral y todos aquellos que afecten la dignidad del trabajador” (énfasis añadido).
- 6.8** Por su parte, el artículo 33 de la LGIT, son infracciones administrativas en materias de relaciones laborales, los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, colocación, fomento del empleo y modalidades formativas, mediante la acción u omisión de los distintos sujetos responsables.
- 6.9** En ese contexto, el RLGIT establece en el numeral 25.14 de su artículo 25, que los actos de hostilidad, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales, constituye una infracción muy grave en materia de relaciones laborales, la cual es pasible de sanción económica.
- 6.10** Al respecto, es pertinente tener en cuenta que, si bien toda relación laboral supone para el trabajador el cumplimiento de obligaciones y para el empleador, el derecho a normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes y sancionar la falta de acatamiento de las mismas, lo cual es traducido como el poder de dirección; empero, éste como cualquier otro derecho no es absoluto y arbitrario, sino que debe practicarse de acuerdo a ciertos parámetros, los cuales son: a) la sujeción a la ley (la Constitución, normas jurídicas y reglamentarias) y el b) principio de razonabilidad que lo limita de tomar decisiones arbitrarias. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados en la afectación de un derecho fundamental y de la legitimidad de la medida acatada en uso del poder de dirección. 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.

---

<sup>9</sup> Cfr. MOLERO MANGLANO, Carlos; SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, José Manuel y otros. Manual de Derecho del Trabajo. 5ta. Edición. Navarra. Editorial Aranzadi. 2005, pp. 270-273.





## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 676-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**6.11** 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 siguiente<sup>10</sup>:

“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” (énfasis añadido).

**6.12** A propósito del concepto de razonabilidad, el Tribunal Constitucional lo ha definido como sigue<sup>11</sup>:

“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 constitucional” (énfasis añadido).

**6.13** Asimismo, se debe precisar que el menoscabo a la dignidad supone una alteración gravísima en la confianza entre las partes, la cual es 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.

**6.14** Dentro de este contexto normativo, jurisprudencial y doctrinal analizaremos los actos de hostilización atribuidos a la impugnante. Para ello, recurriremos a lo actuado en sede inspectiva y en el procedimiento sancionador, a efectos de determinar dicha imputación, respecto del trabajador Fredy Rolan Portales Arroyo.

**6.15** Al respecto, los inspectores comisionados dejaron constancia en los hechos constatados del Acta de Infracción lo siguiente:

<sup>10</sup> Casación Laboral N° 25294-2018 LIMA NORTE.

<sup>11</sup> Exp. 2235-2004-AA/TC, Fundamento 6, segundo párrafo.



- Se ha verificado que el denunciante Fredy Rolan Portales Arroyo, es trabajador del sujeto inspeccionado cuya categoría profesional corresponde al de Policía Municipal, conforme el Memorándum N° 455-2009-ORH-MPS<sup>12</sup>, de fecha 12 de agosto de 2009, por medio del cual, el jefe de la Oficina de Recursos Humanos, en cumplimiento al Acta de Diligencia de Reincorporación de fecha 12 de agosto de 2009, comunica al trabajador que, a partir de la fecha, se integraría a laborar al Departamento de Policía Municipal, asignándosele las funciones de Policía Municipal.
- De la revisión del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del sujeto inspeccionado, aprobado por Ordenanza Municipal N° 013-2019-MPS, se ha verificado que la Gerencia de Seguridad Ciudadana, está constituida por dos Sub Unidades Orgánicas denominadas: 1) Equipo Funcional de la Policía Municipal; y, 2) Equipo Funcional de Vigilancia Municipal. En el artículo 159 del ROF, respecto al equipo funcional de la Policía Municipal, se hace una definición de esta Sub Unidad, indicándose en los 10 incisos del artículo 160, todas las funciones específicas que puede desempeñar el Policía Municipal; es decir, que la citada categoría comprende una diversidad de funciones dentro de las cuales se puede modificar las labores. En tal sentido, el sujeto inspeccionado sólo estaría facultado a realizar modificaciones de las funciones de Policía Municipal considerando las funciones señaladas en el artículo 160 del ROF; es decir, modificaciones no esenciales, las mismas que no requieren sustentarse en una causa objetiva y razonable.
- Respecto al Equipo Funcional de Vigilancia Municipal, se trata de una Sub Unidad Orgánica cuyas funciones son distintas a la Sub Unidad Orgánica del Equipo Funcional de la Policía Municipal. En efecto, en el artículo 161 del ROF se establece también una definición y en los 15 incisos del artículo 162 se señalan las funciones de esta Sub Unidad Orgánica, las cuales son diferentes a las funciones del Policía Municipal. Es decir, que la Categoría de Vigilante Municipal es distinta a la Categoría de Policía Municipal; y en caso de disponerse el cambio de categoría profesional de Policía Municipal por el de Vigilancia Municipal, se trataría de una modificación esencial o sustancial en las condiciones de trabajo, las cuales deben ser sustentadas en una causa objetiva y razonable para legitimar dicho cambio.
- Asimismo, se ha verificado en el Memorándum N° 335-2020-MPS-GSC-AV<sup>13</sup>, de fecha 23 de noviembre de 2020, la comunicación realizada al trabajador respecto al cambio de Categoría y funciones de Policía Municipal, al disponer que “por estricta necesidad del servicio, se dispone que hasta nueva orden deberá cumplir funciones de vigilancia en la Puerta N° 01 de ingreso de personas del Terminal Terrestre El Chimbador – Chimbote, empezando desde el 24 de noviembre de 2020 (...)”, sin que se motive y señale en el referido documento, la necesidad de la modificación efectuada, conforme al criterio de razonabilidad, estipulado en el artículo 9 del TUO de la LPCL. En ese sentido, se ha producido una modificación esencial o sustancial en las condiciones de trabajo del trabajador sin un sustento causal y razonable para la variación en el cargo y categoría, por el cual, no sólo es objeto de un acto de hostilidad por rebaja de categoría, sino también a la afectación de su dignidad. Asimismo, resulta importante que se ha omitido considerar por parte de la impugnante que, el denunciante es un trabajador repuesto en mérito a una sentencia judicial, y que, desde su reposición, el cargo y función de manera permanente

---

<sup>12</sup> Obra a fojas 25 del expediente inspectivo.

<sup>13</sup> Obra a fojas 21 del expediente inspectivo.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 676-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

desempeñado fue el de Policía Municipal, conforme se evidencia del Memorandum N° 455-2009-ORH-MPS.

- 6.16** Del expediente sancionador se verifica que, la impugnante ha incurrido en las conductas infractoras imputadas, tales como: i) Cometer actos de hostilidad en contra del recurrente Fredy Rolan Portales Arroyo, ocasionándole un cambio de categoría que afecta su dignidad; y, ii) Relativa al incumplimiento de lo dispuesto en la medida inspectiva de requerimiento notificado conforme a ley.
- 6.17** De acuerdo a los documentos existentes en el procedimiento inspectivo y sancionador, y de los descargos presentados por la impugnante, no se advierte subsanación alguna de las conductas infractoras imputadas; por el contrario, la impugnante mantiene su postura, y alega que se ha considerado erróneamente que la Categoría de Policía Municipal como el de Vigilancia Municipal no tienen la misma clasificación, y que no habrían incurrido en actos de hostilidad, ya que la asignación del nuevo cargo se ha justificado en la necesidad de personal. No obstante, se ha podido constatar que, la modificación de la categoría, si afectaría al trabajador; debido a que, conforme a lo alegado, pudiendo el trabajador ocupar una categoría igual a la de otros trabajadores de clasificación similar (clasificación horizontal), ello no faculta a la impugnante de realizar la modificación de categoría del trabajador, salvo que exista una causa objetiva y razonable, situación que no se ha verificado en las actuaciones inspectivas de investigación; más aun considerando que el trabajador afectado fue reincorporado a la citada categoría mediante mandato judicial.
- 6.18** Asimismo, conforme se señala en el numeral 6.16 de la presente, la impugnante no ha cumplido con lo dispuesto en la medida inspectiva de requerimiento de fecha 01 de febrero de 2021<sup>14</sup>, no habiendo adoptado las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de relaciones laborales, dentro del plazo máximo de cinco (05) días hábiles, lo que consistía en acreditar el cambio de la Categoría de Vigilancia Municipal al de Policía Municipal del trabajador Fredy Rolan Portales Arroyo, la cual no sólo ha rebajado su categoría profesional, sino también su dignidad. Cabe precisar que se advierte que el incumplimiento del requerimiento constituiría infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa de conformidad con los artículos 36 y 39 de la LGIT y los artículos 45 y 46 del RLGIT.
- 6.19** En tal sentido, se evidencia que el inspector comisionado ha realizado una correcta aplicación de los artículos 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, que señalan que para la extensión de una medida inspectiva de requerimiento resulta de vital importancia que se compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, supuesto que ha ocurrido en autos, pues en fase inspectiva se ha realizado

---

<sup>14</sup> Obra a fojas 25 del expediente inspectivo.



una correcta actuación probatoria de cara a que la Administración Pública acredite la existencia de las infracciones imputadas.

**6.20** Asimismo, es de precisar que, de acuerdo con lo señalado en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, se encuentra tipificado el incumplimiento oportuno del requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, el mismo que acarrea una infracción muy grave a la labor inspectiva.

**6.21** Contrario a lo alegado por la impugnante, en referencia a que no se ha tenido en cuenta lo señalado en su recurso de apelación, respecto a que no se ha modificado la categoría del trabajador, conforme se puede apreciar de los considerandos 19 al 24 de la Resolución de Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, se advierte que la Intendencia Regional de Áncash ha valorado y meritado cada uno de sus argumentos de defensa, en estricta observancia al principio del debido procedimiento.

**6.22** Por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger todos los extremos del recurso de revisión.

## VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

**7.1** Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador serían las que corresponden a las siguientes infracciones:

N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	No acreditar el cambio de la categoría de Vigilancia Municipal a la de Policía Municipal, del trabajador Fredy Rolan Portales Arroyo, la cual no solo ha afectado la rebaja de su categoría profesional, sino también su dignidad.	Numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>
2	Labor Inspectiva	No acreditar el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 01 de febrero de 2021.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>

**7.2** Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

## 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 de Procedimiento Administrativo General



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 676-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

#### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** - Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA, contra la Resolución de Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, de fecha 14 de diciembre de 2021, emitida por la Intendencia Regional de Áncash, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 091-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.** – **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-ANC, en todos sus extremos.

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

**CUARTO.** - Notificar la presente resolución a la MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA, y a la Intendencia Regional de Áncash, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.** - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Áncash.

**SEXTO.** - Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral –SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**

Presidente

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**

Vocal Titular

**KATTY ANGÉLICA CABALLERO SEGA**

Vocal Alternativa

**Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI**