



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	3890-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	HILANDERÍA ANDINA S.A.C. EN LIQUIDACIÓN
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1691-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	-RELACIONES LABORALES -LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por HILANDERÍA ANDINA S.A.C. EN LIQUIDACIÓN, en contra de la Resolución de Intendencia N° 1691-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de octubre de 2021.

Lima, 31 de agosto de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por HILANDERÍA ANDINA S.A.C. EN LIQUIDACIÓN (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 1691-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de octubre 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° 17190-2019-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 3434-2019-SUNAFIL/ILM (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, por no haber acreditado el cese de actos de hostilidad – amonestación escrita de fecha 05 de marzo de 2018, a favor del trabajador denunciante.
- 1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 1590-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 15 de octubre de 2020, notificada el 19 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Actos de Hostilidad y Modificación Unilateral de Condiciones de Trabajo (Sub materia: Otros hostigamientos).



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° 1356-2021-SUNAFIL/ILM/AI2, de fecha 08 de junio de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador.
- 1.4 Mediante Resolución de Sub Intendencia N° 595-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, de fecha 26 de julio de 2021, notificada el 30 de julio de 2021, la Sub Intendencia de Resolución 4 de la Intendencia de Lima Metropolitana amplió por tres (3) meses el plazo para emitir resolución, debido a la sobrecarga de expedientes sancionadores
- 1.5 Posteriormente, luego de recibir el Informe Final y los actuados, la Sub Intendencia de Resolución 4 de la Intendencia de Lima Metropolitana, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 678-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, de fecha 16 de agosto de 2021, notificada el 18 de agosto de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 18,900.00 por haber incurrido en la siguiente infracción:
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de las relaciones laborales, por incurrir en actos de hostilidad en perjuicio del trabajador David Santos Espíritu Paredes, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,450.00.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento de fecha 04 de octubre de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,450.00
- 1.6 Con fecha 23 de agosto de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 678-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, argumentando lo siguiente:
 - i. La amonestación dirigida al trabajador David Santos Espíritu Paredes no era atribuible al despido, sino a una llamada de atención por escrito con la finalidad que enmiende su conducta. La amonestación escrita consiste en una advertencia o prevención comunicada por escrito al trabajador que incumple con sus obligaciones de trabajo, a fin de que enmiende su comportamiento o mejore su desempeño laboral dentro de la empresa; de lo contrario, se aplicará una sanción mayor. Está reservada para las faltas leves, dejándose su determinación y aplicación en manos del empleador quien, para tal efecto, deberá actuar de forma razonable.
 - ii. El listado contenido en el artículo 30 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, no señala que las sanciones disciplinarias constituyan actos de hostilidad. Dicho artículo establece una relación cerrada de las conductas que califican como actos de hostilidad, y que no admite incluir otros supuestos que expresamente no estén incluidos en dicho artículo. Si el trabajador sancionado no consciente la sanción, deberá acatarla primero y posteriormente deberá cuestionarla, observando los procedimientos internos de la empresa, de ser el caso, o impugnándola judicialmente en un proceso laboral. En conclusión, no procede que un trabajador sancionado



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

questione la medida disciplinaria a través de una carta o denuncia ante la SUNAFIL por cese de actos de hostilidad. La sanción contenida en la resolución carece de tipicidad, constituyendo un claro abuso del *ius imperium*, ya que aplican una sanción punitiva, que no está contemplada en el ordenamiento jurídico romano germánico.

- iii. En el considerando 12 de la resolución apelada, se señala que no se acreditó haber otorgado el derecho de defensa; sin embargo, no ha considerado que la impugnación de la sanción disciplinaria no es competencia de la SUNAFIL, sino del Poder Judicial, conforme lo señala el artículo 57 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Existe una carencia de fundamentación en la resolución apelada, considerando que ésta sustenta su fundamentación en los mismos hechos y análisis incluidos en el Acta de Infracción, pese a que en sus descargos cumplieron con advertir que la misma no se encontraba debidamente motivada. De manera claramente irregular, le resta total validez a la documentación presentada por la empresa.
- iv. Respecto a la segunda infracción, se requiere que cesen los actos de hostilidad; es decir, antes de que termine el proceso, se concluye la existencia de actos de hostilidad, violando flagrantemente el debido proceso. La amonestación no es un acto de hostigamiento; por tanto, no se puede pedir el cese de algo que no existe, considerando además que la sanción de amonestación es instantánea y no continuada, como al parecer considera la resolución. Por tanto, la segunda infracción es intrínseca a la primera, y dado que ésta no es competencia de la SUNAFIL sino del Poder Judicial, la resolución apelada deviene en nula

1.7 Mediante Resolución de Intendencia N° 1691-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de octubre de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana dejó sin efecto la ampliación de plazo y declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. El trabajador denunciante fue sujeto a medidas disciplinarias por parte de la impugnante, entre ellas, la que se evaluó durante la fase sancionadora (Carta notarial de fecha 05 de marzo de 2018), en donde se le imputa el incumplimiento del inciso a) del artículo 25 del TUO del Decreto Legislativo N° 728.
- ii. Así, el apoderado de la impugnante manifestó haber dado la oportunidad al trabajador de ejercer su derecho de defensa y que éste lo hizo de forma verbal ante los señores Eliseo Ccama y Antonio Basilio, preguntándose al trabajador sobre lo indicado, el cual sostuvo que nunca se le cursó documento alguno previo a la sanción y que no hizo ningún descargo dentro de un plazo razonable.
- iii. Conforme al razonamiento seguido por la autoridad sancionadora de primera instancia, no correspondía sancionar al trabajador afectado en tanto que, con ello, se violó el debido proceso disciplinario. Por tanto, en el presente caso, no se encuentra en cuestionamiento la posibilidad que la empresa imponga las sanciones

² Notificada a la impugnante el 03 de noviembre de 2021. Ver folio 100 del expediente sancionador.



previstas por ley a sus trabajadores por incumplimientos que advierta en el marco de la relación laboral, sino que corresponde que ese poder disciplinario se enmarque dentro de los alcances que el debido procedimiento, como se ha detallado en líneas precedentes.

- iv. El artículo 30 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad, aprobado por Decreto Supremo 003-97-TR (en adelante, la LPCL) establece, entre los supuestos de actos de hostilidad contemplados por la norma laboral equiparables al despido, el siguiente: g) Los actos contra la moral y todos aquellos que afecten la dignidad del trabajador. Este último supuesto se relaciona con todos aquellos actos realizados por el empleador que tiendan a menoscabar la dignidad del trabajador, los cuales se pueden materializar de diversos modos, como cuando se desconoce el derecho de defensa, sin atender y evaluar los motivos que se pudieron presentar en la presunta falta cometida, antes de imponer la sanción.
- v. Así, conforme a lo sostenido en el fundamento 19 de la revisión de primera instancia, la inspeccionada incurre en actos de hostilidad, que afectaron la dignidad del trabajador David Santos Espíritu Paredes, al haberle impuesto una sanción disciplinaria de amonestación, sin haberle otorgado el derecho de defensa. Ante ello, la autoridad sancionadora resaltó que la inspeccionada no subsanó dicho comportamiento dejando sin efecto dicha sanción, tal como fue solicitado en la medida inspectiva de requerimiento. Asimismo, de la revisión del recurso de apelación presentado ante esta instancia, se corrobora que no se ha aportado medio probatorio alguno que permita desvirtuar los fundamentos de la sanción impuesta por el inferior en grado.

1.8 Con fecha 17 de noviembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1691-2021-SUNAFIL/ILM.

1.9 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000178-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 27 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° 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.

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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

⁴Ley 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.”

⁶Decreto 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.

⁷Decreto 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.”



administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

- 3.2. Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3. El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁸.
- 3.4. En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5. En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE HILANDERÍA ANDINA S.A.C. EN LIQUIDACIÓN

- 4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que HILANDERÍA ANDINA S.A.C. EN LIQUIDACIÓN, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1691-2021-SUNAFIL/ILM, que confirmó la sanción impuesta de S/ 18,900 por la comisión de una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, y una 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 04 de noviembre de 2021.

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 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 HILANDERÍA ANDINA S.A.C. EN LIQUIDACIÓN.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 17 de noviembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1691-2021-SUNAFIL/ILM, en términos similares al recurso de apelación, señalando los siguientes alegatos:

- i. No debió de ser materia de discusión si la impugnante hizo uso válido de la facultad disciplinaria, pues se comprobaron los hechos e incumplimientos laborales antes de que el trabajador fuera sancionado y se aplicó la sanción más benigna que existe, es decir, una amonestación en razón de la inasistencia del mismo.
- ii. Pese a esto, se les impuso una multa por el procedimiento seguido en contra del trabajador, cuestionando el hecho de no haberle otorgado un plazo para plantear sus descargos en el contexto de la aplicación de la medida disciplinaria de amonestación, indicando que se vulneró su derecho de defensa.
- iii. Sin embargo, como la propia resolución reconoce, tal plazo no existe en nuestro ordenamiento jurídico, y la impugnante sí le brindó la oportunidad al trabajador para que presente sus descargos, no obstante, la existencia de flagrancia; así, sostiene que si la flagrancia se utiliza para aquellos casos de comisión de faltas muy graves (previstas en el artículo 31 del Decreto Supremo N° 003-97-TR), es extensible esta figura para la aplicación de sanciones menos gravosas.
- iv. Cuestiona la pretendida afectación a la dignidad del trabajador por medio del procedimiento antes descrito, la cual consideran es una apreciación subjetiva, toda vez que las sanciones disciplinarias no han sido consideradas como actos que afecten la dignidad, de lo contrario, no estaría reconocida la facultad directriz del empleador conforme el artículo 9 del Decreto Supremo N° 003-97-TR.
- v. Así, refiere que es ilegal la imposición de una sanción basada en una norma que no existe y sobre la cual no se ha determinado sus alcances, vulnerando el derecho fundamental de la impugnante a la legalidad punitiva en materia sancionadora administrativa.
- vi. De igual modo, se ha contravenido a lo dispuesto por Resolución de Superintendencia N° 232-2018-SUNAFIL, pues si bien se señala que la materia a inspeccionar es “remuneraciones”, se está sancionando por supuestamente no cumplir con el derecho a la defensa del trabajador.
- vii. Así, sostiene que “los trabajadores cuentan con mecanismos plenos para ejercer su derecho de defensa a nivel judicial y privado (empresarial)”; el artículo 57 del Texto



Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, señala que es competencia de los Juzgados de Paz Letrados la Impugnación de las sanciones disciplinarias impuestas por el empleador durante la vigencia de la relación laboral. Así, todo trabajador puede válidamente cuestionar a nivel judicial las medidas disciplinarias que le son impuestas por su empleador.”

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De los precedentes de observancia obligatoria y las conductas sancionadas bajo el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT

- 6.1 El artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG dispone que aquellos actos administrativos que resuelven casos particulares, “...interpretando de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria...”, constituyendo fuente de Derecho, de conformidad con el numeral 2.8 del artículo V de la norma en mención.
- 6.2 De igual forma, el Reglamento del Tribunal, mediante los artículos 3, 22 y 23, señala que constituye una competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral – a través de su Sala Plena– el establecimiento de precedentes de observancia obligatoria, bajo los criterios establecidos por el TUO de la LPAG (interpretación de modo expreso y con carácter general), obligatorio para las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo cuando así se precise expresamente, y siempre que una norma con rango de ley o decreto supremo no establezca lo contrario, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, salvo que el Tribunal expresamente disponga su vigencia diferida.
- 6.3 Así, mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL, de fecha 25 de julio de 2022, publicada el 17 de agosto en el diario oficial El Peruano, se resolvió establecer como precedentes administrativos de observancia obligatoria los siguientes criterios

“6.17. Sobre la base de lo previsto en el literal a) del artículo 16 y el inciso 18.1 del artículo 18 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral (Decreto Supremo N° 004-2017-TR), tras el control de admisibilidad del recurso de revisión interpuesto, a cargo de la autoridad emisora de la decisión impugnada, este órgano de revisión tiene el deber de efectuar el control de procedencia del recurso. Así, se declarará la improcedencia del recurso de revisión en los siguientes supuestos:

- i) Cuando el acto impugnado no corresponda a resoluciones de segunda instancia que se pronuncian sobre la imposición de sanciones;
- ii) Cuando la infracción materia de sanción que se impugna, no esté tipificada como muy grave en el RLGIT; o
- iii) Cuando el recurso de revisión no se sustente en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal.

6.18. Lo anterior exige al administrado una mayor rigurosidad en la formulación de sus escritos de revisión, en la medida que, al tratarse de un recurso extraordinario, para que los fundamentos contenidos en este puedan ser conocidos y evaluados por el Tribunal, **no basta que la resolución recurrida**



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

contenga la imposición de sanciones por infracciones muy graves, sino que su impugnación debe ceñirse estrictamente a los presupuestos básicos establecidos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, esto es: 1) Debe cuestionar al menos una infracción tipificada y calificada como muy grave, en el RLGIT, o en caso de omisión, el razonamiento empleado es suficiente para deducir ello, y; 2) Este cuestionamiento debe sustentarse necesariamente, en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas que rigen el derecho laboral, y/o en el apartamiento inmotivado de algún precedente de observancia obligatoria emitido por este Tribunal, que haya incidido directa o indirectamente, en la determinación de las infracciones.

6.19. Y es que, en ciertos casos, se aprecia la existencia de recursos de revisión donde, impugnándose una resolución que confirma la imposición de una sanción económica por la comisión de alguna infracción tipificada como muy grave en el RLGIT; no se cuestiona expresamente dicha infracción de forma directa o siquiera indirecta (cuando no se plantea algún razonamiento que pueda permitir deducir ello). **Tal situación implica que tales recursos promueven asuntos fuera de la competencia material de este Tribunal, debiendo éste órgano colegiado declarar la improcedencia, conforme a la normativa que rige su actuación.** (énfasis añadido)

Disponiéndose la entrada en vigencia del mismo a partir del día siguiente de su publicación

- 6.4 Así, de la lectura del recurso de revisión, se identifica que este se encuentra dentro de los alcances señalados en el precedente administrativo citado líneas arriba, al cuestionarse las infracciones Muy Graves tipificadas en los incisos 25.14 del artículo 25 del RLGIT y 46.7 del artículo 46 del RLGIT, por lo que procede la revisión de los alegatos planteados por la impugnante

De la subordinación, el poder de dirección y sus límites

- 6.5 Conforme lo reconocía el profesor Javier Neves⁹, “...el poder de dirección que el empleador adquiere a partir del contrato de trabajo se plasma en algunas atribuciones y se somete a ciertos límites...”, identificándose como parte del contenido del poder de dirección la facultad de fiscalizar y sancionar al trabajador.

⁹ NEVES MUJICA, Javier. Introducción al Derecho del Trabajo. Fondo Editorial PUCP. 2003. Página 25.



- 6.6 Así, el Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, define a la subordinación en los siguientes términos:

“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.
(...)” (énfasis añadido)

- 6.7 Sobre una situación similar, esta Sala ya se ha pronunciado al respecto, concluyendo que “...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”¹⁰, precisamente por su estrecha vinculación con los fundamentos constitucionales que se encuentran vinculados con ésta, los cuales es pertinente reiterar.

Del derecho al debido proceso, el derecho de defensa y su aplicación a los procedimientos corporativos privados

- 6.8 El fundamento 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano del 14 de marzo de 2017, recaída en el expediente N° 0026-2013-PA/TC, recoge de manera expresa la naturaleza del derecho al debido proceso y su manifestación en otros ámbitos distintos al jurisdiccional:

“6. El Tribunal Constitucional ha establecido, en reiterada jurisprudencia, que los derechos que componen el debido proceso no solo se aplican en los procesos judiciales, sino también en los procedimientos administrativos, en los procedimientos corporativos privados y, en general, en cualquier proceso o procedimiento en el cual materialmente se discutan o restrinjan derechos. Uno de estos derechos es el derecho de defensa, y como un derecho que garantiza su —ejercicio al interior de un procedimiento sancionador, el derecho a la comunicación previa de la infracción, en este caso, de la infracción estatutaria privada. En efecto, de acuerdo a las sentencias emitidas en los Expedientes 0067-1993-AA/TC, 0083- 2000-AA/TC, 1612-2003-AA/TC, 1489-2004-AA/TC, 5215-2007-PA/TC, entre otras, en el seno de un procedimiento disciplinario privado es necesario “[notificar] previamente a los [implicados] acerca de las faltas que se les imputan, a fin de que ejerzan su defensa. **[Así, deben] comunicales por escrito los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarles un plazo prudencial a efectos de que —mediante la expresión de los descargos correspondientes— puedan ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa**”. (énfasis añadido)

- 6.9 En esa línea argumentativa, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema, a través de la Casación Laboral N° 4497-2017-LIMA, ha establecido en el fundamento séptimo que:

¹⁰ Fundamento 6.8 de la Resolución N° 638-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 13 de diciembre de 2021, recaída en el expediente N° 466-2019-SUNAFIL/IRE-CAL.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“...la facultad de dirección de la empresa demandada como empleadora, la que contiene la facultad sancionadora; sin embargo, ella **no debe ser ejercida de manera indiscriminada o irrazonable, ni mucho menos sin salvaguardar los derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú**, como en este caso, el derecho a la defensa; por lo cual al imponerse una sanción disciplinaria (diferente al del despido) a un trabajador, se debe seguir un debido procedimiento, que si bien es cierto, no está establecido taxativamente en nuestro ordenamiento jurídico, empero, debe equipararse al procedimiento fijado para el despido, ya que de ésta forma, se estaría vulnerado el derecho a la comunicación previa de la infracción, el cual forma parte del derecho a la defensa del trabajador dentro de un procedimiento disciplinario, conforme a lo analizado en reiteradas jurisprudencias emitidas por el Tribunal Constitucional...” (énfasis añadido)

6.10 A su vez, esta Sala se ha pronunciado en extenso respecto del contenido del Debido Procedimiento, pudiéndose identificar a los considerandos 6.11 a 6.24 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 14 de junio de 2021, reconocido a su vez en sede administrativa, a la luz del principio/derecho de la presunción de inocencia:

“6.18 En ese entendido, uno de estos derechos fundamentales en materia sancionadora, es el derecho a la presunción de inocencia, regulado en el literal e), inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política¹¹. Este derecho, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG bajo la denominación de presunción de licitud¹², proscribe que se sancione a una persona en tanto su responsabilidad sobre el hecho imputado no haya sido debidamente acreditada, más allá de toda duda razonable¹³.

6.19 Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala que el derecho a la presunción de inocencia lleva también consigo una regla probatoria, por lo “que no pueda trasladarse la carga de la prueba quien precisamente soporta la imputación, pues eso significaría que lo que se sanciona no es lo que está

¹¹ Constitución Política del Perú, artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...) 24. A la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia: (...) e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

¹² TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (...) 9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

¹³ En el fundamento 3 de la STC recaída en el Expediente 08811-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional señaló que el derecho a la presunción de inocencia “obliga al órgano jurisdiccional a realizar una actividad probatoria suficiente que permita desvirtuar el estado de inocente del que goza todo imputado, pues este no puede ser condenado solo sobre la base de simples presunciones”



probado en el proceso o procedimiento, sino lo que el imputado, en este caso, no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia”¹⁴.

- 6.11** Bajo esos alcances, – y a la luz de los artículos 16 y 47 de la LGIT, que disponen que los hechos constatados por los Inspectores de Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción, observándose los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos y merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses – la imposición de sanciones al trabajador denunciante, sin haberle comunicado de manera previa los hechos que motivaron la posterior imposición de sanción, así como el no haberle otorgado un plazo razonable para la presentación de sus descargos constituye una vulneración al debido proceso.
- 6.12** Por ello, la Intendencia de Lima Metropolitana sostiene, a través de los fundamentos 4.8 y siguientes de la resolución impugnada – en posición que esta Sala comparte, de acuerdo con el artículo 1 de nuestra Constitución Política – que “...uno de los derechos que está ligado con la dignidad humana es el derecho a la defensa...”. La inobservancia del derecho al debido proceso, a través de la vulneración del derecho de defensa y el principio/derecho a la presunción de inocencia impacta de manera directa en la dignidad del trabajador afectado. O como bien lo señala el Informe Final de Instrucción, a través del fundamento 12, al referirse a los artículos 1 y 23 de nuestra Constitución Política, resaltándose en este último – con respecto al trabajo – que ninguna relación laboral puede “...limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”.
- 6.13** En ese sentido, no es correcto lo sostenido por la impugnante en los alegatos del recurso de revisión, toda vez que de los actuados ha quedado acreditado que no se le otorgó al trabajador afectado la posibilidad de conocer de antemano los hechos por los cuales se encontraba sujeto a la potestad sancionadora de su empleador, ni el derecho de presentar sus descargos a fin de que sean adecuadamente valorados, sin una preconcepción al respecto, conforme se resume en el siguiente cuadro de las sanciones impuestas al trabajador denunciante:

Cuadro N° 01

Tipo de sanción	Fecha	Motivo
Amonestación	05 de marzo de 2018	Inasistencia
Suspensión	13 y 14 de marzo de 2018	Tardanza
Suspensión	12 de abril de 2018	Inasistencia

- 6.14** Por tanto, corresponde declarar infundado el extremo referido a la infracción tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, confirmando la sanción impuesta en este extremo.

De la medida inspectiva de requerimiento

- 6.15** 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.

¹⁴ Fundamento 45 de la STC recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.16 En ese orden de ideas, 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”¹⁵ (énfasis añadido).

6.17 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, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización”¹⁶(énfasis añadido).

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

6.19 A su vez, el numeral 20.3 del artículo 20 del RLGIT, ha establecido que las medidas de requerimiento son órdenes dispuestas, por la inspección del trabajo, para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Así como

¹⁵ El subrayado no es del original.

¹⁶ El subrayado no es del original.



que éstas pueden consistir en ordenar al empleador, siempre que se fundamente en el incumplimiento de la normatividad legal vigente, la paralización o prohibición inmediata de trabajo o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, entre otras.

- 6.20** Como se evidencia de las normas glosadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador (PAS).
- 6.21** Cabe indicar que, la inobservancia o incumplimiento de la medida de requerimiento genera la infracción calificada como muy grave a la labor inspectiva, prevista en el inciso 46.7 del artículo 46 del RLGIT, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas para el cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral. Asimismo, cabe precisar que, esta infracción a la labor inspectiva se generaría con independencia y en forma adicional a las identificadas dentro del marco de la ejecución a la labor inspectiva en materias sociolaborales y de seguridad y de seguridad y salud en el trabajo.
- 6.22** En ese sentido, se aprecia que la medida inspectiva de requerimiento de fecha 04 de octubre de 2019, obrante a folios 197 y siguientes del expediente inspectivo, dispuso lo siguiente:

Imagen N° 01
Requerimiento solicitado

Primero. - SE REQUIERE al sujeto inspeccionado identificado en el encabezamiento, para que proceda a adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de normas socio laborales, señaladas líneas arriba, lo que se entiende sin perjuicio de la posible extensión de Acta de Infracción; en consecuencia, DEBERÁ realizar las siguientes acciones:

- El sujeto inspeccionado deberá adoptar las medidas necesarias a fin de cesar los actos de hostilidad generados en perjuicio del trabajador Daniel Santos Espíritu Paredes, disponiendo se deje sin efecto la amonestación escrita realizada a través de la carta de fecha 05.03.2019, presentando el documento que deja sin efecto.
- El sujeto inspeccionado deberá pagar remuneraciones de los días 20 y 21 de marzo de 2018 y 12, 13 y 14 de abril del 2018, los mismo que fueron descontados sin realizar de manera previa la imputación de la falta y la legítima defensa por parte del trabajador, es por ellos que se debe de adoptar las medidas necesarias a fin de cesar los actos de hostilidad generados en perjuicio del trabajador Daniel Santos Espíritu Paredes, disponiendo se pague las remuneraciones de los días señalados, presentando la boleta de pago que corresponda y/o documento que corresponda.

- 6.23** Solicitándose el cese de los actos de hostilidad generados en perjuicio del trabajador denunciante, así como el pago de las remuneraciones que le fueron descontadas, en un plazo máximo de cuatro (04) días hábiles, citándose a comparecencia para el día 14 de octubre de 2019 a las 8:30 horas y observándose la notificación efectuada al apoderado de la impugnante, ocurrida el mismo 04 de octubre de 2019, conforme se aprecia en la siguiente imagen:



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

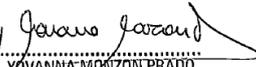
Resolución N° 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Imagen N° 02

Notificación de la medida inspectiva de requerimiento

Segundo.- En el PLAZO MÁXIMO de CUATRO (04) días hábiles se acreditará el cumplimiento del presente requerimiento debiendo exhibir la documentación sustentatoria para la respectiva verificación o presentar los descargos pertinentes, mediante la COMPARECENCIA del sujeto inspeccionado, arriba identificado, en la Sala de Comparecencias de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, Intendencia de Lima Metropolitana, con domicilio en la Avenida Salaverry N° 655 2do. Piso – Jesús María, el día 14 octubre de 2019 a las 08:30 horas, debidamente acreditado conforme a ley.

Se le recuerda que la inasistencia a la diligencia notificada y el incumplimiento del presente requerimiento constituirá **INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA**, sancionable con multa de conformidad con los artículos 36° y 39° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y los artículos 45° y 46° de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.


En la ciudad de Lima, 04 de octubre de 2019.

GIOVANNA MORIZON PRADO
Inspectora del Trabajo
Intendencia de Lima Metropolitana
Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

DILIGENCIA DE NOTIFICACIÓN

Don / Doña Bonifacio Flores Antonio Wilber

Documento de Identidad 06918952 Cargo: Procedente

Fecha de recepción: 04-10-2019 Firma: 

- 6.24** De la revisión de los actuados, se observa a folios 201 y siguientes del expediente inspectivo los descargos presentados por la impugnante a la medida inspectiva de requerimiento, a través de los cuales acredita el haber abonado los días 20 y 21 de marzo de 2018, así como el pago correspondiente por el día 12 de abril de 2018, no habiendo sido suspendido por los días 13 y 14 de abril de 2018. Sin embargo, no se aprecia que se haya cumplido la primera parte lo requerido por el inspector comisionado (adoptar las medidas necesarias a fin de cesar los actos de hostilidad generados en perjuicio del trabajador Daniel Santos, disponiendo se deje sin efecto la amonestación escrita realizada a través de la carta de fecha 05 de marzo de 2019)
- 6.25** Cabe señalar que el punto décimo segundo de la sección IV del Acta de Infracción (“Hechos Constatados”) reconoce que “...por un error involuntario en la medida de requerimiento, se le solicitó que reintegre los días 13 y 14 de abril de 2018, cuando debió de ser 13 y 14 de marzo de 2018, por lo que se propone se genere una nueva orden de inspección a efectos que se verifique el extremo referido al pago de remuneraciones de los días 13 y 14 de marzo de 2018 a favor del trabajador recurrente.”, tal y como se resumió en el Cuadro N° 01 de la presente resolución.
- 6.26** En ese sentido, no se identifica vulneración alguna a través de la infracción impuesta, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT; por el contrario, se observa el cumplimiento parcial del mandato dictado por el inspector comisionado, confirmándose la infracción impuesta en este extremo.



VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1 Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a las siguientes infracciones:

N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y calificación
1	Relaciones laborales	Incurrir en actos de hostilidad en perjuicio del trabajador David Santos Espiritu Paredes.	Numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR MUY GRAVE
2	Labor Inspectiva	No cumplir con la medida de requerimiento de fecha 04 de octubre de 2019	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR MUY GRAVE

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 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 HILANDERÍA ANDINA S.A.C. EN LIQUIDACIÓN, en contra de la Resolución de Intendencia N° 1691-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 3890-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 1691-2021-SUNAFIL/ILM, 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 HILANDERÍA ANDINA S.A.C. EN LIQUIDACIÓN, y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

KATTY ANGÉLICA CABALLERO SEGA

Vocal Alterno

Vocal Ponente: KATTY CABALLERO