



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 789-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	87-2018-SUNAFIL/IRE-AQP
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA
IMPUGNANTE	:	INCA TOPS S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 158-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
MATERIA	:	RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara, **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por INCA TOPS S.A., y; en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 01 de diciembre de 2021, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 87-2018-SUNAFIL/IRE-AQP.

Lima, 17 de agosto de 2023

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por INCA TOPS S.A (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 158-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 09 de junio de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 1044-2017-SUNAFIL/IRE-ARE, 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° 246-SUNAFIL/IRE-ARE (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 por presuntos actos de discriminación por razón sindical; en mérito a la denuncia interpuesta por el SINDICATO DE TRABAJADORES DE INCATOPS.
- 1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 94-2018-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 16 de agosto de 2018, notificada el 21 de agosto de 2021, se dio inicio a la etapa 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 numeral 53.2 del artículo 53

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Relaciones colectivas (Sub materia: Libertad sindical (Licencia sindical, cuota sindical, entre otros).



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° 112-2018-SUNAFIL/SIAI, de fecha 25 de junio de 2019 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa.
- 1.4 Mediante Memorándum N° 144-2019-SUNAFIL/IRE-AQP/SIRE, de fecha 04 de julio 2019, la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa deriva los actuados a la Sub Intendencia de Actuaciones inspectivas para que se emita nuevo pronunciamiento, con el objeto de garantizar el debido procedimiento, puesto que, se identificó que en el Informe Final de Instrucción N° 112-2018-SUNAFIL/SIAI no se ha efectuado la completa calificación de los hechos que sustentan la aplicación de la sanción propuesta ni se pronuncian sobre los alegatos de defensa planteados por la empresa, por ello, de conformidad a la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, proceden con la devolución del expediente.
- 1.5 Posteriormente, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 99-2019-SUNAFIL/SIAI, de fecha 04 de julio de 2019 (en adelante, el **Informe Final**), recomendando el archivo del procedimiento administrativo sancionador, debido a que, se había excedido el plazo para resolver el mismo. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa.
- 1.6 A través de la Resolución de Sub Intendencia N° 127-2019-SUNAFIL/IRE-SIRE-AQP, de fecha 08 de julio de 2019², se declara la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.
- 1.7 Mediante Resolución de Sub Intendencia N° 002-2020-SUNAFIL/SIAI-AQP, de fecha 31 de enero de 2020, se resuelve instaurar un nuevo procedimiento sancionador en contra de la impugnante.
- 1.8 Con la Imputación de Cargos N° 100-2021-SUNAFIL/SIAI-AQP, de fecha 11 de marzo de 2021, notificada el 15 de marzo de 2021, se dio inicio a la etapa instructora, 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 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**).
- 1.9 La autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 233-2021-SUNAFIL/SIAI-AQP, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada 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 de la Intendencia Regional de Arequipa, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 01 de diciembre de 2021³, multó a la impugnante por la suma de S/ 273,375.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

² Notificada a la impugnante el 31 de enero de 2020, véase folio 51 del expediente sancionador.

³ Notificada a la impugnante el 03 de diciembre de 2021, véase folio 102 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 789-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por cometer actos de discriminación en contra de la trabajadora Rosa Flores Valero, por su calidad de Secretaria de Defensa del Sindicato de Trabajadores de Inca Tops S.A.A. traducidos en la no repartición de material de trabajo, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 273,375.00.

1.10 Con fecha 28 de diciembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. No ha existido la valoración de los argumentos expuestos por la impugnante a lo largo del procedimiento, así del contenido del Acta de Infracción, Informe Final de Instrucción y Resolución de Sub Intendencia no se han valorado los argumentos y observaciones realizadas, no habiendo realizado una valoración jurídica sobre los hechos, lo cual afecta el debido procedimiento; de esta manera se verifica que el Inspector incurre en contradicciones basando su decisión en fundamentos subjetivos; por lo que la infracción señalada debe quedar sin efecto alguno al carecer de una debida motivación.
- ii. Es indispensable para que opere un supuesto discriminatorio que el Inspector detalle si la impugnante realizó una distinción o una exclusión discriminatoria, de esta manera al no existir una debida identificación del presupuesto discriminatorio prohibido imposibilita efectuar un adecuado derecho de defensa, puesto se está sancionando una infracción a la libertad sindical la cual debería estar sustentada en un trato diferenciado preferencial hacia otros para configurar dicha discriminación, así se debe verificar si la conducta tiende a ofrecer mejores condiciones para trabajadores no sindicalizados intentando perjudicar al sindicalizado, hecho que no se ha producido en el presente caso puesto que Sunafil no ha verificado si los trabajadores no sindicalizados tenían un mejor trato; por lo que no se podría identificar el atentado contra la libertad sindical de la recurrente Rosa Flores.
- iii. Existe una falta de identificación y recolección de pruebas que permitan sustentar la infracción, en ese sentido la función inspectiva debe basarse no solo en las fotos toradas o en indicar que no se ha recogido el material en tal sitio, pues para determinar la discriminación no han cumplido con indagar las cuestiones relevantes a ello tales como la verificación de cuáles son los trabajadores de los sitios en los que ya se habla recogida el material clasificado, si éstos habían trabajado lo mismo material y si dicho material pertenecía al mismo lote, utilizando ello como fundamento para imputar la conducta discriminatoria.
- iv. No se verificó si la falta de recojo genera un perjuicio o atenta a la libertad sindical puesto que los inspectores debieron determinar si la falta de recojo produce una afectación remunerativa o laboral, aspecto relevante que evidencia un gran error en la teoría del caso de la presunta infracción, pues no se verificó si la Sra. Rosa Flores fue la única persona a la que se le retira el material fino a fin de determinar un acto teledirigido por su condición



de sindicalizada; así debe considerarse que debido a una necesidad comercial propia del giro del negocio tienen que atender pedidos de exportación de determinados materiales en específico, por lo que dada la premura comercial es factible que sea necesario levantar los lotes de material entregado a los trabajadores cuando éstos no se encuentran laborando o la intervención de un tercero, posibilitando el cierre de lote a fin de asegurar el cumplimiento del compromiso comercial.

- v. Existe una total imprecisión de los hechos presuntamente comprobados, puesto que no se advierte la identificación de los trabajadores con los que se compara a la Sra. Rosa Flores a fin de acreditar la presunta afectación de la libertad sindical por discriminación, del mismo modo que no se identifica la calidad de material que se habría recogido ni el lote que habría permanecido, por lo que el Inspector no puede determinar un acto discriminatorio a partir de una afirmación imprecisa.
- vi. No se identifica el presunto perjuicio derivado de la discriminación en el recojo de material, ni un parámetro de comparación para identificar la discriminación en el recojo, ni el presunto perjuicio derivado de la discriminación en el reparto del material, ya que no se señala como el recojo en fechas diferenciadas representarían una disminución en la remuneración de la trabajadora.

1.11 Mediante Resolución de Intendencia N° 158-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 09 de junio de 2022⁴, la Intendencia Regional de Arequipa, declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Señala que, la dignidad de una persona se ve afectada cuando es o se siente discriminada al recibir un trato desigual con relación a otras personas que en sí son similares, como justamente ha acontecido en el presente caso, donde la trabajadora Rosa Flores Valero, por su condición de representante sindical recibió trato diferente en el desarrollo de sus labores como clasificadora, siendo que por haber ejercido una licencia sindical de un día, le fue retirado el material de alta calidad que venía trabajando y asimismo no le efectuaron el recojo de otro material de diferente calidad que ya había trabajado a diferencia de sus compañeras, impidiendo el reparto de nuevo material para trabajar, ello sin justificación o motivo válido y razonable, denotándose sin lugar a duda una afectación al derecho a la igualdad y la no discriminación.
- ii. En tal sentido, del análisis de la carpeta inspectiva y sancionadora en concordancia con lo estipulado por la Inspectoras actuantes, se evidencia en primer lugar que se efectuó el reparto de material a la trabajadora Rosa Flores Valero el cual sin embargo fue retirado sin expresión de causa válida para ello, en efecto conforme se señaló en el Acta de Infracción, se tiene que el día 04 de octubre de 2017 le fue entregado a la trabajadora el material para ser clasificado, así el 06 de octubre de 2017, ésta hace uso de una licencia por motivos sindicales, reincorporándose el 07 de octubre; sin embargo a su retorno observa que le fue retirado dicho material aproximadamente 286 kg, que era el restante que poseía, retiro que conforme verificaron las Inspectoras actuantes no se debió a una causa válida.
- iii. Asimismo, los funcionarios de la impugnante señalan que necesitaban cerrar dicho lote de material, sin embargo, dos días posteriores al retiro indebido, dos trabajadoras continuaron con el trabajo de dicho material y asimismo se evidenció que no efectuaron el recojo de los 164 kg del material que ya había sido trabajado por la Sra. Rosa Flores; razones por las que se denota la contradicción incurrida, pues si realmente al 06/10/2017 que se realizó el retiro debido a que necesitaban cerrar el lote de material, hubieran recogido el material trabajado y ninguna trabajadora más se encontraría trabajando dicho material posterior a ese día, situaciones que no se desarrollaron siendo que de la

⁴ Notificada a la impugnante el 13 de junio de 2022, véase folio 125 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 789-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

verificación realizada in situ en la Zona I con fecha 13 de octubre de 2017 se encontró que no recogieron el material trabajado; por lo que, lo alegado respecto al porqué del retiro injustificado del material repartido a la trabajadora representante sindical fue desvirtuado.

- iv. Menciona que se realizaron el retiro del material cuando la trabajadora se encontraba bajo licencia sindical, el cual tenía que ser trabajado por esta, dejándole 20 kg de material de baja calidad, sin mediar razón valedera para ello, hecho que constituye un desmedro puesto que al ser un material de diferente calidad y en menor cantidad al que le fuere asignado inicialmente, es que el pago por ello se refleja en una disminución de la remuneración de la trabajadora.
- v. Precisan que las Inspectoras actuantes verificaron en la Zona N del centro de trabajo, donde el asiento de la representante sindical era el único en el que se advirtió una gran cantidad de material que no fue recogido, evidenciándose de esta manera la diferencia entre la cantidad de material en comparación en lo de sus otras compañeras; así de acuerdo al desarrollo del esquema de reparto que ha sido señalado tanto por los funcionarios del inspeccionado, así como por la trabajadora, es que al no haberse retirado el material no puede avanzar con otro material, es decir que al no recogerse el material clasificado no puede recibir nuevo material; por lo cual, se colige el perjuicio ocasionado a la señora Flores en el reparto del nuevo material para ser trabajado.
- vi. En el presente caso conforme se ha podido acreditar se encuadra la discriminación directa causada por ejercicio de la libertad sindical en detrimento de la trabajadora Rosa Flores, quien por ejercer su licencia sindical por un día, se vio afectada frente al retiro injustificado del material que le había asignado dándole uno de menor calidad, del mismo modo, que el material que ya fue trabajado por esta no fue recogido a diferencia de las otras compañeras, como fue verificado por las inspectoras en las visitas inspectivas efectuadas, lo que manifiesta un trato desigual tanto en el recojo como el reparto del nuevo material, conductas constituyentes en actos de discriminación por la calidad de representante sindical que gozaba dicha trabajadora.
- vii. Sin embargo, conforme ha sido estipulado en el Acta de Infracción en congruencia con los actuados en la etapa inspectiva y sancionadora, el parámetro para identificar la discriminación en el recojo está basado en el trato diferente realizado en contra de la trabajadora Rosa Flores por su condición de representante sindical, pues en el normal desarrollo o tratamiento del trabajo, manifestado tanto por los representantes de la impugnante así como por las mismas trabajadoras, respecto a la forma en que se realiza la entrega de material, se espera el mismo trato con la trabajadora sindicalizada; sin embargo, a ella no le permitieron terminar el lote de material que le había sido entregado sin mediar causa válida para ello, del mismo modo que no le recogen el material que ya había trabajado, lo que imposibilita que le repartan nuevo material causando un grave desmedro; conductas que constituyen actos discriminatorios, los cuales se encuentran proscritos por ley y que frente a su configuración son pasibles de sanción.



- viii. Por las consideraciones señaladas, al haberse evidenciado los actos de discriminación incurridos por la impugnante en contra de la trabajadora Rosa Flores Valero, basado en su condición de Secretaria de Defensa del Sindicato de Trabajadores de Inca Tops S.A Industrial EXPROSUR; es que se ratifica la incursión de la infracción muy grave en materia de relaciones laborales, en contravención del artículo 25 numeral 25.17 del RLGIT determinada en la Resolución de Sub Intendencia objeto de apelación.
- ix. Finalmente, los actos que impliquen la afectación de derechos constitucionalmente protegidos para efectos del cálculo de la multa a imponerse se consideran como trabajadores afectados al total de los trabajadores del sujeto infractor siendo así este cálculo se realiza aplicándose una sobretasa del 50 %, así el cálculo de la multa se ha considerado como trabajadores afectados siendo 1523 trabajadores; por lo tanto, es que se efectuó un adecuado cálculo de la multa impuesta determinándose debidamente el número de los trabajadores afectados.

1.12 Con fecha 04 de julio de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Arequipa, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 158-2022-SUNAFIL/IRE-AQP.

1.13 La Intendencia Regional de Arequipa admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM N° 587-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, recibido el 14 de julio 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° 29981⁵, 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° 29981⁶, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁷ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N°

⁵ "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."

⁶"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."

⁷ "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."



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 789-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

010-2022-TR⁸, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁹ (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

⁸Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 17. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

⁹Decreto 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.”



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”¹⁰.

- 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 INCA TOPS S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que INCA TOPS S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 158-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa, que confirmó la sanción impuesta de S/ 273,375.00, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificadas en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; es decir, el 14 de junio de 2022.
- 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 INCA TOPS S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 04 de julio de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 158-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, señalando lo siguiente:

- i.** Sobre el particular, basta con revisar el contenido del Acta de Infracción, el Informe Final de Instrucción, la Resolución de Sub Intendencia y la Resolución de Intendencia (materia de revisión), para corroborar que, si bien el intendente enumera los argumentos y observaciones que Inca Tops presentó a lo largo de este procedimiento del Recurso de Apelación en la Resolución de Intendencia, luego no se pronuncia sobre la validez de todos nuestros argumentos señalando que del análisis del expediente se ha cumplido con manifestarse respecto del supuesto configurante de la infracción y que la investigación inspectiva y el procedimiento sancionador se han desarrollado dentro de los lineamientos de la legalidad y en observancia de las garantías y principios administrativos correspondientes, cuando ello claramente no es así.

¹⁰ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 789-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- ii. Precisan que, si bien se mencionan alguno de sus argumentos luego de una revisión íntegra de los apartados de la resolución se advierte una valoración aparente de los argumentos expresados por la empresa, pues el Intendente se ha restringido a enumerar sus argumentos, pero no ha realizado la valoración jurídica sobre la validez de cada uno de ellos.
- iii. Que, es evidente que existe una falta de motivación y a la omisión directa de las garantías del debido procedimiento administrativo y ello se estaría dando nuevamente.
- iv. En el presente caso, SUNAFIL no verificó si los trabajadores no sindicalizados tenían un mejor trato por lo que no se podría identificar "la intención y dolo" de querer atentar contra la libertad sindical de la recurrente Rosa Flores. Dicho hecho, además rompe con el principio de verdad material exigido todas las Autoridades Administrativas al momento de cumplir sus funciones. Aún más cuando en el numeral 19 del Informe se señala que, la sanción responde al hecho de "haberla tratado diferente en comparación de sus demás compañeros de trabajo sindicalizados o no" (Resaltado propio). Es decir, el propio inspector advierte que no existe una discriminación entre la aludida y los trabajadores no sindicalizados, luego resulta incorrecto concluir en nos encontremos ante un hecho discriminatorio, aún más señalando que se trata de uno de naturaleza sindical.
- v. Señalan que, la función inspectiva debió delimitar una línea investigativa que no solo se agote con tomar fotos e indicar que se no recogió el material de tal sitio y ya existe discriminación; sino más bien, a determinar situaciones como la siguiente "Existiendo tales lotes de lana, y habiéndose cerrado cada uno de ellos, se verificó que la empresa aún no recogió ni asignó nuevo material al sitio de Rosa Flores lo cual refleja UN TRATO DIFERENCIADO pasible de ser calificado como discriminación."
- vi. Mencionan que, no se identifica el nombre de los trabajadores con los que se compara a la Sra. Flores a fin de acreditar la presunta afectación de la libertad sindical por discriminación, no solo no se identifican sus nombres, sino que además no se identifica la calidad del material que se le habría recogido, ni el lote a que habría pertenecido, así como la calidad del material que trabajaría en dicha fecha luego del recojo del material y el lote al que pertenecería.
- vii. Sostienen que, el inspector no puede determinar un trato discriminatorio a partir de una afirmación tan imprecisa como la referencia a "el único asiento", sin dar razón alguna de por qué no se le habría podido identificar y por qué no se verificó que se encontraba clasificando la misma calidad de material del mismo lote que la trabajadora presuntamente afectada para considerarla como un parámetro válido de comparación.
- viii. Concluyen señalando que, el Acta de Infracción y posterior Informe Final Resolución de Sub Intendencia, así como la Resolución de Intendencia no se encuentran debidamente motivadas, por lo que, sería contrario a derecho que luego la SIAI pretenda sancionar a la Empresa por un error que la misma institución ocasionó, y es por ello precisamente que, no es posible sancionarla en base al criterio de responsabilidad subjetiva aplicable al derecho administrativo sancionador, que incluye a SUNAFIL.



VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la discriminación laboral

6.1 El principio de igualdad y no discriminación, se encuentra recogido en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que: "Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole"; asimismo, el artículo 26 de la misma norma fundamental, prescribe: "En la relación laboral se respetan los siguientes principios: 1. Igualdad de oportunidades sin discriminación (...)"; además, estos principios-derecho- se encuentran reconocidos en el numeral 2 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el literal a) numeral i) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales forman parte de nuestro ordenamiento legal, por lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política¹¹.

6.2 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional¹² ha definido la relación existente entre el mandato de igualdad y la proscripción de la discriminación, señalando lo siguiente:

"6. La aplicación, pues, del principio de igualdad no excluye el tratamiento desigual, por ello no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables.

Estas precisiones deben complementarse con el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación. En principio; debe precisarse que la diferenciación esta constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea razonable ni proporcional, se está frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable"

6.3 Respecto al principio de igualdad, en palabras de Carlos Blancas Bustamante, el derecho a la igualdad se constituye a su vez de dos aspectos que son por un lado la igualdad ante la ley y la igualdad de oportunidades¹³; siendo la igualdad ante la ley, según el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución Política del Perú, "(...) un principio-derecho que instala a las personas situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia. Ello involucra una conformidad o identidad por coincidencia de naturaleza, circunstancia, calidad, cantidad o forma, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra, en paridad sincrónica o por concurrencia de razones"¹⁴.

6.4 Por su parte, en relación a la igualdad de oportunidades, el Tribunal Constitucional ha determinado que este, "Hace referencia a la regla de no discriminación en materia laboral. En

¹¹ Constitución Política del Perú

Disposición Final y Transitoria de la Constitución Cuarta. - Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

¹² Exp. N° 02974-2010-PA/TC, fundamento 6.

¹³ Blancas Bustamante, Carlos. "Derechos Fundamentales de la Persona y la Relación de Trabajo", Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Segunda Edición Aumentada. Octubre 2009. Pág. 134.

¹⁴ Expediente 0018-2003-AI/TC.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 789-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

puridad, plantea la plasmación de la isonomía en el trato previsto implícitamente en el inciso 2) del artículo 2° de la Constitución; el cual específicamente hace referencia a la igualdad ante la ley”¹⁵

6.5 Asimismo, el Convenio 111 de la OIT, sobre la discriminación en el empleo y ocupación —que, a su vez, constituye otro de los instrumentos recogidos en la Declaración sobre los principios y derechos fundamentales de la OIT de 1998— conceptualiza a la discriminación, de la siguiente forma:

“Artículo 1

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

- (a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;
- (b) **cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación** que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados” (énfasis añadido).

Sobre los presuntos actos de discriminación en el caso materia de revisión

6.6 En el presente caso, esta Sala advierte que la imputación materia del presente procedimiento administrativo sancionador lleva a analizar si está determinado o no que la impugnante haya ejecutado un acto de discriminación en perjuicio de la trabajadora Rosa Flores Valero, debido a su calidad de Secretaria de Defensa del Sindicato de Trabajadores de Inca Tops S.A.A., hecho que se reflejaría en una aparente no repartición de material de trabajo.

6.7 Sobre el particular, es pertinente señalar que el Acta de infracción, la Resolución de Sub Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE y Resolución de Intendencia N° 158-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, respecto a esta conducta infractora atribuida al Sujeto inspeccionado han establecido lo siguiente:

¹⁵ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.pdf>, fundamento jurídico 22º.



Figura N° 01

Acta de infracción

3.- Que, mediante carta de fecha 11.12.2017, de comunicación al Sindicato Inca Tops EXPOSUR sobre proceso de investigación respecto de la carta de fecha 09.10.2017, se tiene que la inspeccionada reconoce que la señora Rosa Flores Valer el día 06.12.2017 se encontraba con licencia sindical, señalando además que por producción era de suma urgencia levantar el material de color que la señora Rosa Flores venía trabajando y como es ya, del conocimiento el personal de clasificado para continuar con la entrega de material, primero se debe terminar la entrega anterior ya que esto incluso determina cambios de lotes. Razón por la cual era de suma urgencia levantar todo el material entregado para el cierre del lote.

4.- En la visita inspectiva efectuada el 13.10.2017, constituidas en la Zona I del área de clasificado junto a la Asistente Social, Milagros Angulo y la trabajadora Rosa Flores Valer, se verificó que el único asiento del que no se había levantado el material de clasificado era el de la señora Rosa Flores Valero, habiéndose concluido la clasificación el día 07.12.2017, observándose mantas amarradas perteneciente al trabajo realizado por la trabajadora Rosa Flores Valer.

Tales hechos constituyen infracción a las disposiciones sociolaborales vigentes al haberse verificado que el sujeto inspeccionado ha efectuado discriminación en el reparto de material en perjuicio de la trabajadora Rosa Flores Valero, incumplido sus obligaciones en materia de RELACIONES COLECTIVAS, sub materia DISCRIMINACIÓN.

Figura N° 02

Resolución de Sub Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE

28. Empero, cualquiera sea la razón justificante, lo cierto es que a la trabajadora se le dejó el material que ya había trabajado antes de su licencia sindical y 20 kilos pendientes de trabajar, y, el restante no clasificado, es decir lo no trabajado, fue entregado a dos de sus compañeras para su clasificación. Ahora si nos referimos al lote del material que entrega la Empresa en bloque a sus colaboradoras, ésta ha precisado que el levantamiento del material es producido cuando se da el cierre del lote y, que las demás trabajadoras se les había recogido el material al pertenecer a una misma calidad y a un mismo lote.
29. En este punto, se entiende que incluso se ha recogido el material que se le retiró a la trabajadora denunciante y que fue clasificado por sus compañeras; bajo esa premisa, la Empresa no ha justificado por qué siendo parte de un mismo lote lo trabajado por la afectada y sus compañeras, no se ha recogido el material que clasificó la trabajadora antes de su licencia sindical.
30. De otro lado, la administrada argumenta que no se ha identificado quienes son las trabajadoras con las que se ha contrastado la posición de la denunciante para arribar a las conclusiones vertidas en el Acta de Infracción; a ello, es oportuno precisar que, si bien de las fotografías recabadas en la visita inspectiva no se identifican a éstas, sí se identifica sus puestos de trabajo, los cuales, a diferencia de la afectada, no tienen material pendiente de recoger. Asimismo, del acta en mención se tiene un hecho que es oportuno dejar sentado, y es que cuando la trabajadora Catalina Mamani se encontró con descanso médico por aproximadamente 10 días, no se le retiró su material, sino que esperaron a su reincorporación.
31. La administrada también expone que no se ha determinado si el material apilado era de la misma calidad o cuantos lotes se le entregó a la trabajadora; empero, lo que no precisa es que dicha información "reporte de entrega de material" no fue entregada inicialmente, pese a ser requerida. Porque, según indicó, correspondía a datos personales de la trabajadora; y si bien, con fecha 7 de diciembre entrega los reportes en mención de septiembre a octubre del 2017 y categoría "Bo fino" de estos no se advierte las categoría del material entregado.

Figura N° 03

Resolución de Intendencia N° 158-2022-SUNAFIL/IRE-AQP

Parte 1

20. De lo expuesto, se puede colegir que la dignidad de una persona se ve afectada cuando es o se siente discriminada al recibir un trato desigual con relación a otras personas que en sí son similares, como justamente ha acontecido en el presente caso, donde la trabajadora Rosa Flores Valero, por su condición de representante sindical recibió trato diferente en el desarrollo de sus labores como clasificadora, siendo que por haber ejercido una licencia sindical de un día, le fue retirado el material de alta calidad que venía trabajando y asimismo no le efectuaron el recojo de otro material de diferente calidad

que ya había trabajado a diferencia de sus compañeras, impidiendo el reparto de nuevo material para trabajar; ello sin justificación o motivo válido y razonable, denotándose sin lugar a duda una afectación al derecho a la igualdad y la no discriminación.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 789-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Parte 2

24. Al respecto, del análisis de la carpeta inspectiva y sancionadora en concordancia con lo estipulado por la Inspectoras actuantes, se evidencia en primer lugar que se efectuó el reparto de material a la trabajadora Rosa Flores Valero el cual sin embargo fue retirado sin expresión de causa válida para ello, en efecto conforme se señaló en el Acta de Infracción, se tiene que el día 04 de octubre de 2017 le fue entregado a la trabajadora el material para ser clasificado, así el 06 de octubre de 2017, ésta hace uso de una licencia por motivos sindicales, reincorporándose el 07 de octubre; sin embargo a su retorno observa que le fue retirado dicho material aproximadamente 286 kg, que era el restante que poseía, retiro que conforme verificaron las Inspectoras actuantes no se debió a una causa válida.
25. En efecto por un lado los funcionarios de la impugnante señalan que necesitaban cerrar dicho lote de material; sin embargo, dos días posteriores al retiro indebido, dos trabajadoras continuaron con el trabajo de dicho material y asimismo se evidenció que no efectuaron el recojo de los 164 kg del material que ya había sido trabajado por la Sra. Rosa Flores; razones por las que se denota la contradicción incurrida, pues si realmente al 06/10/2017 que se realizó el retiro debido a que necesitaban cerrar el lote de material, hubieran recogido el material trabajado y ninguna trabajadora más se encontraría trabajando dicho material posterior a ese día, situaciones que no se desarrollaron siendo que de la verificación realizada in situ en la Zona I con fecha 13 de octubre de 2017 se encontró que no recogieron el material trabajado; por lo que, lo alegado respecto al porque del retiro injustificado del material repartido a la trabajadora representante sindical fue desvirtuado.

Parte 3

27. En tercer lugar, se tiene que las Inspectoras actuantes verificaron en la Zona N del centro de trabajo, donde el asiento de la representante sindical era el único en el que se advirtió una gran cantidad de material que no fue recogido, evidenciándose de esta manera la diferencia entre la cantidad de material en comparación en lo de sus otras compañeras; así de acuerdo al desarrollo del esquema de reparto que ha sido señalado tanto por los funcionarios del inspeccionada así como por la trabajadora, es que al no haberse retirado el material no puede avanzar con otro material, es decir que al no recogerse el material clasificado no puede recibir nuevo material; por lo cual, se colige el perjuicio ocasionado a la señora Flores en el reparto del nuevo material para ser trabajado.



Parte 4

33. No obstante, la impugnante señala al respecto que no se verificó si la falta de recojo genera un perjuicio o atenta a la libertad sindical, pues no se verificó si la Sra. Rosa Flores fue la única persona a la que se le retira el material fino a fin de determinar un acto teledirigido por su condición de sindicalizada; así debe considerarse que debido a una necesidad comercial tienen que atender pedidos de exportación de determinados materiales en específico, por lo que dada la premura comercial es factible que sea necesario levantar los lotes de material entregado a los trabajadores.
34. Respecto a ello, de conformidad con lo estipulado en el Acta de Infracción así como de los documentos obrante es la carpeta inspectiva, claramente se identifica el perjuicio derivado de la discriminación en el recojo, puesto que sin mediar causa válida se procedió a quitarle el material que estaba trabajando la señora Rosa Flores, solo por el hecho de encontrarse en su licencia sindical; así los motivos señalados por la impugnante no son válidos porque por un lado dos trabajadoras continuaron con el trabajo de dicho tipo de material de alta calidad, dos días después del retiro injustificado de dicho material a la representante sindical y asimismo se evidenció que no recogieron el material que ya había trabajado la señora Flores; lo que evidencia la manifiesta contradicción que genera la invalidez de lo alegado por la impugnante, pues si realmente hubieran tenido la premura de acabar con ese lote de material, tuvieran que haber recogido todo, así ninguna trabajadora podría haber continuado con el trabajo de ese tipo de material posteriormente a esa fecha, situación que no sucedió, evidenciándose en trato discriminatorio hacia la trabajadora representante sindical.

Parte 5

39. Sin embargo, conforme ha sido estipulado en el Acta de Infracción en congruencia con los actuados en el etapa inspectiva y sancionadora, el parámetro para identificar la discriminación en el recojo está basado en el trato diferente realizado en contra de la trabajadora Rosa Flores por su condición de representante sindical, pues en el normal desarrollo o tratamiento del trabajo, manifestado tanto por los representantes de la impugnante así como por las mismas trabajadoras, respecto a la forma en que se realiza la entrega de material, se espera el mismo trato con la trabajadora sindicalizada; sin embargo, a ella no le permitieron terminar el lote de material que le había sido entregado sin mediar causa válida para ello, del mismo modo que no le recogen el material que ya había trabajado, lo que imposibilita que le repartan nuevo material causando un grave desmedro; conductas que constituyen actos discriminatorios, los cuales se encuentran proscritos por ley y que frente a su configuración son pasibles de sanción.
40. Por las consideraciones señaladas, al haberse evidenciado los actos de discriminación incurridos por la impugnante en contra de la trabajadora Rosa Flores Valero, basado en su condición de Secretaria de Defensa del Sindicato de Trabajadores de Inca Tops S.A - Industrial EXPROSUR; es que se ratifica la incursión de la infracción muy grave en materia de relaciones laborales, en contravención del artículo 25° numeral 25.17 del RLGIT, determinada en la Resolución de Sub Intendencia objeto de apelación.

6.8 Respecto al caso concreto, se desprende que el inspector comisionado en el acta de infracción describe los hechos detectados durante las actuaciones inspectivas, los cuales a su criterio constituirían un acto de discriminación por parte de la impugnante, siendo afectada la trabajadora Rosa Flores Valero.

6.9 Sin embargo, no desarrolla con precisión como esta conducta infractora ocasiona un perjuicio a la señora Flores ni explica como este proceder del Sujeto inspeccionado, es decir, la acción de retirarle parcialmente el material que venía trabajando podría ser considerado como discriminación. Asimismo, se advierte la ausencia del elemento subjetivo necesario para que se configure un acto de discriminación. Aunado a ello, no se ha indicado cual el menoscabo o detrimento producido a la señora Flores.

6.10 En el caso en autos, si bien el inspector de trabajo refiere que se ha verificado discriminación en el reparto de material, en perjuicio de la trabajadora en mención, en ninguna parte del acta de infracción desarrolla el razonamiento que motivaron su calificación, puesto que, el haber retirado de forma parcial el material de color que estaba trabajando para ser asignado a otras compañeras de trabajo y que no se haya levantado el mismo no son indicio suficiente para acreditar de manera fehaciente que la impugnante haya incurrido en dicho comportamiento imputado. En consecuencia, no se evidencia la existencia de argumentos que sustenten indubitablemente como este accionar genera una afectación subsumible en el supuesto de discriminación que se le atribuye a la Inspeccionada.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 789-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.11** Por tanto, se advierte que lo resuelto por el inspector comisionado no resulta adecuado y no se encuentra debidamente sustentado, puesto que, se basa en hechos que no demuestran indubitablemente que se haya producido discriminación en el accionar de la Inspeccionada.
- 6.12** Cabe precisar que no es suficiente señalar la existencia de un acto de discriminación, sino que el personal inspectivo debe agotar sus facultades, a efectos de determinar la existencia de los hechos constatados. En ese orden de ideas, se requiere la presencia de elementos fácticos, es decir, que ocurran en la realidad y que puedan ser corroborados objetivamente.
- 6.13** Por lo que, en el ejercicio de sus funciones, se verifica que el inspector designado no ha recabado y actuado los medios probatorios necesarios para acreditar las imputaciones efectuadas, motivo por el cual se evidencia que no ha cumplido con la carga probatoria necesaria y suficiente para respaldar sus actuaciones e imputaciones.
- 6.14** Ahora bien, es pertinente precisar que es responsabilidad de la autoridad administrativa efectuar el análisis y sustentar si efectivamente la inspeccionada ha incurrido en infracción en materia de relaciones laborales, demostrando de manera fehaciente e indubitable la conducta imputada al investigado.
- 6.15** Del mismo modo, es pertinente indicar que como esta Sala lo ha precisado anteriormente¹⁶, las Actas de Infracción no se encuentran exentas de fundamentar las razones por las cuales el inspector de trabajo, como resultado de la labor efectuada, identifica y propone potenciales infracciones en materia sociolaboral, seguridad y salud en el trabajo, entre otras. Así, el fundamento 17 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 02698-2012-AA/TC, señala que “dichas actas no están exentas del deber de motivación de los actos administrativos, así como de la ponderación de todas las pruebas aportadas, pues precisamente dan inicio al procedimiento administrativo sancionador en ciernes, siendo que la decisión tomada por la autoridad laboral traerá como consecuencia la imposición de sanciones administrativas y pecuniarias. Dicha inspección debe estar dotada de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en términos constitucionales”.
- 6.16** Por otro lado, en la Resolución de Sub intendencia no se aprecia que el órgano sancionador haya efectuado un análisis y desarrollo sobre los aspectos que comprende la discriminación, en ese orden de ideas, no se ha cumplido con fundamentar cuales serían los elementos coadyuvantes que acreditarían la existencia de un acto de discriminación y la relación con la infracción imputada.

¹⁶ A través de la Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 24 de mayo de 2021, recaída en el expediente N° 277-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, se especificó que el Acta de Infracción tiene la naturaleza de acto administrativo de trámite (fundamento 6.23).



6.17 Sobre el particular, el principio de presunción de licitud, reconocido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG dispone que se debe de presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no se cuente con evidencia en contrario. En ese sentido, conforme lo señaló esta Sala a través del fundamento 6.20 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 14 de junio de 2021, “no es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”¹⁷.

6.18 Aunado a ello, cabe indicar que el numeral 24 de la Resolución de Sala Plena N° 002-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 2 de febrero de 2023, señala que: *“Nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material.”*¹⁸

6.19 En el presente caso, se evidencia que el personal inspectivo ni la autoridad sancionadora de primera instancia no han sustentado debidamente la existencia del acto de discriminación en perjuicio de la señora Flores, sustento de la conducta infractora materia de imputación, puesto que, no desarrolla las razones mínimas que sustentan sus argumentos o bien bajo un análisis lógico-jurídico, en aras que el proceder de la Administración se ajuste al deber de motivar sus decisiones.

Sobre la presunta vulneración al debido procedimiento y la motivación de las resoluciones

6.20 Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

6.21 En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

6.22 Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia

¹⁷ Citando al autor Miguel Carmona Ruano.

¹⁸ “TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público”



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 789-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

6.23 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

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

“[...]E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. **Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.** [...]”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

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



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

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

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

6.25 Es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.

6.26 Respecto de la forma específica del vicio del acto administrativo identificado, debe precisarse que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia no solo ha identificado sino ratificado el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación de las resoluciones, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC, precisa:

“7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

(...)

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, **al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada.** Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 789-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo. (...)”

- 6.27** En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación insuficiente, la cual se configura ya que el personal inspectivo si bien señala que se ha verificado discriminación en el reparto de material, siendo afectada la señora Flores, no desarrolla el razonamiento que motivó su calificación. Así tenemos que el hecho de haber retirado de forma parcial el material que trabajaba para ser asignado a otras compañeras de trabajo y que no se haya recogido este, no constituye indicio suficiente para acreditar de manera fehaciente que la impugnante haya incurrido en dicha conducta infractora.
- 6.28** Por consiguiente, no se evidencia la existencia de argumentos que sustenten indubitablemente como este accionar genera una afectación subsumible en el supuesto de discriminación que se le reprocha a la Inspeccionada. Por tanto, se corrobora una deficiencia en la justificación de las premisas respecto de las cuales se fundamenta la sanción impuesta a la impugnante. En ese sentido, el inspector comisionado no sustentó y motivó adecuadamente las razones en las que se funda la conducta infractora.
- 6.29** Por otro lado, se verifica de la Resolución de Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 01 de diciembre de 2021, que la autoridad de primera instancia tuvo conocimiento de tal afectación, en tanto el administrado invocó tal fundamento en su descargo al Informe Final de Instrucción, empero, lejos de corregir tal deficiencia, sancionó a la impugnante.
- 6.30** En ese orden de ideas, se advierte que la resolución de primera instancia, esto es, Resolución de Sub Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE; fue emitida sin analizar adecuadamente los argumentos planteados por el personal inspectivo para determinar la concurrencia de elementos que acreditaran fehacientemente la existencia de un acto de discriminación, a efectos de determinar la responsabilidad de la impugnante, vulnerando así la debida motivación, como componente del debido procedimiento sancionador.
- 6.31** Asimismo, de la verificación de la resolución impugnada se advierte que el órgano sancionador de primera instancia ha efectuado un parafraseo de los hechos comprobados en el Acta de Infracción, sin efectuar un mayor análisis y comprobación objetiva del aparente acto de discriminación, a fin de desvirtuar los alegatos expuestos en su descargo el Informe Final de Instrucción; en ese entendido, no se advierte que haya absuelto los agravios planteados en dicho recurso. Por consiguiente, se advierte que la resolución impugnada carece de una debida motivación.
- 6.32** En consecuencia, la contravención a los principios ordenadores del procedimiento administrativo contenidos en el artículo IV del TUO de la LPAG, acarrea la nulidad del



procedimiento, de acuerdo con lo regulado en el artículo 10 de la norma antes acotada. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14. (énfasis agregado)

- 6.33** Por consiguiente, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub Intendencia de Resolución, quien debió de evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador. La actuación de la Sub Intendencia, a diferencia de lo requerido normativamente, no valoró adecuadamente los argumentos de la impugnante convalidando la motivación insuficiente detectada en el acta de infracción por parte del personal inspectivo, al no haberse acreditado indubitablemente en el expediente administrativo la existencia de la conducta infractora imputada a la Inspeccionada.
- 6.34** Lo anterior generó la vulneración del debido procedimiento. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente la conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.
- 6.35** Ahora bien, cabe precisar que si bien la Intendencia Regional de Arequipa a través de la Resolución de Intendencia N° 158-2022-SUNAFIL/IRE-AQP efectúa un análisis adecuado y pertinente del caso, asimismo, precisa los elementos coadyuvantes que sustentarían la conducta infractora imputada a la Inspeccionada, el vicio ya se había producido desde la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, por tanto, esto no subsana la incongruencia detectada desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- 6.36** En ese sentido, estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 01 de diciembre de 2021, incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación insuficiente. Por lo que, corresponde amparar este extremo del recurso.
- 6.37** Por otro lado, en virtud a lo expuesto, recomendamos a la Sub Intendencia de Resolución efectuar un reexamen del caso tomando en cuenta en su análisis la motivación planteada desde el numeral 11 al 43 de la Resolución de Intendencia N° 158-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, puesto que, esta Sala considera que es indispensable que el razonamiento adecuado se efectuó desde las instancias previas, a efectos de que el administrado pueda ejercer oportunamente su derecho de defensa, y sobre esta base se pueda determinar la existencia de la conducta infractora o de lo contrario sea eximido de responsabilidad administrativa.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 789-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

- 6.38** El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema”. Precisa, además, que se sustenta en la “inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal”.
- 6.39** En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 6.40** En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 del artículo 13 del TUO de la LPAG; tal resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.
- 6.41** Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.
- 6.42** En consecuencia, se remite la presente Resolución al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

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 **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por INCA TOPS S.A., y; en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 01 de diciembre de 2021, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 87-2018-SUNAFIL/IRE-AQP, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

SEGUNDO. - **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 724-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 01 de diciembre de 2021, y que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento considerando los alcances señalados en la presente Resolución.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a INCA TOPS S.A., y a la Intendencia Regional de Arequipa, para sus efectos y fines pertinentes

CUARTO. - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Arequipa y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin de que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.42 de la presente resolución

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:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA

Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

20230816MLA