

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIII / N° 1231

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Tribunal de Fiscalización Laboral Sala Plena

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 001-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR	: 601-2021-SUNAFIL/IRE-AQP
PROCEDENCIA	: INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA
IMPUGNANTE	: FABRICA DE CHOCOLATES LA IBERICA S.A.
ACTO IMPUGNADO:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 250-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
MATERIA	: RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la FABRICA DE CHOCOLATES LA IBERICA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 250-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 19 de agosto de 2022. Se **ESTABLECEN** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.63, 6.67, 6.68, 6.73, 6.74, 6.75 y 6.77 de la presente resolución, respecto a la razonabilidad de la medida sancionadora, a efectos de evitar el exceso de punición, ante un caso particular donde el sindicato ha efectuado un control más oportuno y efectivo que el desarrollado por la inspección del trabajo.

Lima, 22 de enero de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la FABRICA DE CHOCOLATES LA IBERICA S.A., (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 250-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 19 de agosto 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° 1294-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, 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° 565-2021-SUNAFIL/IRE-AQP (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 actos de hostilidad, a raíz de la denuncia presentada por la trabajadora Tania Aspasia Quispe Huanacuni.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 511-2021-SUNAFIL/SLAI-AQP, de fecha 03 de diciembre de 2021, notificado el 06 de diciembre de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, el **RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 772-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 31 de enero de 2022 (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, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 313-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 16 de mayo de 2022, notificada el 18 de mayo de 2022², multó a la impugnante por la suma de S/ 11,572.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por realizar actos de hostilidad en contra de las trabajadoras Tania Aspasia Quispe Huanacuni y Yessica Margot Puma Vilca al haber sido trasladadas del segundo piso del local anexo en el que se encontraban laborando a la oficina de mantenimiento sótano, lugar donde las trabajadoras de la inspeccionada no desarrollaban labores, ocasionando un perjuicio a la dignidad de las trabajadoras, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

1.4 Con fecha 07 de junio de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 313-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. No se ha valorado de manera objetiva todos los argumentos expuestos a lo largo del procedimiento, lo que configura una falta a los deberes de motivación, y a los principios de predictibilidad y confianza legítima; pues señalan que en ningún momento incurrieron en actos hostiles en contra de las trabajadoras supuestamente afectadas, considerando que el traslado efectuado se motivó en hechos objetivos vinculados a la protección de seguridad y salud en el contexto de pandemia y la estricta aplicación e implementación de una

serie de acciones derivadas del Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la Salud conforme a los lineamientos previstos en la RM N° 972-2020-MINSA; sin embargo la Sub Intendencia por el contrario resuelve sancionar bajo el supuesto que la misma no habría cumplido con acreditar ni presentar información vinculada al traslado justificado.

ii. La impugnante entre los días 24 y 25 de marzo de 2021, trasladó temporalmente el escritorio de las trabajadoras Tania Aspasia Quispe Huanacuni y Yessica Margot Puma Vilca al sótano del edificio de la Fábrica de Chocolates La Ibérica; todo ello como parte de la adopción de medidas de seguridad e higiene ocupacional y la implementación y acondicionamiento de otros espacios de trabajo de la empresa como parte de la aplicación del Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la Salud a fin de evitar posibles contagios y la aglomeración de personal en el segundo piso del local anexo donde laboraban las trabajadoras.

iii. La autoridad administrativa se basa en valoraciones meramente subjetivas, pues atendiendo a la necesidad de reducir los aforos en las áreas de trabajo y acondicionar las mismas de manera temporal de conformidad con el informe emitido por la Supervisora de Seguridad y Salud en el Trabajo, el traslado temporal efectuado se encontró motivado en una actuación razonable y legítima que buscaba cumplir con los lineamientos de seguridad y salud en el trabajo establecidos y no en una actuación que buscará afectar o perjudicar a las trabajadoras; razón por la que tal hecho no representa de alguna forma un acto hostil, pues para realizar este cambio, se evaluó el trabajo de las supervisoras de calidad, que realizaban en un 93% trabajo de campo y 7% trabajo de oficina; razón por la que bajo esa premisa la configuración de un acto de hostilidad en el presente caso sería inexistente.

iv. Dada la falta de pronunciamiento de los argumentos vertidos en la Resolución de Sub Intendencia, y considerando los defectos formales en el procedimiento sancionador, es importante reiterar que el Acta de Infracción sobre el que parte la presente investigación habría sido notificada fuera de los plazos establecidos normativamente, lo que motiva un vicio que debe ser valorado para la declaración de nulidad del presente procedimiento.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 250-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 19 de agosto de 2022³, la Intendencia Regional de Arequipa declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar que:

i. En este sentido, conforme se puede dilucidar del análisis del expediente, el Acta de Infracción, así como el Informe Final de Instrucción, se ha cumplido con manifestarse respecto al supuesto configurante de infracción, con sujeción a lo reglado en la Directiva; habiéndose desarrollado la investigación inspectiva y el procedimiento sancionador dentro de los lineamientos de la legalidad y observando las garantías correspondientes, como son los principios administrativos; por consiguiente, el supuesto vicio deducido deviene en insustentable, no existiendo causal de nulidad ni transgresión al debido procedimiento.

ii. En el presente caso, de las actuaciones inspectivas de investigación desarrolladas, la Inspectora actuante mediante el Acta de Infracción refrendada por la Autoridad Instructiva en el Informe Final de Instrucción, determinó que la impugnante ha incurrido en actos de hostigamiento laboral en contra de las trabajadoras Tania Aspasia Quispe Huanacuni y Yessica Margot Puma Vica, al haber sido trasladadas del segundo nivel del local anexo en el que se encuentran laborando a la oficina de mantenimiento-sótano, lugar donde las trabajadoras no realizan sus labores; sin acreditar una causa razonable, afectando así su derecho a la dignidad, incurriendo en una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales.

iii. Al respecto, la impugnante aduce que en ningún momento incurrieron en actos hostiles en contra de las trabajadoras supuestamente afectadas, considerando que el traslado efectuado se motivó en hechos objetivos vinculados a la protección de seguridad y salud en el contexto de pandemia y la estricta aplicación e implementación de una serie de acciones derivadas del Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la Salud conforme a los lineamientos previstos en la RM N° 972-2020-MINSA; sin embargo la Sub Intendencia por el contrario resuelve sancionar bajo el

supuesto que la misma no habría cumplido con acreditar ni presentar información vinculada al traslado justificado.

iv. Sin embargo, de las fotografías adjuntas a la denuncia laboral, se puede observar cuáles eran las condiciones del ambiente “oficina de mantenimiento-sótano” que fue habilitado para que las trabajadoras desempeñen sus funciones, de los cuales se evidencia que no cumplían condiciones mínimas y que constituían a todas luces una enorme diferencia entre el ambiente donde normalmente venían desarrollando sus funciones, denotándose un perjuicio a la dignidad de las trabajadoras, al tener un trato diferente al de los trabajadores de su mismo puesto no sindicalizados; dado que no se evidenció que dicha medida adoptada haya sido razonablemente establecida.

v. En el presente caso conforme se ha podido acreditar se encuadra en actos de hostilidad directa causada por ejercicio de la libertad sindical en detrimento de las trabajadoras Tania Aspasia Quispe Huanacuni y Yessica Margot Puma Vilca, quienes sin una justificación valedera, se vieron afectadas frente al cambio injustificado de su lugar de trabajo dentro de las instalaciones de la impugnante, como fue verificado por la Inspectora, lo que manifiesta un trato desigual, puesto que no se ha demostrado que se haya realizado dicho cambio a otros trabajadores a ese ambiente y bajo las justificaciones supuestamente alegadas; conducta constituyente en actos de hostilidad por la calidad de representante y afiliada sindical que gozaban dichas trabajadoras.

vi. De la documentación obrante en la carpeta inspectiva, así como en la carpeta sancionadora, la conducta infractora de la impugnante se configura ante los hechos antes descritos, constituidos como actos de hostilización que afectan la dignidad de las trabajadoras, infracción de carácter insubsanable, en la medida que no es factible remediar el perjuicio producido en detrimento de las trabajadoras Tania Aspasia Quispe Huanacuni y Yessica Margot Puma Vilca, al haber sido modificado su lugar de trabajo, sin una comunicación previa, ni una causa valedera que justifique ello, dado que únicamente dichas trabajadoras fueron derivadas al nuevo ambiente, modificación y condiciones que a todas luces transgredía los derechos y la dignidad de éstas.

1.6 Con fecha 06 de septiembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Arequipa el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 250-2022-SUNAFIL/IRE-AQP.

1.7 La Intendencia Regional de Arequipa admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM N° 852-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, recibido el 14 de septiembre 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° 29981⁴, 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° 29981⁵, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁶ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁷, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁸ (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 N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General,

aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establezca 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 RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 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"⁹.

3.4 En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

3.5 En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA FABRICA DE CHOCOLATES LA IBERICA S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que FABRICA DE CHOCOLATES LA IBERICA S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 250-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa, que confirmó la sanción impuesta de S/ 11,572.00, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 23 de agosto de 2022, día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por la FABRICA DE CHOCOLATES LA IBERICA S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 06 de septiembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de

Intendencia N° 250-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, señalando los siguientes alegatos:

i. En el presente caso, la resolución materia de impugnación no solo es el resultado de un análisis que omite considerar los argumentos expuestos a lo largo de la etapa inspectiva, en la cual no se acreditó que su accionar vulnera la normativa laboral, sino que, además termina por imponer una sanción irrazonable que vulnera nuestro derecho a la debida motivación.

ii. De lo anteriormente señalado, se sanciona a su representada de manera irrazonable, pese a los argumentos y pruebas ofrecidas a lo largo del procedimiento, vulnerando nuestro derecho a la legalidad debida motivación por no considerar los hechos y las pruebas actuadas en el presente proceso.

iii. Respecto a la vulneración al principio de presunción de veracidad en sede administrativa.

iv. Sobre ello, no existe prueba en concreta que pueda dar cuenta clara de la supuesta comisión de actos de hostilidad contra las trabajadoras y que haya existido algún tipo de perjuicio en su dignidad, por el contrario, en todo el procedimiento la autoridad administrativa llega a dicha conclusión de manera sesgada señalando que la empresa no habría cumplido con acreditar la finalidad legítima de dicho traslado y asimismo, omite el contenido del Informe de la Supervisora de Seguridad y Salud en el Trabajo que fue presentado por su representada.

v. Por lo cual, al no existir una prueba que demuestre que su representada ha realizado actos de hostilidad a las trabajadoras, se debió de considerarse la presunción de veracidad de los argumentos expuestos a lo largo del procedimiento, por lo que, no existe prueba en contrario que haya sido expresamente valorada por la autoridad administrativa para imputar de manera concreta la comisión de actos de hostilidad que hubieran tenido el propósito de causar algún daño o perjuicio a las trabajadoras.

vi. En ese sentido, considera importante resaltar y reiterar que en ninguna parte de los fundamentos de la Resolución de Intendencia se han valorados sus argumentos expuestos en su momento, toda vez que, no se toma en consideración la presunción de veracidad de los argumentos expuestos por su representada.

vii. Una de las razones objetivas del traslado se respondió a la adopción de medidas de seguridad e higiene ocupacional y la implementación y acondicionamiento de otros espacios de trabajo de la empresa como parte de la aplicación del Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la Salud conforme a los lineamientos previstos en la RM N° 972-2020-MINSA, a fin de evitar contagios y la aglomeración de personal en el segundo piso del local anexo donde laboraban las trabajadoras.

viii. Por lo cual, la finalidad de la reubicación de las mesas de trabajo se centraba en salvaguardar la salud de los supervisores de Aseguramiento de la Calidad, teniendo en consideración que las labores que realizaban los trabajadores eran labores de campo a diferencia del trabajo en oficina y al mismo tiempo poder ir acondicionando otros espacios de trabajo según lo previsto en el Plan de Vigilancia de la empresa y cumplir así con los aforos previstos en los protocolos COVID-19.

ix. Siendo que, en la medida en la cual se iba acondicionando otros espacios se decidió trasladar temporalmente a las trabajadoras por 2 días, ello con el fin de contar con menor número de personal aglomerado en las áreas de trabajo, Sin embargo, la SIRE no analiza sus argumentos

x. Sobre ello, señalamos que las escasas alegaciones de la IRE para determinar que se realizó un acto de hostilidad no es suficiente para acreditar la existencia del mismo puesto que no se basa en hechos o argumentos objetivos, sino en valoraciones meramente subjetivas, el argumento expresado carece de sustento al no ser razonable que su empresa mantuviera a dichas trabajadoras en el área donde regularmente laboraban, toda vez que el cambio se dio para atender la necesidad de reducir los aforos en las áreas de trabajo y acondicionar las mismas de manera temporal para asegurar la salud y seguridad en el trabajo de su personal.

xi. Siendo que, medida adoptada derivó de una necesidad empresarial legítima y razonable sustentada en hechos objetivos y que a su vez se mantuvo por un breve

periodo de tiempo en tanto se lograba el acondicionamiento de los ambientes regulares de trabajo, amparado en la facultad de dirección del empleador, establecido en el artículo 9 del Decreto Supremo N° 003-97-TR - Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

xii. Por lo que, mal hace la IRE en pretender sancionar a nuestra empresa por un traslado temporal de trabajadoras por las condiciones de aforo establecidas como consecuencia de la COVID-19, hasta la habilitación de espacios suficientes que salvaguarden la seguridad y salud de nuestro personal, representa un argumento insuficiente para imponer una sanción, más aún si consideramos que ello atenta contra el principio de legalidad.

xiii. De esta forma, debe quedar claro que el traslado temporal efectuado se encontró motivado en una actuación razonable y legítima que buscaba cumplir con los lineamientos de seguridad y salud en el trabajo establecidos y no en una actuación que buscará afectar o perjudicar a las trabajadoras; razón por la que tal hecho no representa de alguna forma un acto hostil en contra de las trabajadoras.

xiv. De igual forma, señala que la IRE omite en preclarse sobre que con fecha 02 de junio de 2021 se puso en conocimiento de SUNAFIL el informe emitido por la Jefe de Aseguramiento de la Calidad- Brenda Rodríguez, por medio del cual se daba cuenta de las razones que objetivamente motivaron el traslado de las trabajadoras, razón por la cual lo expresado por la IRE carece de sustento. Adicionalmente, y como se tiene del Informe de Seguridad y Salud en el Trabajo emitido por Silvia Lazo González - Supervisora de SST el cual presentamos anteriormente, se tiene que las causas que motivaban el traslado se encontraban acreditadas de manera objetiva y razonable considerando que el traslado temporal se motivó en la reorganización y acondicionamiento de la oficina de calidad donde las trabajadoras prestan servicios de acuerdo a las disposiciones de seguridad y salud en el trabajo emitidas durante el estado de emergencia sanitario.

xv. Por lo cual, el traslado fue únicamente temporal y ello no implicó ningún acto hostil, ya que su empresa estuvo en la necesidad de reducir el aforo en el segundo piso en donde se encontraban las trabajadoras y fueron trasladadas temporalmente al sótano hasta la habilitación de espacios en el área de calidad, hecho que ha quedado plenamente acreditado en el procedimiento inspectivo, y que evidencia que no existió ninguna intención de cometer un acto hostil en contra de las trabajadoras.

xvi. Ahora bien, es necesario hacer hincapié en señalar que las trabajadoras en ningún momento solicitaron al empleador el cese de los supuestos actos de hostilidad, puesto que es importante que exista un emplazamiento previo para la configuración de un acto de hostilidad es necesario, pues si bien no existe una disposición normativa que regule la existencia de un procedimiento previo para el inicio de un procedimiento ante SUNAFIL, la propia naturaleza de un acto que pueda considerarse hostil merece la puesta en conocimiento del empleador para la adopción de medidas correctivas.

xvii. Así las cosas, y en atención a las consideraciones antes expuestas, se aprecia que la IRE no efectuó ningún análisis de la legislación vigente para la configuración de un acto de hostilidad, y los argumentos expuestos en su momento, hecho que evidencia que la resolución recurrida, incurre en serios vicios de motivación, pues termina por emitir una sanción, sin considerar los aspectos que evidencian, que el acto de hostilidad imputado no podría haberse configurado.

xviii. Respecto al plazo establecido normativamente para la notificación del acto de infracción. En este punto, en su escrito de apelación señala que el Acta de Infracción sobre el que parte la presente investigación, habría sido notificada fuera de los plazos establecidos normativamente, lo que motiva un vicio que debe ser valorado para la declaración de nulidad del presente procedimiento.

xix. Sin embargo, menciona que si bien los inspectores se encuentran vestidos para realizar investigación en materia laboral y las actuaciones que regulan las normas en mención y sobre las materias que son objeto de fiscalización, pero ello, no les permite que el personal inspectivo excedan su actuación emitiendo interpretaciones antojadizas de los hechos cuando los mismos no han sido probados de forma objetiva, razón por la que la actuación inspectiva en el

presente caso representa una actuación que transgrede el principio de legalidad, al asumir competencias que solo le corresponden al órgano jurisdiccional para asumir que en el presente caso aconteció un acto de hostilidad, pese a la serie de argumentos y pruebas ofrecidas.

xx. Por lo cual, la SUNAFIL no tiene competencia para determinar si la actuación en cumplimiento de la norma representaba un acto de hostilidad por parte de su representada, pues de ser el caso era solo un juez el competente para determinar que el actuar de la Ibérica conforme a ley, podría derivar en un acto de hostilidad.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De los elementos constitutivos de los actos de hostilidad

6.1 Previamente a los alegatos que nos ocupan, esta Sala considera pertinente exponer ciertas consideraciones sobre la configuración del acto de hostilidad, y cómo a través de su comisión, se afecta la dignidad del trabajador. Ello, en aras de identificar si —en el presente caso— han concurrido las infracciones que se sancionan.

6.2 Nuestro ordenamiento jurídico otorga primacía a la dignidad de la persona humana, toda vez que el artículo 1 de la Constitución Política del Perú de 1993 consagra que “la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”. Asimismo, en el ámbito laboral, el artículo 23 de la mencionada norma suprema establece que: “ninguna relación puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”.

6.3 Además, el artículo 22 de la mencionada norma suprema dispone que: “el trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona”.

6.4 El artículo 9 del TUO de la LPCL establece que: “Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador (...)”.

6.5 Respecto al *ius variandi* visto como un componente de la facultad directriz de orden excepcional, a decir de Moreno Mangano y otros, se circunscribe así:

“a) El poder de dirección, el cual contiene las facultades de organización (que versan sobre las órdenes e instrucciones generales o particulares, mediante las cuales se instrumenta la implementación de los recursos empresariales en orden a la consecución de sus objetivos) y de control de los trabajadores (que supone el empleo de los medios necesarios para comprobar que el trabajador ha cumplido sus obligaciones); b) El poder disciplinario (que se refiere a la facultad de sancionar, en caso de incumplimiento de obligaciones laborales, la cual se constituye como una especie de corolario de las facultades de organización y control); y, c) El poder de variación o *ius variandi*, el cual supone la posibilidad para el empresario de actualizar los contenidos específicos de la prestación laboral de cada trabajador, conforme a las necesidades que impongan las circunstancias de la empresa, del propio puesto de trabajo o de los procedimientos técnicos aplicables; siendo estas características las que lo dotan de un carácter restrictivo¹⁰.”

6.6 En ese orden de ideas, Plá Rodríguez¹¹ define al *ius variandi* como aquella potestad atribuida al empleador, de variar las modalidades de la prestación de las tareas encargadas al trabajador, dentro de ciertos límites. La doctrina establece los tipos de límites al ejercicio del *ius variandi*, así, Ermida Uriarte¹² señala que existen límites conceptuales y límites funcionales; en el primer caso, se trata de aquellos temas o materias respecto de las que no puede aplicarse el *ius variandi*: los derechos laborales de fuente estatal o convencional, así como los elementos esenciales del contrato de trabajo¹³. Respecto a los límites funcionales, el mismo autor señala que éstos están vinculados a cómo los ejecuta el empleador y a los efectos que tiene en el trabajador; en caso del límite funcional

vinculado al empleador, el análisis se circunscribe al ejercicio “lícito o ilícito” del *ius variandi*. En caso del límite funcional vinculado al trabajador, prohíbe que el ejercicio del *ius variandi* implique un perjuicio para el trabajador.

6.7 En términos generales, cuando los límites al *ius variandi* no son respetados nos encontramos ante un ejercicio abusivo y desnaturalizado, lo cual incide directamente en los derechos del trabajador, configurándose como actos de hostilidad.

6.8 Los actos de hostilidad son supuestos donde el empleador se excede en su facultad de dirección, así el artículo 30 del TUO de la LPCL señala que es un acto de hostilidad equiparable al despido: “c) El traslado del trabajador a lugar distinto de aquel en el que preste habitualmente servicios, con el propósito de ocasionarle perjuicio, (...) g) Los actos contra la moral y todos aquellos que afecten la dignidad del trabajador”

6.9 Sobre el particular, los actos de hostilidad pueden ser determinados como comportamientos contrarios a los derechos fundamentales, que lesionan a la dignidad dentro del contexto de la relación de trabajo, en la que el trabajador se encuentra en una relación de dependencia jurídica o sujeción con respecto al empleador.¹⁴ Es decir, ni la relación jurídica laboral autoriza al empleador a producir efectos contrarios a la dignidad de las personas en el mundo del trabajo y, además, debe reconocerse que las características propias del vínculo entre las partes del contrato de trabajo ofrece un contexto particularmente sensible a que puedan ocurrir atentados contra la dignidad, sea por el ejercicio irregular y desproporcionado del poder de dirección, sea por el ánimo de causar un perjuicio sobre la esfera de derechos de la personalidad del trabajador.

6.10 Si bien toda relación laboral supone para el trabajador el cumplimiento de obligaciones y para el empleador, el derecho a normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes y sancionar la falta de acatamiento de las mismas (lo cual es subsumido en el poder de dirección); empero, esta manifestación está sujeta a límites jurídicos indispensables que previenen de su uso arbitrario. Los límites reconocidos al poder de dirección son: a) la sujeción a la ley (la Constitución, normas jurídicas y reglamentarias) y el b) principio de razonabilidad que limita a esta manifestación de poder privado de adoptar decisiones arbitrarias en la relación de trabajo. Los actos de hostilidad implican un uso desmedido de la facultad de dirección, frente a la que se encuentra sujeto el trabajador por la relación de subordinación-dependencia existente en el contrato laboral.

6.11 En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia de la República, interpretando los alcances de la Casación N° 505-2012-LIMA, ha manifestado lo siguiente:¹⁵

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

6.12 A propósito del concepto de razonabilidad, el Tribunal Constitucional lo ha definido como sigue:¹⁶

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

6.13 Asimismo, se debe precisar que el menoscabo a la dignidad supone una alteración gravísima en la confianza entre las partes, la cual es indispensable para la existencia de la relación laboral, razón por la cual es susceptible de ser

empleada para aducir que dichos actos hostiles encubren un despido arbitrario, que vulnera un derecho fundamental, como es el respeto a la dignidad y permite, por tanto, exigir el pago de las indemnizaciones correspondientes por el daño causado.

6.14 Dentro de este contexto normativo, jurisprudencial y doctrinal analizaremos los actos de hostilización atribuidos a la impugnante. Para ello, recurriremos a lo actuado en sede inspectiva y en el procedimiento sancionador, a efectos de determinar dicha imputación respecto de las trabajadoras Tania Aspasia Quispe Huanacuni y Yessica Margot Puma Vilca.

6.15 Por ello, tal y como ha quedado acreditado en el presente procedimiento —y la propia impugnante lo refiere en su recurso de revisión— el 24 y 25 de marzo de 2021 se realizó el traslado de los escritorios (lugares de trabajo) de las trabajadoras antes mencionadas, quienes ostentan el cargo de Supervisoras de Aseguramiento de Calidad. Tal desplazamiento ocurrió desde el segundo piso del local anexo en el que se encontraban laborando hacia la oficina de mantenimiento sótano. La empresa inspeccionada manifestó que esta orden se ejecutó debido a la adopción de medidas de seguridad e higiene ocupacional y la implementación y acondicionamiento de otros espacios de trabajo de la empresa como parte de la aplicación del Plan de Vigilancia, Prevención y Control de la Salud conforme a los lineamientos previstos en la R.M. N° 972-2020-MINSA, a fin de evitar contagios y la aglomeración de personal en el segundo piso del local anexo donde laboraban las trabajadoras. En el expediente inspectivo se advierte que las trabajadoras afectadas no fueron comunicadas de manera previa sobre la medida adoptada.

6.16 Así, respecto de la aplicación del *ius variandi*, al no apreciarse que haya existido comunicación previa a las trabajadoras sobre el traslado a la que iban a estar sujetas, ni que se demuestran las razones objetivas que motivaron tal decisión, se evidencia un comportamiento directriz que afecta la valoración subjetiva y comparativa que el personal afectado padeció en el trabajo.

6.17 En el expediente sancionador obra el Informe de Seguridad y Salud en el Trabajo, de fecha 22 de marzo de 2022, mediante el cual la Supervisoras de Salud en el Trabajo le comunica a la Jefa de Recursos Humanos que debían adoptarse medidas tendientes a evitar aglomeraciones, las que se sustentaron en: (i) que debido a que se encontraban en la segunda ola del Covid-19, y que los casos de contagio de la variante Delta se incrementaban desde el 15 hasta el 28 de marzo de 2021; y (ii) que Arequipa se encontraba en nivel de riesgo muy alto. Este sustento es expuesto como uno justificador de la medida por la que se reorganizaron los ambientes de oficinas, espacios y posiciones de escritorios que evitaran el contacto cara a cara del personal. Además, se alegó que para realizar este cambio se evaluó el trabajo de las supervisoras de calidad, determinando que el 93% es trabajo de campo y 7% trabajo de oficina. Aunado a ello, con esa premisa se reubicó temporalmente a las supervisoras a otro ambiente, luego de organizar la oficina de calidad las supervisoras fueron trasladadas a su ubicación permanente y actual.

6.18 Al respecto, cabe señalar que, conforme con las actuaciones inspectivas, antes de su traslado al sótano (medida investigada y objeto del análisis jurídico) las trabajadoras afectadas se encontraban laborando en el segundo piso del local anexo. La remoción de sus escritorios se produjo el 24 de marzo de 2021 para ser reubicadas posteriormente en el área de calidad el 25 de marzo de 2021. Es pertinente indicar que este era un lugar nuevo y amplio, asimismo, era el sitio donde ya se encontraban laborando los trabajadores Danitza Moraya Duran y Oscar Zegarra, quienes también se desempeñaban como Supervisores de Aseguramiento de la calidad al igual que las trabajadoras afectadas Tania Aspasia Quispe Huanacuni y Yessica Margot Puma Vilca, hecho manifestado por ambas, y que no ha sido negado por la impugnante.

6.19 Por tanto, la Inspeccionada no ha demostrado con razones suficientes el motivo por el cual únicamente a las recurrentes, quienes eran miembros del Sindicato, se les trasladó al sótano del centro de labores, puesto que lo dicho por el Sujeto inspeccionado con relación a que se debió a las medidas adoptadas para prevenir el contagio del Covid-19 en el centro laboral no resulta en una alegación

suficiente para evaluar la necesidad de esta medida en el contexto específico ni si se efectuaron fórmulas arregladas al principio de participación que rige la seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, el Informe de Seguridad y Salud en el Trabajo, de fecha 22 de marzo de 2022 exhibido por el Sujeto inspeccionado no es un medio probatorio que sustente fehacientemente el motivo por el cual las trabajadoras Tania Aspasía Quispe Huanacuni y Yessica Margot Puma Vilca fueron escogidas para ser trasladadas al sótano y no los otros dos Supervisores de Aseguramiento de la calidad. Por consiguiente, la impugnante no ha acreditado que el acto de traslado de las trabajadoras afectadas al sótano sea por medidas de seguridad y salud en el trabajo o reducción de aforos de espacios por el incremento del contagio del Covid-19.

6.20 Del mismo modo, es pertinente señalar que el referido informe no fue presentado durante la etapa inspectiva, siendo presentado recién en el desarrollo del procedimiento sancionador, sin que ello sea explicado satisfactoriamente. En sí mismo, esto contraviene al deber de colaboración con la fiscalización laboral. Asimismo, en el citado documento no se expresa cuáles fueron las causas razonables o la necesidad empresarial para trasladar a las recurrentes al sótano, puesto que —como se ha mencionado anteriormente— el área de calidad ya venía funcionando e incluso los otros Supervisores ya se encontraban laborando en ese espacio. Adicionalmente, no se ha especificado en tal medio probatorio si el área del segundo nivel superaba el límite establecido por ley para cumplir con el distanciamiento social, y que podría justificar el traslado de los escritorios de las trabajadoras afectadas.

6.21 Complementariamente, la inspeccionada no expresa argumento alguno con relación al porque solo los escritorios de las dos trabajadoras, que específicamente eran parte del Sindicato de Trabajadores de FABRICA DE CHOCOLATES LA IBERICA S.A., fueron trasladadas al sótano. Omisión que mantiene la impugnante durante todo el procedimiento. En ese sentido, no acredita con razones objetivas porque realizó el traslado en particular de dichas trabajadoras y no de los señores Danitza Moraya Duran y Oscar Zegarra, quienes ostentaban el mismo cargo y no eran trabajadores sindicalizados. Cabe enfatizar que la investigación desplegada por la SUNAFIL en este expediente no ha apreciado el posible origen antisindical de la medida, razón por la que este elemento solamente es referido en función de su conexión al trato recibido por las trabajadoras en materia de la hostilidad examinada en el expediente inspectivo.

6.22 En consecuencia, el personal inspectivo identificó que lo alegado por la Inspeccionada, con el cual pretende justificar el traslado de las trabajadoras al sótano no resulta suficiente, puesto que, la inspeccionada posteriormente reubicó a las mismas en el Área de calidad. De esto se denota que no es justificable el traslado al área de sótano, debiendo haber permanecido en el segundo piso del local anexo o en todo caso ser trasladadas directamente al Área de calidad (lugar donde ya se estaban laborando con anterioridad otros trabajadores, como ocurría con Danitza Moraya Duran y Oscar Zegarra, como se ha destacado previamente).

6.23 Por tanto, estando a que la autoridad administrativa cumplió con el estándar de prueba fijado para el procedimiento administrativo sancionador, desvirtuando el principio de licitud del administrado, al determinar la infracción incurrida por parte del sujeto inspeccionado, luego de la valoración presentada en la fase inspectiva y sancionadora, correspondía al sujeto inspeccionado, en ejercicio de su derecho de contradicción y defensa, presentar los medios documentales que sustenten su alegato; sin embargo, no se aprecia el mismo.

6.24 En ese sentido, en el presente caso, se observa que la Inspeccionada ordenó el traslado de las recurrentes al sótano, espacio que, según lo manifestado por las trabajadoras afectadas —cuestión que no ha sido negada por la empresa— se encuentra en desuso y solo fue habilitado para el traslado de las trabajadoras afectadas, quienes tuvieron que laborar en el sótano de la empresa, constituyendo un supuesto de ejercicio abusivo del *ius variandi*.

6.25 A consideración de esta Sala —y tal como se ha acreditado por parte de las instancias previas— esta decisión

posterior de la impugnante, de trasladar a las trabajadoras al sótano, sin justificar tal decisión bajo criterios de necesidad determinantes, constituye precisamente un elemento que permite definir, por los resultados sobre el personal afectado, al elemento subjetivo que caracteriza a la hostilidad. La conducta desplegada rompe así con el trato digno que debe verificarse en las relaciones de trabajo al sustanciarse un comportamiento que deposita a las trabajadoras afectadas en una situación perjudicial, constatada en el trato injusto impartido por su empleador.

6.26 En ese orden de ideas, conforme ha sido analizado por las instancias previas (y lo corroborado por esta Sala) las medidas adoptadas por la impugnante no resultan razonables ni justifican la adopción de las medidas señaladas, más aún, considerando que las mismas constituían actos lesivos de la dignidad del denunciante.

6.27 Asimismo, con relación al lugar de la prestación de servicios, es pertinente indicar que este es un elemento del contrato de trabajo, que no puede ser modificado unilateralmente por el empleador si es que ocasiona perjuicios al trabajador. Por tanto, la modificación introducida respecto al lugar de trabajo será válida en tanto resulte de la necesidad funcional de la empresa (razonabilidad de la medida), de la magnitud del cambio y de que el trabajador no sufra perjuicios económicos ni morales.

6.28 Sobre ello, la Corte Suprema de Justicia a través de la Casación N° 628-2003 lca, señaló que: “si bien se reconoce la facultad del empleador de transferir al trabajador de un lugar a otro, sin embargo, tal facultad no es ilimitada, sino que subordina al cumplimiento de determinados requisitos, destacándose que tal traslado no debe constituir perjuicio al trabajador”. En ese sentido, puede darse el traslado del trabajador siempre que tenga razones justificadas para ello, y siempre que no desmejore las condiciones del trabajador.

6.29 Sin embargo, en el presente caso, el empleador no ha cumplido con acreditar fehacientemente que la medida adoptada de trasladar únicamente el escritorio de las recurrentes al sótano sea razonable para evitar la propagación del Covid-19 en la empresa ni ha podido determinar razones técnicas materiales que reporten la justificación sobre la necesidad de la medida. Esto, considerando además que, conforme a lo determinado en la fiscalización laboral, existían otros dos trabajadores que ostentaban similar cargo y quienes no fueron trasladados al sótano del centro de labores. Así, no se aprecia que se haya actuado medio probatorio alguno que permita determinar alguna evaluación preliminar o posterior, por lo que ha quedado plenamente acreditado que este acto ha sido contrario a la dignidad de la trabajadora. De esta forma, no corresponde acoger dichos extremos del recurso de revisión.

6.30 De lo expuesto, se puede concluir que si bien la impugnante ordenó el traslado de las recurrentes para presuntamente frenar la proliferación del Covid-19 en las instalaciones de la empresa; sin embargo, esta acción no ha sido respaldada por medidas de gestión comprobables que se basen en el deber de prevención, con relación al espacio de trabajo o los factores subjetivos. Así, se ha determinado que la impugnante no debió perjudicar las condiciones de trabajo las trabajadoras afectadas, toda vez que cualquier movimiento de personal de un lugar a otro, sin justificación, no puede ser motivo de afectación moral y/o psicológica, como ocurrió en el presente caso. Como se ha revisado, las trabajadoras fueron trasladadas a un ambiente dentro del sótano, área que se encontraba en desuso y solo fue habilitada para su traslado, fungiendo de lugar de trabajo, siendo evidente —conforme a lo recogido por la inspección del trabajo— que una área como esta no debía ser utilizada para tal función. Es por ello, que no resulta factible el traslado de las trabajadoras, cuando ello está perjudicando la tranquilidad y causándoles una afectación moral y psicológica a las mismas, configurándose un acto de hostilización.

6.31 Así, esta Sala comparte el análisis de las instancias previas, respecto de la comisión —por parte de la impugnante— de la conducta proscrita en el literal g) del artículo 30 del TUO de la LPCL, al ser trasladadas al sótano del centro laboral sin motivo razonable, afectando de esta forma su dignidad, no siendo amparable lo sostenido por la impugnante en su recurso de revisión en estos extremos.

6.32 Que, de los actuados, se advierte que la Inspeccionada incurrió en actos de hostilidad en contra de las trabajadoras Tania Aspasía Quispe Huanacuni y Yessica

Margot Puma Vilca al haber sido trasladadas del segundo piso del local anexo en el que se encontraban laborando a la oficina de mantenimiento sótano, ocasionando un perjuicio a la dignidad de las trabajadoras, la cual constituye una infracción en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

Respecto de la presunta vulneración a los principios de Legalidad y Debido Procedimiento

6.33 Respecto de los principios vulnerados, esta Sala se ha pronunciado en extenso respecto del contenido del Debido Procedimiento y sus alcances con los principios antes señalados, 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, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“6.11 Sobre el particular, debemos señalar que en el procedimiento administrativo se debe observar las reglas que lo informan y regulan, entre ellas la del debido procedimiento. Conforme ha precisado el Tribunal Constitucional Peruano, dicha obligación radica en la Constitución Política del Perú, que en su artículo 139 establece como un derecho de la función jurisdiccional, aplicable en sede administrativa, la “observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”¹⁷.

6.12 Asimismo, el TUO de la LPAG es clara en señalar en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, comprendiéndose entre estos el derecho “a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten”.

6.13 La misma norma consagra dicho derecho como un elemento de validez del acto administrativo, de modo que su ausencia determinaría su nulidad¹⁸, así como también lo consagra como uno de los principios rectores de toda actuación administrativa¹⁹.

6.14 De lo señalado, se desprende que la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio, la producción de actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados²⁰.

6.15 Así, el principio del debido procedimiento se constituye como garante de una serie de derechos procesales de los administrados, dentro de los cuales se encuentra el derecho a ofrecer y producir pruebas, y que las mismas sean debidamente valoradas por la Administración. Como lo señala Ariano Deho, “el derecho a la prueba no se agota en la admisión y en la práctica de los medios probatorios. Se tiene, además, derecho a la valoración de la prueba”²¹.

6.34 Siendo necesaria la referencia al 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 Política²². Este derecho, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG bajo la denominación de presunción de licitud²³, 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 razonable²⁴.

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 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”²⁵.

6.20 Así, “la carga de la prueba del hecho objeto de sanción corresponde a la Administración, no al administrado. No cabe en este punto ninguna clase de “matiz”. 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”²⁶.

6.21 El TUO de la LPAG recoge esta regla probatoria al disponer que la carga de la prueba se rige por el denominado “principio de impulso de oficio”, en virtud del cual es a la autoridad a quien corresponde “dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”²⁷. A decir de Morón Urbina, “el principio de impulso de oficio impone a la Administración la obligación de verificar y probar los hechos que se imputan o que han de servir de base a la resolución del procedimiento, así como la obligación de proceder a la realización de la actividad probatoria misma cuando lo requiera el procedimiento”²⁸.

6.22 En tal sentido, el estándar de valoración de la prueba es definido por el Principio de Presunción de Licitud, en virtud del cual solo puede sancionarse a los administrados cuando cuenten con evidencia que acredite la comisión de la infracción que se les imputa”.

6.35 Concluyéndose en el fundamento 6.24 de la citada resolución que “resulta de vital importancia que la administración cuente con evidencia que demuestre que la inspeccionada cometió la infracción que se le imputa, teniendo en cuenta que el nivel de probanza de la acusación es que ésta se encuentra probada **más allá de toda duda razonable**” (énfasis añadido).

6.36 Por ello, no se evidencia una vulneración a los principios invocados; por el contrario, se evidencia —por parte de esta Sala— que la impugnante ha hecho uso de su derecho de defensa y que los alegatos que en dicho ejercicio presentó ante las instancias anteriores han sido debidamente valorados.

Sobre la alegada vulneración del principio de presunción de veracidad

6.37 Respecto al principio de presunción de veracidad²⁹, Morón Urbina señala que “es un principio informador de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, consistente en suponer por adelantado y con carácter provisorio que los administrados proceden con verdad en sus actuaciones en el procedimiento en que intervengan de modo que se invierte la carga de la prueba previa de veracidad a cargo del administrado, por la acreditación de la falsedad a cargo de la Administración en vía posterior”³⁰.

6.38 En este sentido, si bien la autoridad administrativa de trabajo debe presumir que los documentos y declaraciones formulados por los administrados, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, en razón al mismo principio, se contempla que la presunción de veracidad puede ser derrotada por la actividad probatoria de la Administración y, a juicio de esta Sala, en este caso, ello ha ocurrido. La Administración ha determinado un comportamiento encuadrable en las infracciones establecidas en el Acta de Infracción, cumpliendo con un estándar de carga de la prueba objetivo.

6.39 Con relación a lo alegado por la inspeccionada, se evidencia que en la resolución impugnada se han valorado toda la documentación presentada, las mismas que han servido de fundamento para acreditar la comisión de la infracción por parte de la impugnante; asimismo, habiéndose determinado la comisión de esta infracción por parte de la inspeccionada al haber trasladado a las recurrentes del segundo piso del local anexo en el que se encontraban laborando a la oficina de mantenimiento sótano, ocasionando un perjuicio a la dignidad de las trabajadoras, se aprecia que no se ha lesionado el principio de presunción de inocencia, pues ha acreditado la responsabilidad de la impugnante en la comisión de esta infracción. Por tanto, visto el desarrollo efectuado en el párrafo precedente, se debe desestimar dicho argumento en todos sus extremos.

Sobre la supuesta vulneración a la debida motivación

6.40 En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 313-2022-SUNAFIL/IRE-ARE /SIRE, como la Resolución de Intendencia N° 250-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestos por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

6.41 Conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA/TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) *coherencia interna*, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) *justificación de las premisas externas*, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la *suficiencia*, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la *congruencia*, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.

6.42 Del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el Procedimiento Sancionador, se puede observar que estos 4 elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador.

6.43 Asimismo, se corrobora, de los actuados, que ni el procedimiento inspectivo ni el sancionador, contravienen a la Constitución, a los principios del procedimiento administrativo, ni a las leyes o normas reglamentarias, además contiene los requisitos de validez del acto administrativo relacionados a la competencia, objeto o contenido, finalidad pública y procedimiento regular. Además, es necesario reiterar que, la resolución impugnada se encuentra debidamente motivada, al exponer una relación concreta y directa de los hechos probados durante el desarrollo del presente procedimiento, no verificándose la vulneración a los principios invocados por la impugnante. Por lo que, corresponde no acoger los argumentos expuestos en este extremo del recurso.

Sobre los demás argumentos de la impugnante

6.44 Con relación al alegato de la Inspeccionada de que las trabajadoras en ningún momento solicitaron al empleador el cese de los supuestos actos de hostilidad, puesto que sería importante que exista un emplazamiento previo para la configuración de un acto de hostilidad, esta Sala debe efectuar una precisión conceptual.

6.45 Al respecto, es pertinente señalar que al artículo 30 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral expresa lo siguiente: "El trabajador, antes de accionar judicialmente deberá emplazar por escrito a su empleador imputándole el acto de hostilidad correspondiente, otorgándole un plazo razonable no menor de seis días naturales para que, efectúe su descargo o enmiende su conducta, según sea el caso".

6.46 Por tanto, este supuesto de hecho contemplado anteriormente es un requisito previo para que el trabajador pueda iniciar acciones en la vía judicial, en consecuencia, no resulta una exigencia para que se aperture un procedimiento inspectivo por la comisión de actos de hostilidad por parte del empleador.

6.47 Del mismo modo, sobre el cuestionamiento de la impugnante respecto a la aparente demora en la notificación del acto de infracción es pertinente indicar que, en el numeral 13.5 del artículo 13 del RLGIT, este sólo dispone el plazo en el cual los inspectores de trabajo deben extender el Acta de Infracción, siendo éste el establecido para la realización de las actuaciones inspectivas; y no precisa un plazo perentorio para la notificación del Acta de Infracción.

6.48 Sobre el particular, si bien el numeral 17.5 del artículo 17 del RLGIT, dispone que toda notificación del acto de infracción, debe practicarse a más tardar dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados desde la emisión del acta. Es importante recalcar también, lo dispuesto en el artículo 15 del TUO de la LPAG que señala lo siguiente: "Los vicios incurridos en la ejecución de un acto administrativo, o en su notificación a los administrados, son independientes de su validez", y lo consignado en el numeral 151.3 del artículo 151 del mismo cuerpo legal que precisa: "El vencimiento del plazo para cumplir un acto o cargo a la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo".

6.49 Por consiguiente, la inobservancia del plazo legal no impide que las autoridades competentes que están a cargo del trámite del procedimiento administrativo sancionador, realicen las actuaciones que sean necesarias a efectos que se proceda con la notificación del Acta de Infracción, máxime si la LGIT y el RLGIT no disponen como consecuencia jurídica la nulidad del acto administrativo por efectuar actuaciones fuera del plazo legal.

6.50 En tal sentido, la demora en la notificación del Acta de Infracción no afecta su validez. Sin embargo, el retraso existente en el caso examinado es notable y permite a esta Sala recordar a las instancias administrativas correspondientes que tal situación puede suponer un desafío a la seguridad jurídica de administrados y terceros con interés por igual, por lo que deben tomarse medidas pertinentes para evitar tales dilaciones.

6.51 De acuerdo a los fundamentos antes expuestos, ha quedado acreditado que el inspector comisionado, no ha transgredido la disposición legal contenida en el numeral 17.5 del artículo 17 del RLGIT, ni del numeral 13.5 del artículo 13 del mismo cuerpo normativo. Adicionalmente, el plazo máximo de diez días hábiles señalados por la impugnante se encuentra referido al tiempo que tiene el inspector para presentar el acta de infracción al Supervisor inspector o quien haga sus veces, tomándose en cuenta desde la última actuación inspectiva. Así también, este último cuenta con un plazo máximo de cinco días hábiles, contados desde la recepción del acta para revisarla y derivarla a la autoridad instructora o la que haga sus veces. Por tanto, no se encuentra establecido expresamente un plazo máximo para notificar el acta de infracción como erróneamente alega la Inspeccionada. Por lo que, se deben desestimar los argumentos referidos a cuestionar este extremo.

6.52 Por otro lado, con relación al argumento del Sujeto inspeccionado respecto a que la actuación inspectiva en el presente caso representa una actuación que transgrede el principio de legalidad, al asumir competencias que solo le corresponden al órgano jurisdiccional para asumir que en el presente caso aconteció un acto de hostilidad, pese a la serie de argumentos y pruebas ofrecidas.

6.53 Con relación a ello, es menester indicar que como se señaló en el punto 2.1 de la presente resolución, mediante Ley N° 29981, promulgada el 15 de enero de 2013, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral³¹, entendida como la autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo.³²

6.54 Dentro sus funciones, la SUNAFIL supervisa y fiscaliza el cumplimiento del orden jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo³³, en el ámbito del régimen laboral privado³⁴ y bajo los alcances de la Ley N° 31131³⁵ a nivel nacional, en su calidad de autoridad central de inspección del trabajo, disponiéndose para este fin la transferencia de los "órganos, unidades orgánicas y cargos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, referidas a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral"³⁶.

6.55 Asimismo, el artículo 4 de la LGIT, precisa sobre el ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo, lo siguiente:

"Artículo 4.- Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de

las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
2. Los vehículos y los medios de transporte en general, en los que se preste trabajo, incluidos los buques de la marina mercante y pesquera cualquiera sea su bandera; los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra, para el servicio de aquellos.
3. Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala, destino, en lo relativo a los viajes de migraciones laborales.
4. Las entidades, empresas o cooperativas de trabajadores que brinden servicios de intermediación laboral.
5. Los domicilios en los que presten servicios los trabajadores del hogar, con las limitaciones a la facultad de entrada libre de los inspectores, cuando se trate del domicilio del empleador.
6. Los lugares donde se preste trabajo infantil.

No obstante, lo anterior, los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a la competencia de otros órganos del Sector Público, continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección del Trabajo en las materias no afectadas por la misma.”

6.56 De las normas glosadas precedentemente, se puede concluir que las actuaciones de fiscalización efectuadas por la SUNAFIL a la impugnante, se encuentra válidamente efectuada; toda vez que el inspector comisionado verifico que la impugnante incurrió en actos de hostilidad en contra de las trabajadoras Tania Aspasia Quispe Huanacuni y Yessica Margot Puma Vilca al haber sido trasladadas del segundo piso del local anexo en el que se encontraban laborando a la oficina de mantenimiento sótano, ocasionando un perjuicio a la dignidad de las trabajadoras, hecho constatado en el numeral 4.6 del acta de infracción.

6.57 En consecuencia, con los argumentos antes expuesto, lo que pretende la impugnante es cuestionar y desconocer las competencias, objetivos y fines de la SUNAFIL como ente fiscalizador de trabajo, lo cual resulta contrario a los deberes de buena fe procedimental³⁷, que todo administrado debe seguir. Por tanto, no corresponde amparar este extremo del recurso.

Examen del Tribunal de Fiscalización Laboral sobre la razonabilidad de la medida sancionadora en el presente caso

6.58 Con arreglo a las competencias del Tribunal de Fiscalización Laboral, reseñadas en el considerando 3.3 de esta resolución administrativa, es pertinente que esta instancia de revisión evalúe la aplicación de los fines del Sistema de Inspección del Trabajo en tres perspectivas jurídicas concurrentes ante los hechos recogidos en el expediente de fiscalización. Se trata de los principios de razonabilidad, la promoción de la libertad sindical como expresión del interés público y la finalidad de la inspección del trabajo con arreglo a los instrumentos normativos centrales que la rigen.

6.59 En el presente caso se aprecia que está determinada la afectación a un derecho fundamental de primer orden, como es la dignidad humana, a través del comportamiento hostil del empleador con relación a dos de sus trabajadoras, conducta que produjo efectos durante el lapso de dos días. Es relevante analizar otros aspectos concurrentes de los hechos determinados por la inspección del trabajo que, a juicio del colegiado, resultan determinantes para proceder con arreglo al principio de razonabilidad en el ámbito sancionador. Así, en primer orden, debe invocarse al principio de razonabilidad en dos manifestaciones complementarias: con relación al efecto del incumplimiento y con relación a la proporcionalidad entre los medios sancionadores y los fines

de la punición: el cumplimiento laboral o efectividad de los derechos en el trabajo.

6.60 Con arreglo a la doctrina, el principio de razonabilidad constituye “un límite para la actuación represiva de las autoridades administrativas que solo podría ser llevada a la práctica cuando resulte estrictamente necesaria, idónea y proporcionada para obtener los objetivos que persigue. Desde esta perspectiva, cuando los fines buscados por la adopción de dichas normas puedan ser conseguidos a través de medidas alternativas manifiestamente menos gravosas, habrá de imponerse la utilización de estas últimas”.³⁸ Este fundamento, a juicio del Tribunal de Fiscalización Laboral, debe integrarse con las finalidades de la inspección del trabajo.

6.61 A su vez, el propio TUO de la LPAG, al recoger en el inciso 3 de su artículo 248° al lineamiento comentado, recuerda que la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la sanción administrativa debe ser examinada con arreglo a indicadores tales como: el beneficio ilícito resultante (inciso a) y la probabilidad de detección de la infracción (inciso b), entre otros factores. Para la Sala, la aplicación de un test de proporcionalidad para examinar casos como el objeto de este expediente requiere de un análisis particularmente atento pues, como está señalado, el atentado contra la dignidad de las trabajadoras afectadas por el traslado ha sido plenamente determinado.

6.62 Así, es pertinente tomar en cuenta la línea de pensamiento trazada en el precedente de observancia obligatoria publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2023 (Resolución de Sala Plena No. 007-2023-SUNAFIL/TFL) con relación a una situación de incumplimiento laboral (en aquel caso, con relación al acto de inscripción de la jornada de trabajo dentro del registro de asistencia laboral) y una respuesta inmediata del empleador. En aquel caso se dejó sin efecto a la sanción impuesta por la Autoridad de Trabajo en vista de la secuencia de hechos (determinación del incumplimiento y desarrollo de actos tendentes al cumplimiento) dentro de un lapso corto.

6.63 A diferencia de aquel caso, el presente aborda un problema jurídico de mayor relevancia: la afectación de la dignidad de las personas por un acto hostil. Es así que la aplicabilidad simple del estándar fijado por el precedente vinculante citado antes no es posible. En pocas palabras, la reacción inmediata del empleador no satisface a la manifestación de la razonabilidad, como es la inmediatez de la conducta rectificatoria.

6.64 Sin embargo, en este caso se puede advertir la ocurrencia de un hecho significativo: al cabo de dos días —en los que el traslado calificado como comportamiento hostil produjo sus efectos— el empleador fue conminado por la organización sindical a rectificar su comportamiento. El comportamiento rectificatorio ha sido, pues, desplegado tras la intervención del sindicato en una acción típicamente tutelar de las organizaciones de trabajadores en socorro de algún incumplimiento de normas de trabajo dentro de su ámbito de influencia.

6.65 Lo acontecido en este caso evidencia el cumplimiento de un rol derivado del papel que el Sistema jurídico reconoce en favor del agente sindical. El Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo refiere, en su artículo 2, que “El Estado reconoce a los trabajadores el derecho a la sindicación, sin autorización previa, para el estudio, desarrollo, protección y defensa de sus derechos e intereses y el mejoramiento social, económico y moral de sus miembros”. La acción defensiva es un componente imprescindible para entender la relevancia del agente sindical dentro de un modelo democrático de relaciones de trabajo. Sobre el particular, el Comité de Libertad Sindical ha manifestado que “(...) Ni la legislación ni su aplicación deberían limitar el derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a representar a sus miembros, inclusive cuando se trate de reclamaciones laborales individuales”.³⁹

6.66 Sobre el particular, el Tribunal de Fiscalización Laboral entiende que, como componente vinculante de la expresión constitucional de garantía de la libertad sindical, es preciso reconocer a la función de la organización de trabajadores de defender los intereses de sus representados. En esa medida, se hace necesario establecer que la concurrencia de un agente privado (el sindicato) y un agente

público (la inspección del trabajo) merece especial atención cuando el empleador emprende un comportamiento rectificatorio en un lapso inmediato y sin que el daño se haya comprobado por la actuación del inspector del trabajo.

6.67 Para el caso concreto, se evidencia que la organización sindical ha sido apta para vigilar por el cumplimiento empresarial de las normas laborales, en particular, el respeto del derecho constitucional de dignidad humana. Asimismo, la inspección del trabajo, en ejercicio de una competencia legal establecida, determinó el incumplimiento y promovió un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, es preciso observar que ambos agentes, privado y público, concurren directamente para lograr un mismo propósito, que es el cumplimiento de las normas de trabajo ante la situación que agrava a la dignidad de las trabajadoras. Uno lo hace a través de una acción directa, en ejercicio de las atribuciones de la organización de trabajadores en las relaciones laborales; el otro lo hace a través de una serie de procedimientos de determinación y sanción de la infracción.

6.68 De esta forma, el comportamiento inmediato de rectificación, si bien no espontáneamente voluntaria, ha sido efectuada bajo la alerta efectuada por el sindicato. En un lapso subsumible en el concepto de inmediatez. Esto, a juicio de este colegiado, merece un examen sobre la razonabilidad de la medida administrativa de sanción.

6.69 De acuerdo con Juan Carlos Morón, el llamado “exceso de punición” resulta uno de los vicios más comunes en los que se incurre en dicho ejercicio, y está vinculado a la elección de la sanción aplicable a los administrados. Al efecto, el autor explica que lo determinante del vicio es “(...) la necesidad de una adecuada proporcionalidad o razonabilidad entre la medida elegida para sancionar y el reproche que objetivamente amerita la conducta incurrida”.⁴⁰ En una línea de pensamiento similar, Cassagne explica que la proporcionalidad se aprecia: “entre la pena (sanción) prevista en la norma y la conducta del agente, sobre la base de la regla de la razonabilidad cuya valoración debe responder a la realización del bien jurídico tutelado y significado social”.⁴¹ Por su parte, Comadira señala que el exceso de punición se produce cuando “en la norma o el acto disciplinario se contienen sanciones aplicables o aplicadas que, en relación con las télesis orientadoras pertinentes, resultan desproporcionadas con las conductas sancionables o sancionadas, respectivamente”.⁴²

6.70 Como puede verse, existe exceso de punición cuando la sanción impuesta a un administrado no guarda proporcionalidad con el objetivo de la norma represiva que sustentó el dictado del precepto como la emisión del acto administrativo sancionador (desvío de poder). Aun cuando el ilícito constituyera un actuar punible, la sanción debe ser razonable, en función de los elementos subjetivos de la comisión y los efectos producidos. En este sentido, el exceso de punición es un típico ejemplo de la falta de proporcionalidad entre el contenido del acto sancionador y su finalidad.

6.71 Nuestro Tribunal Constitucional ha establecido, con relación a la aplicación de este principio, que una decisión sancionadora razonable supone, cuando menos: “a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto. b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en “abstracto” de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un “hecho” resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los “antecedentes del servidor”, como ordena la ley en este caso. c) Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso”.⁴³

6.72 En este punto, es importante señalar que, de acuerdo con lo expresado en el artículo 1 de la LGIT, la finalidad de la Inspección de Trabajo es vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, entre otros. Entonces, para cumplir dicha finalidad, en un caso como el analizado en

la presente resolución, se advierte que la intervención del sindicato ha logrado, exitosamente, el restablecimiento de los derechos fundamentales de las trabajadoras afectadas luego de un lapso corto en el que el incumplimiento se manifestó.

6.73 Frente a los hechos determinados en un lapso de inmediatez comprobada por el inspector actuante (dos días dentro de los cuales se manifestó el incumplimiento, primero; el requerimiento del sindicato, después; y la rectificación del incumplimiento, finalmente), es preciso evaluar la proporción entre medios y fines que supone la intervención administrativa. En un caso como este, además de la inmediatez de los hechos, es relevante ponderar que, si bien la afectación recae sobre un derecho fundamental como es la dignidad humana, la reversión del incumplimiento ocurre a través de la intervención del sindicato, lo que constituye otra expresión del interés público que informa a nuestro Sistema Jurídico, también con carácter fundamental (esto es así de acuerdo a una lectura consecuente del reconocimiento de la libertad sindical en el artículo 28° de la Constitución).

6.74 De esta forma, es pertinente elevar a precedente de observancia obligatoria el criterio según el cual, por aplicación de dos manifestaciones concurrentes del principio de razonabilidad, constituye exceso de punición el que se imponga una sanción con relación a un incumplimiento que es absuelto por el empleador a requerimiento del sindicato y cuya inmediatez resulta comprobada por la inspección del trabajo durante las actuaciones de fiscalización. En casos semejantes, la inspección del trabajo puede bien evaluar otras medidas de acompañamiento al caso (como la medida de advertencia) o tendentes a la supervisión posterior (tales como la emisión de un informe que dé cuenta de los hechos determinados y lleve a que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral incluya al empleador en concreto en una supervisión posterior).

6.75 Es pertinente aclarar que este criterio no podrá utilizarse en casos donde el daño desencadenado por la infracción subsista o en los que la inmediatez no se manifieste concretamente. Igualmente, se previene al Sistema de Inspección del Trabajo del uso de mala fe en las relaciones colectivas de trabajo que podría resultar de la invocación de este criterio. Se consignan algunos ejemplos sobre el particular:

6.75.1 Que, un empleador busque amparar en este precedente la afectación de derechos sindicales que luego sean restituidos. Por ejemplo, el caso de la falta de entrega de información en la negociación colectiva y la aparente “rectificación” a instancia del sindicato.

6.75.2 Igualmente, en un escenario de pluralidad sindical (como es nuestro sistema de relaciones laborales) el inspector actuante deberá calificar si es que el comportamiento presuntamente rectificatorio constituye un supuesto en el que una organización sindical interviniente está afectando de forma indirecta a otra organización sindical, lo que resultaría determinable como un comportamiento antisindical que pudiera comprender a la primera organización mencionada y al empleador.

6.76 Cabe recordar que el Convenio 81 de la OIT, Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, recuerda que el sistema de inspección del trabajo estará encargado de: “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones” (inciso a del artículo 3).

6.77 Bajo las consideraciones anotadas, a juicio del Tribunal, en un caso de tales características, cabe que se descarte a la sanción a fin de evitar que la Administración Pública del Trabajo incurra en un exceso de punición que desvirtúe su actuación ante un caso particular donde el sindicato ha efectuado un control más oportuno y efectivo que el desarrollado por la inspección del trabajo.

6.78 En consecuencia, conforme a lo desarrollado precedentemente, esta Sala deja sin efecto la sanción impuesta contenida en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLCIT

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

7.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

7.2. En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a la razonabilidad de la medida sancionadora, a efectos de evitar el exceso de punición, en los casos en los que se imponga una sanción con relación a un incumplimiento que es absuelto por el empleador a requerimiento del sindicato y cuya inmediatez resulta comprobada por la inspección de trabajo durante las actuaciones de fiscalización, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.63, 6.67, 6.68, 6.73, 6.74, 6.75 y 6.77** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

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 la FABRICA DE CHOCOLATES LA IBERICA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 250-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 601-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, por los fundamentos expuestos en los numerales 6.19 al 6.57 de la presente resolución.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 313-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 16 de mayo de 2022, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 250-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de relaciones laborales tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, conforme a los argumentos contenidos en los fundamentos 6.73 al 6.77.

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

CUARTO.- ESTABLECER, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.63, 6.67, 6.68, 6.73, 6.74, 6.75 y 6.77** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

QUINTO.- PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

SEXTO.- Notificar la presente resolución a la **FABRICA DE CHOCOLATES LA IBERICA S.A.**, y a la Intendencia Regional de Arequipa, para sus efectos y fines pertinentes.

SÉTIMO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese y comuníquese

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

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

2 Véase folio 61 del expediente sancionador.

3 Notificada a la inspeccionada el 22 de agosto de 2022. Ver folio 84 del expediente sancionador.

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

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 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.

(...)"

6 "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."

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

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

8 "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral
Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

- Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema.”
- 9 Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.
- 10 Cfr. MOLERO MANGLANO, Carlos; SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, José Manuel y otros. Manual de Derecho del Trabajo. 5ta. Edición. Navarra. Editorial Aranzadi. 2005, pp. 270-273.
- 11 PLA, Américo. Curso de derecho laboral. Ed. Acali, Montevideo, 1978, t. II vol. I, p. 176.
- 12 ERMIDA, Oscar. Modificación de condiciones de trabajo por el empleador. Ed. Hammurabi SRL, Buenos Aires, 1989, p. 69-80.
- 13 Los elementos esenciales del contrato de trabajo son aquellos aspectos fundamentales de la relación laboral, son los objetos principales de esta relación: la prestación del trabajo y el pago de la remuneración, por lo que se podrá considerar elementos esenciales – a modo enunciativo - la categoría del trabajador, la remuneración; sin embargo, en la línea de Ermida Uriarte, la prestación de trabajo se vincula con distintos aspectos de la relación laboral tales como el lugar de la prestación, el horario, etc. respecto de los cuales no hay consenso sobre si son elementos esenciales del contrato de trabajo o no; no obstante, si la ejecución del ius variandi generase perjuicio al trabajador, no podría ser amparada.
- 14 Vid. BLANCAS, Carlos. El acoso moral en las relaciones de trabajo. Lima: Palestra Editores, p. 76.
- 15 Casación Laboral N° 25294-2018 LIMA NORTE.
- 16 Exp. 2235-2004-AA/TC, Fundamento 6, segundo párrafo.
- 17 Fundamento 12 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4944-2011-AA, “el derecho al debido proceso previsto por el artículo 139.9° de la Constitución Política del Perú, aplicable no sólo a nivel judicial sino también en sede administrativa e incluso entre particulares, supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos y conflictos entre privados, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectarlos”.
- 18 TUO de la LPAG, Artículo 10: “Son vicio del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 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. (...)”
- 19 TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo II.- Contenido: 1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. 2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley. 3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.
- 20 Juan Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo I (Lima: Grijley, 2019), 83.
- 21 Eugenia Ariano Deho, Problemas del Proceso Civil (Lima: Jurista, 2003), 196.
- 22 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.
- 23 “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”.
- 24 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”
- 25 Fundamento 45 de la STC recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC.
- 26 Miguel Carmona Ruano, “Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia”, Jueces para la democracia N° 9 (1990): 24.
- 27 “TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (...) 1.3. Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”.
- 28 Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento..., Tomo II, 18.
- 29 “TUO de la LPAG, Título Preliminar, Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)
- 1.7. Principio de presunción de veracidad. - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario”.
- 30 MORÓN URBINA, J.C. (2014). Comentarios de la Ley del Procedimiento Administrativo. Editorial Gaceta Jurídica. Décima Edición, pp. 79-81. Citado en fundamento 8 de la Sentencia Casación N° 4943 - 2015 LIMA, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- 31 Iniciando funciones el 01 de abril de 2014, según lo dispuesto por el artículo 2 de la Resolución Ministerial N° 037-2014-TR. La transferencia de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a la SUNAFIL, se realizó el 31 de marzo de 2014, según lo dispuesto en el artículo 1 de la resolución en mención.
- 32 *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, Ley N° 29981 Artículo 18. Ente rector*
La SUNAFIL es la autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo a que se refiere la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo; y como ente rector de ese sistema funcional dicta normas y establece procedimientos para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de su competencia que requieren de la participación de otras entidades del Estado, garantizando el funcionamiento del Sistema con la participación de los gobiernos regionales y de otras entidades del Estado según corresponda.
- 33 *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, Ley N° 29981 “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 de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.”
- 34 Considerar los alcances del literal “i” del artículo 4 de la Ley N° 29981, para aquellos trabajadores que presten servicios en entidades públicas sujetas al régimen laboral.
- 35 Mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del Sector Público, se estableció que la fiscalización de las condiciones contractuales o convencionales, así como las condiciones legales de los trabajadores bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) estaría a cargo de la SUNAFIL.
- 36 Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29981
- 37 “TUO de la LPAG, Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)
- 1.8. Principio de buena fe procedimental. - La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los participantes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley.
Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental. (el resaltado es nuestro)
- 38 GARBÉRÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. El procedimiento administrativo sancionador. Cuarta edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, pp. 143-144. Citado por: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía del procedimiento administrativo sancionador. Lima: MINJUS, 2017 (segunda edición), pp. 18-19.
- 39 Comité de Libertad Sindical. La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical. Ginebra: OIT, sexta edición, 2018, p. 142.
- 40 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley 27444. Sexta Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2007, p. 646.
- 41 CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Séptima Edición actualizada. Buenos Aires, 2002, p. 12.
- 42 Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos. Loc. cit
- 43 Exp. No. 2192-2004-AA/TC.