

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIII / N° 1251

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 016-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 043-2020-SUNAFIL/IRE-JUN
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE
JUNIN

IMPUGNANTE : MOVIL BUS S.A.C.

ACTO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA
IMPUGNADO N° 145-2022-SUNAFIL/IRE-JUN

MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por MOVIL BUS S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 145-2022-SUNAFIL/IRE-JUN, de fecha 23 de noviembre de 2022.

Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25 y 6.26** de la presente resolución, referidos a la vulneración del principio de buena fe procedimental y la prohibición de compensar o sustituir por el empleador las licencias de maternidad y/o lactancia materna.

Lima, 4 de julio de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por MOVIL BUS S.A.C. (en adelante, **la impugnante**), en contra de la Resolución de Intendencia N° 145-2022-SUNAFIL/IRE-JUN, de fecha 23 de noviembre 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° 1127-2019-SUNAFIL/IRE-JUN, 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° 003-2020-SUNAFIL/IRE-JUN (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales por no acreditar el goce íntegro de la licencia de maternidad (pre y post natal), y por no acreditar el goce de la licencia por lactancia a favor de la trabajadora Adalina Soledad Flores Montero.

1.2. Que, mediante Imputación de Cargos N° 044-2020-SUNAFIL/IRE-JUN/SIAI, de fecha 24 de febrero de 2020, notificada el 02 de marzo de 2020, 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° 064-2020-SUNAFIL/IRE-JUN/SIAI, de fecha 11 de marzo de 2020 (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 Junín, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 112-2020-SUNAFIL/IRE-JUN/SIRE, de fecha 15 de octubre de 2020, notificada el 23 de octubre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 580,500.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el goce íntegro de la licencia de maternidad (pre y post natal) a favor de la trabajadora Adalina Soledad Flores Montero, tipificada en el numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 290,250.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el goce de la licencia por lactancia a favor de la trabajadora Adalina Soledad Flores Montero, tipificada en el numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 290,250.00.

1.4. Con fecha 11 de noviembre de 2020, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 112-2020-SUNAFIL/IRE-JUN/SIRE. Mediante Resolución de Sub Intendencia N° 177-2020-SUNAFIL/IRE-JUN/SIRE, de fecha 17 de diciembre de 2020, notificada el 23 de diciembre de 2020,

se declara improcedente el recurso de reconsideración interpuesto.

1.5. Con fecha 15 de enero de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 177-2020-SUNAFIL/IRE-JUN/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Indica que junto al recurso de reconsideración adjuntó nuevas pruebas sobre la investigación arbitraria, sin embargo, sin tomar en cuenta sus argumentos, y sin la debida motivación expidió la resolución apelada.
- ii. Señala que no se encuentra de acuerdo con la multa que se le pretende imponer, y niega tajantemente la imputación sobre no acreditar el goce íntegro de la licencia por maternidad, porque el inspector no tomó en cuenta el registro de asistencia, conforme al descanso médico por maternidad en la que el pre y post natal se dio desde el 02 de abril al 08 de julio de 2020, fecha en la que la trabajadora no asistió, considerando que no se afectó su derecho laboral. Frente a ello el inspector de trabajo no acredita que la ex trabajadora haya laborado en dicho periodo, sin comprobar materialmente la imputación realizada.
- iii. Respecto a no acreditar el goce de la licencia por lactancia a favor de la trabajadora, no se motiva la resolución, sobre la cual adjunta el reporte de asistencia, en la que se evidencia que laboró solo 7 horas diarias, tomando una hora de lactancia, siendo sancionado sin sustento.
- iv. Indica que el 01 de setiembre de 2020 fueron inspeccionados por los mismos hechos con orden de inspección 169-2020, en la que no fueron ni multados ni requeridos, lo que prueba que nunca violentaron el derecho a la ex trabajadora, muy por el contrario, se cumplió con las normas sobre la madre gestante.
- v. Invoca desproporcionalidad e irracionalidad en la imposición de la multa, porque considera que no incumplió con ninguna obligación laboral.

1.6. Mediante Resolución de Intendencia N° 145-2022-SUNAFIL/IRE-JUN, de fecha 23 de noviembre de 2022², la Intendencia Regional de Junín declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Los registros de asistencia presentados por el sujeto inspeccionado de los meses de abril, mayo, junio, julio, agosto y setiembre de 2019 con el recurso de reconsideración, no revisten la calidad de prueba nueva, dado que los mismos fueron solicitados, en el requerimiento de comparecencia de 16 de diciembre de 2019, siendo exhibidos por el sujeto inspeccionado los que correspondían a los meses de agosto a noviembre de 2019.
- ii. Con respecto al periodo observado por el cual se sanciona por incumplimiento del periodo de lactancia (pre y post natal), esto es del 02 al 08 de abril de 2019, en el acta de infracción se destaca claramente que: "En la comparecencia de fecha 26 de diciembre de 2019, la representante del sujeto inspeccionado manifestó que la recurrente señora Flores Montero Adalina Soledad laboró durante su periodo de licencia por maternidad hasta el día 09 de abril de 2019, y que los días trabajados durante este periodo por acuerdo con la trabajadora serían compensados como horas extras y que el monto correspondiente a dicho acuerdo fue pagado en el mes de noviembre. Y en la comparecencia del 20 de enero de 2020, la apoderada del sujeto inspeccionado manifiesta que la recurrente laboró hasta el 10 de abril de 2019, sin embargo, no registró su asistencia, ya que por acuerdo verbal estas horas serían pagadas como horas extras".
- iii. Vale decir que, los registros y la asistencia de la trabajadora afectada han sido evaluados con anterioridad, por lo que, no justificaba que se realice una nueva evaluación, como prueba nueva. En consecuencia, al ser improcedente el recurso de reconsideración, no resulta factible resolver sobre el fondo de la controversia, dado que la apelación

questiona lo resuelto por el inferior en grado respecto del recurso de reconsideración. En ese contexto no se ampara la apelación interpuesta.

1.7. Con fecha 20 de diciembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Junín, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 145-2022-SUNAFIL/IRE-JUN.

1.8. La Intendencia Regional de Junín, admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-001548-2022-SUNAFIL/IRE-JUN, recibido el 23 de diciembre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1. Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias"⁸.

3.4 En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de

Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

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

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE MOVIL BUS S.A.C.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que MOVIL BUS S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 145-2022-SUNAFIL/IRE-JUN, emitida por la Intendencia Regional de Junín, que confirmó la sanción impuesta de S/580,500.00, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de relaciones laborales, tipificadas en el numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 28 de noviembre de 2022.

4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por MOVIL BUS S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 20 de diciembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 145-2022-SUNAFIL/IRE-JUN, señalando los siguientes alegatos:

i. Aplicación errónea del Decreto Supremo N° 019-2006-TR (numeral 25.16)

La trabajadora Adalina Soledad Flores Montero jamás laboró en su periodo pre y post natal, es decir, no realizó labores del 02 de abril de 2020 al 08 de julio de 2020 conforme se ha acreditado con la nueva prueba en el recurso de reconsideración. Sin embargo, la Intendencia Regional de Junín ha inobservado los medios probatorios (el descanso médico y control de asistencia de la trabajadora), trayendo como consecuencia la aplicación errónea sobre la tipificación de la falta regulada en el Decreto Supremo N° 019-2006-TR (numeral 25.16). Por tal motivo, solicita que se declare nula la imputación vertida en el extremo 1 de la multa, toda vez que, esta tipificación no corresponde al caso en concreto, ya que la impugnante no ha cometido ninguna infracción sociolaboral.

ii. De igual forma en la Resolución de Intendencia confirma una multa en el extremo 2 de la conducta infractora por supuestamente no acreditar el goce por lactancia a favor de la trabajadora Adalina Soledad Flores Montero. Al respecto, señalan que la Intendencia Regional de Junín no ha tomado en cuenta los medios probatorios presentados en el recurso de reconsideración. Cabe señalar, que el medio probatorio presentado era el control de asistencia de la trabajadora Adalina Soledad Flores Montero, en el cual se apreciaba fehacientemente el goce de la lactancia, pues el horario de la colaboradora se redujo de 8 a 7 horas diarias conforme a ley.

iii. Inaplicación del último párrafo del artículo 55 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

Al respecto, se advierte un grave incumplimiento por parte de la Intendencia Regional de Junín, toda vez que ha resuelto el recurso de apelación pasado los treinta (30) días hábiles. Es más, conforme se puede apreciar en autos el recurso de apelación ha sido resuelto después de 2 años. En consecuencia,

solicitamos que se declare nula la Resolución de Intendencia, pues dicha resolución carece de legalidad y motivación.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el incumplimiento de las disposiciones relacionadas a la protección de las mujeres trabajadoras

6.1. La Constitución Política del Perú en su artículo 23 establece:

“El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social o económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador (...).”

6.2. Por otro lado, el Convenio N° 183 de la Organización Internacional del Trabajo, dispone en el numeral 1 del artículo 8 lo siguiente:

“Se prohíbe al empleador que despidiera a una mujer que esté embarazada, o durante la licencia mencionada en los artículos 4 o 5, o después de haberse reintegrado al trabajo durante un período que ha de determinarse en la legislación nacional, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia (...).”

6.3. Asimismo, el literal e) del artículo 29 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante TUO de la LPCL), determina que es nulo el despido que tenga por motivo el embarazo, si el despido se produce en cualquier momento del periodo de gestación o dentro de los 90 (noventa) días posteriores al parto. Se presume, además, que el despido tiene por motivo el embarazo si el empleador no acredita en este caso la existencia de una causa justa para despedir. Lo dispuesto en dicho inciso es aplicable siempre que el empleador hubiere sido notificado documentalmente del embarazo en forma previa al despido y no enerva la facultad del empleador de despedir por causa justa.

6.4. De esta forma, la tutela contra la madre trabajadora (sujeto de especial protección para el Derecho Laboral Peruano) se evidencia como un contenido de plena vigencia. Así, por ejemplo, cuando se despidiera a una mujer de su centro de trabajo por motivo de embarazo, se vulneran sus derechos fundamentales a la no discriminación, al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Lo expuesto se encuentra estrechamente vinculado al carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, referido por la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993⁹.

6.5. Ahora bien, respecto al fundamento de la protección jurídica a la mujer trabajadora, en palabras de Luz Pacheco Zerga, si la mujer cumple con una función natural propia -la de la maternidad-, que exigen la guarda y custodia de la vida, a la que corresponde una constitución biológica y un ritmo de vida y trabajo, distintos a los del varón, es consecuente que el ordenamiento jurídico refleje estas diferencias naturales en orden a lograr un trato justo. La igualdad en estos casos, y en otros semejantes, debe ser entendida como *equidad*, que equivale a proporcionalidad, ya que la justicia consiste en dar a cada uno lo suyo y *lo suyo*, en este caso, es distinto por naturaleza¹⁰.

6.6. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer señala, en el numeral 2 del artículo 4º, que las medidas especiales de protección a la maternidad no deben considerarse discriminatorias; entre ellas, la prohibición de despido **por embarazo o por licencia de maternidad**.

6.7. De igual forma, el literal b) del artículo 11º de la misma convención, señala otra medida adecuada para impedir la discriminación contra la mujer por razón de maternidad, que consiste en implantar la licencia de

maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales. Ello guarda congruencia con la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la cual, proscribire el despido por maternidad, enunciando el deber de otorgar la licencia por maternidad con pago de remuneración y la reserva del puesto de empleo para la madre trabajadora hasta la conclusión de la licencia (numeral 2 del artículo 10), conforme podemos dar lectura a continuación:

“Artículo 10

(...)

2. A fin de impedir que se discrimine contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y garantizar su derecho efectivo al trabajo, deberán adoptarse medidas para evitar su despido en caso de matrimonio o maternidad, **proporcionarle licencia de maternidad con sueldo pagado y la garantía de volver a su empleo anterior**, así como para que se le presten los necesarios servicios sociales, incluidos los destinados al cuidado de los niños.” (énfasis añadido)

6.8. Dentro del ámbito doméstico, el artículo 6 de la Ley N° 30709 – Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres, dispone lo siguiente:

“Artículo 6. Prohibición de despido y no renovación de contrato por motivos vinculados con la condición o el periodo de lactancia

Queda prohibido que la entidad empleadora despidiera o no renueve el contrato de trabajo por motivos vinculados con la condición de que las trabajadoras se encuentren **embarazadas o en periodo de lactancia** en el marco de lo previsto en el Convenio de la OIT 183 sobre protección de la maternidad”.

6.9. Asimismo, este Tribunal en la Resolución de Sala Plena N°012-2022-SUNAFIL/TFL, estableció como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.1.15, 6.1.16, 6.1.17, 6.1.18, 6.1.19 y 6.1.20, referidos a la protección a favor de la mujer gestante en el ámbito laboral, los cuales señalan:

“6.1.15 En este sentido, debe resaltarse la tutela reforzada en favor de las mujeres gestantes en el ámbito laboral, contemplada en nuestro ordenamiento constitucional. Dicha tutela reforzada, entre otros aspectos, **exige brindarles estabilidad y seguridad laboral durante el periodo de gestación y lactancia**. Consecuentemente, y en virtud a una interpretación tuitiva de los derechos de las mujeres, se presume que la garantía se extiende a toda trabajadora del sector público o del sector privado que se encuentre en tal situación, independientemente del régimen laboral al que pertenezca, pues la Constitución -en tanto norma suprema del Estado- irradia sus efectos normativos a todos los espacios de interacción laboral, sin excepción alguna.

6.1.16 A este respecto, la protección a la madre gestante señalada no está condicionada a la comunicación previa al empleador, siendo suficiente demostrar el estado de gestación para que opere el “fuero maternal”, el cual impide al empleador poner fin al contrato unilateralmente, salvo causa justa debidamente contemplada en nuestro ordenamiento jurídico.

6.1.17 Por tal motivo, acreditado el estado de gravidez de la mujer gestante, se concluye que el despido, terminación o no renovación de contrato que origine la culminación de la relación laboral es injustificado. Se sostiene lo anterior dado que la causa de la culminación fue el estado de embarazo de la trabajadora ya que el empleador no ha demostrado la existencia de una causa distinta para poner fin a la relación laboral.

6.1.18 Sobre el particular, debe resaltarse que la impugnante ha expresado que la culminación de la relación laboral responde a la necesidad de dar cumplimiento a un mandato judicial y a que se cuenta con personal a plazo indeterminado que puede cubrir las funciones de la extrabajadora. Ambas afirmaciones resultan -cuanto menos- ligeras y carentes de contrastación fáctica. En primer lugar, el mandato

judicial ya se encontraba cumplido en el momento en el cual la impugnante decidió culminar la relación laboral con la extrabajadora. En segundo lugar, la impugnante rotó a una persona que cumplía funciones distintas a cubrir aquellas que dejó de desarrollar la extrabajadora. Por tanto, resultan insubsistentes las alegaciones de la impugnante ya que el mandato judicial fue emitido con anterioridad a la contratación de la extrabajadora y la propia impugnante ordenó a otra trabajadora dejar de realizar sus propias funciones por suplir las que dejaron de ser cubierta por la ex trabajadora.

6.1.19 En ese sentido, en los casos en que, por despido, terminación o no renovación de contrato de trabajo a causa o con ocasión de encontrarse en estado de embarazo, por hostigamientos o cualquier otro acto de amedrantamiento que tenga por objeto la renuncia de una trabajadora embarazada, deberá presumirse que se trata de un despido, generando así una situación de discriminación por razón de sexo y condición de gestante.

6.1.20 Ahora bien, **la extensión de la protección contra el despido, terminación o no renovación de contrato de trabajo por el estado de embarazo de una trabajadora deberá ser hasta que culmine el periodo de permiso de lactancia reconocido por la Ley N° 27240 – Ley que otorga permiso para lactancia materna (hasta que el menor hijo cumpla un año)**, en tanto la madre aún acarrea las consecuencias biológicas de su embarazo en el ámbito laboral, y esta obligación maternal bajo ningún motivo puede implicar una amenaza a sus derechos.” (énfasis añadido)

6.10. Adicionalmente, se ha señalado como infracción muy grave en materia de relaciones laborales al numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT, en cuanto este dispone: *“25.16 El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la protección de las mujeres trabajadoras durante los periodos de embarazo y lactancia”.*

6.11. En el presente caso, las actuaciones inspectivas se iniciaron en mérito a la denuncia realizada por la trabajadora Adalina Soledad Flores Montero, quien trabajó como “counter de pasaje y apoyo de carga” para la impugnante, indicando que se le ha discriminado por su condición de madre trabajadora, pues tiene una niña de 6 meses que va a ser operada. Además, indicó que no le otorgaron su licencia por lactancia materna y que su empleador le informó que no le renovarían el contrato.

6.12. Ahora bien, en fecha 16 de diciembre de 2019, la inspectora auxiliar comisionada, realizó una visita inspectiva al centro de trabajo, siendo atendido por la Sra. Neyra Cárdenas Carla Andrómeda, notificándole a esta persona el requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado para el 19 de diciembre de 2019. En la fecha indicada, el apoderado del sujeto inspeccionado exhibió la siguiente documentación: 1. Vigencia de poder. 2. Registro de control de asistencia de los meses de agosto de 2019, setiembre de 2019, octubre de 2019 y noviembre de 2019. 3. Certificado de incapacidad para el trabajo de la asegurada Flores Montero. 4. CD contenido registro R08, R07, R06 del PLAME, registro TR5 del T- Registro de fecha 30 de noviembre del 2019, constancia de alta boletas de pago de los meses de abril, mayo, junio, julio, agosto, setiembre, octubre y noviembre del 2019.

6.13. Cabe precisar que, conforme al Certificado de Incapacidad Temporal para el Trabajo CIIT N°A-307-00014064-19, exhibido por la impugnante, se dispuso como fecha de inicio del periodo de incapacidad desde el 02 de abril de 2019 al 08 de julio de 2019.

6.14. Posteriormente, se citó a la impugnante a una comparecencia para el 26 de diciembre de 2019, que conforme a lo señalado en el numeral 4.6 del Acta de Infracción, el apoderado de la impugnante señaló lo siguiente:

“Respecto a la licencia por maternidad (pre/postnatal)

Manifestó que la recurrente, Flores Montero de García Adalina Soledad, *laboró hasta el 09 de abril de 2019* y que los días trabajados dentro este periodo durante el cual ya había iniciado su licencia por maternidad (según el certificado de incapacidad temporal para el trabajo),

3 de agosto de 2024

por acuerdo con la trabajadora, *serían compensados como horas extras y que el monto correspondiente a dicho acuerdo fue pagado durante el mes de noviembre del 2019.*

Respecto a la licencia por lactancia

Manifiesta que la recurrente Flores Montero de García Adalina Soledad, *no gozó la hora de licencia por lactancia durante los meses de agosto 2019, setiembre 2019 y octubre del 2019,* y que, en compensación a la hora de lactancia no gozada durante el periodo indicado, *se compensó con el pago de horas extras en los meses de octubre y noviembre del 2019.*

6.15. Posteriormente, en la diligencia de comparecencia del 20 de enero de 2020, la apoderada del sujeto inspeccionado manifestó que la recurrente laboró hasta el 10 de abril de 2019, solo que no firmó su registro de control de asistencia ya que por acuerdo verbal estas horas serían consideradas como horas extras. Asimismo, en la boleta de pago correspondiente al mes de julio de 2019, se registra como fecha de inicio de vacaciones el 08 de julio de 2019, sin embargo, este día se encuentra comprendido en el periodo de descanso por maternidad (posnatal) y el pago por el concepto de subsidio por maternidad únicamente por 7 días, conforme al reporte R07 de la planilla mensual.

6.16. De acuerdo con los hechos antes expuestos, se determinó que la recurrente no gozó completamente del descanso correspondiente al descanso por maternidad según el siguiente detalle: i) descanso prenatal: 02 de abril al 10 de abril de 2019 y ii) descanso posnatal el 08 de julio de 2019.

6.17. Por otra parte, en cuanto a la licencia por lactancia de la trabajadora afectada, la impugnante no acreditó el goce de dicha licencia por los meses de agosto, setiembre y octubre de 2019. Asimismo, la misma impugnante en la comparecencia del 26 de diciembre de 2019 manifestó que la trabajadora recurrente no goza la hora de licencia por lactancia durante los meses de agosto, setiembre y octubre del 2019, y se le compensó con el pago de horas extras en los meses de octubre y noviembre del 2019. En consecuencia, a criterio de esta Sala, los incumplimientos advertidos en perjuicio de la trabajadora Adalina Soledad Flores Montero, se encuentran comprendidos en el numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT.

6.18. Al respecto, la impugnante cuestiona una aplicación errónea del numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT, cuestionando que a través de su recurso de reconsideración presentó nueva prueba que acreditaría que la trabajadora sí gozó de su licencia por lactancia al reducirse su jornada de 8 a 7 horas diarias. Sin embargo, de la revisión de los documentos presentados de folios 56 a 63 del expediente sancionador, se tiene que, en el Mes de Agosto, la trabajadora Adalina Flores Montero, trabajó los siguientes días:

DÍA/MES	HORARIO	HORAS LABORADAS
01/09	04:00 p.m. a 12:00a.m.	8 horas
02/09	04:00 p.m. a 12:00a.m.	8 horas
03/09	08:30 a.m. a 12:00a.m.	15 horas y 30 minutos
04/09	08:30 a.m. a 04:00p.m.	7 horas y 30 minutos
06/09	04:00 p.m. a 12:00a.m.	8 horas
07/09	04:00 p.m. a 12:00a.m.	8 horas
08/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos
09/09	04:00 p.m. a 12:00a.m.	8 horas
10/09	08:30 a.m. a 12:00a.m.	15 horas y 30 minutos
11/09	08:30 a.m. a 04:00p.m.	7 horas y 30 minutos
13/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos
14/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos
15/09	08:30 a.m. a 04:00p.m.	7 horas y 30 minutos
16/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos
17/09	08:30 a.m. a 11:30p.m.	15 horas
18/09	08:30 a.m. a 04:00p.m.	7 horas y 30 minutos
20/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos

21/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos
22/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos
23/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos
24/09	08:30 a.m. a 11:30p.m.	15 horas
25/09	08:30 a.m. a 04:00p.m.	7 horas y 30 minutos
27/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos
28/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos
29/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos
30/09	04:00 p.m. a 11:30p.m.	7 horas y 30 minutos
31/09	08:30 a.m. a 12:00a.m.	15 horas y 30 minutos

6.19. De la revisión de estos documentos, se obtiene que la trabajadora en todos los casos del mes de agosto superó las siete horas laboradas; situación que se repite en los documentos a folios 75 a 89 del expediente sancionador, en los que se observa que la trabajadora afectada laboró más de 7 horas diarias los días 13, 14, 19, 21 y 28 del mes de setiembre. Así, queda acreditado que los documentos presentados por la impugnante con la finalidad de acreditar que la trabajadora gozó de su lactancia materna no cumplieron con dicho fin, pues como se ha analizado, se observa que la trabajadora no gozó de dicha licencia pues trabajó más de siete horas diarias.

6.20. De acuerdo al caso concreto, esta Sala cree conveniente citar el contenido del **principio de buena fe procedimental**¹¹, el cual dispone que tanto 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, precisando ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.

6.21. Así, se establece que, los administrados deben actuar respetando las garantías del debido procedimiento y utilizar los recursos administrativos dispuestos en la ley, para esclarecer la verdad material en el procedimiento, no siendo coherente con este principio, la presentación de medios probatorios que, por el contrario, en lugar de fundamentar sus recursos, se presentan con la finalidad de dilatar el procedimiento y conteniendo datos que no se sujeten a lo afirmado en sus escritos impugnatorios, exigiendo a esta Administración una mayor cantidad de tiempo para analizar el caso concreto, con el fin de verificar si finalmente, esos documentos desestiman o no la conducta infractora.

6.22. Así también, la impugnante demuestra una vulneración al **principio de presunción de veracidad**¹², cuando procura corregir o modificar sus declaraciones realizadas frente al inspector de trabajo, en las comparecencias de fechas 26 de diciembre de 2019 y 20 de enero de 2020 (en las que indicó que la trabajadora sí laboró y que se le compensaría lo laborado como pago por horas extras) para luego, mediante su recurso de reconsideración y con los documentos presentados como supuestas pruebas nuevas, tratar de acreditar infructuosamente que la trabajadora no laboró en dichas fechas. Cabe precisar que, si bien este principio admite prueba en contrario, ello no quiere decir que el administrado va a presentar cualquier tipo de medio probatorio que no demuestre sus argumentos o afirmaciones.

6.23. Por consiguiente, en los casos que se advierta que los administrados han presentado medios probatorios, bajo el amparo de que constituyen nueva prueba o que estos desestimarían la conducta imputada, pero que, en realidad no cumplen con dicha finalidad, se considerará que este administrado ha incurrido en un acto de mala fe procedimental. Asimismo, los vocales firmantes acuerdan que, atendiendo a que hay profesionales del derecho que patrocinan este tipo de recursos impugnatorios, corresponde que estos casos sean puestos en conocimiento del Colegio de Abogados respectivo, a fin de que este gremio profesional adopte las acciones que correspondan en el marco de sus competencias.

6.24. Por otra parte, se debe considerar que antes de la presentación de estos documentos, la impugnante con sus declaraciones en las comparecencias de fechas 26 de diciembre de 2019 y 20 de enero de 2020, indicó

que la trabajadora laboró en los días del 9 y 10 de abril de 2019; además, de indicar que no gozó de su licencia por lactancia, puntualizando que para ambos supuestos (descanso de maternidad y lactancia), se acordó con la trabajadora el pago de esos días laborados como concepto de horas extras.

6.25. De acuerdo con dicha afirmación, a la cual esta Sala le otorga el carácter de declaración asimilada, la impugnante confirma la infracción al numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT, debido a que la misma norma, prohíbe que la licencia por lactancia sea objeto de cualquier tipo de compensación, Así tenemos que, la Ley N° 27240, Ley que otorga permiso por lactancia materna, dispone lo siguiente:

“Artículo 1.- Del objeto de la Ley

1.1 La madre trabajadora, al término del período postnatal, tiene derecho a una hora diaria de permiso por lactancia materna, hasta que su hijo tenga un año de edad. En caso de parto múltiple, el permiso por lactancia materna se incrementará una hora más al día. Este permiso podrá ser fraccionado en dos tiempos iguales y será otorgado dentro de su jornada laboral, **en ningún caso será materia de descuento.**

1.2 La madre trabajadora y su empleador podrán convenir el horario en que se ejercerá el derecho establecido en el párrafo precedente.

1.3 **El derecho que por la presente Ley se otorga no podrá ser compensado ni sustituido por ningún otro beneficio.**” (énfasis añadido)

6.26. En torno al descanso por maternidad, si bien es cierto, el marco normativo sobre la materia (Ley N° 26644 y su Reglamento), no especifica expresamente que es inviable su compensación, con el pago de horas extras, por ejemplo, no puede perderse de vista que su regulación, como lo precisa nuestro Tribunal Constitucional, constituye un mecanismo que: *“busca asegurar la viabilidad del embarazo, así como la salud de la madre y de la persona por nacer; y, con posterioridad al nacimiento, está destinado a favorecer la lactancia, afianzar el vínculo materno filial y desarrollar un puerperio normal”*¹³.

Asimismo, el mencionado colegiado, precisa que:

“(…) el derecho a gozar de licencia por maternidad constituye, claramente, un contenido implícito de los derechos antes referidos (salud reproductiva, salud del medio familiar), que se encuentra reforzado por la especial protección reconocida por la Constitución a la madre trabajadora”¹⁴.

Atendiendo a ello, esta Sala considera que resulta contrario a la finalidad de la regulación del descanso por maternidad, y a las bases constitucionales del mismo, convalidar un acuerdo de compensación de este tipo, por lo que no corresponde, tampoco, considerar como válidos los extremos expuestos por el impugnante en relación con la compensación de este derecho.

6.27. Por lo tanto, esta Sala coincide con lo determinado por la inspectora comisionada y lo ratificado por las instancias previas respecto a que la impugnante incurrió en las conductas imputadas y tipificadas en el numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT¹⁵. Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

Sobre la inaplicación del último párrafo del artículo 55 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR

6.28. Asimismo, si bien la impugnante considera que, se ha inaplicado el último párrafo del artículo 55° del Decreto Supremo N°019-2006-TR, pues la administración ha resuelto su recurso de apelación en un plazo superior a los 30 días hábiles, corresponde señalar que el numeral 151.3 del artículo 151 del mismo cuerpo legal 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”. Por lo tanto, 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 de proceder con la emisión de la Resolución de Intendencia, máxime si la LGIT y el RLGIT no disponen como consecuencia jurídica la nulidad del acto administrativo por efectuar actuaciones fuera del plazo legal. En consecuencia, la demora en la emisión y notificación de la Resolución de Intendencia 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.

6.29. Finalmente, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 112-2020-SUNAFIL/IRE-JUN/SIRE, la Resolución de Sub Intendencia N° 177-2020-SUNAFIL/IRE-JUN/SIRE, así como la Resolución de Intendencia N° 145-2022-SUNAFIL/IRE-JUN, 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. Por ende, todos los argumentos dirigidos en este extremo deben ser desestimados.

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, teniendo en cuenta el principio de buena fe procedimental y la prohibición de compensar o sustituir por el empleador las licencias de maternidad y/o lactancia materna, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25 y 6.26** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

VIII. INFORMACIÓN ADICIONAL

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

N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación Legal y Clasificación
1	Relaciones Laborales	No acreditar el goce íntegro de la licencia de maternidad (pre y post natal) a favor de la trabajadora Adalina Soledad Flores Montero.	Numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE
2	Relaciones Laborales	No acreditar el goce de la licencia por lactancia a favor de la trabajadora Adalina Soledad Flores Montero.	Numeral 25.16 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE

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

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 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 **MOVIL BUS S.A.C.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 145-2022-SUNAFIL/IRE-JUN, de fecha 23 de noviembre de 2022, emitida por la Intendencia Regional de Junín, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 043-2020-SUNAFIL/IRE-JUN por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 145-2022-SUNAFIL/IRE-JUN, en todos sus extremos.

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

CUARTO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.20, 6.21, 6.22, 6.23, 6.24, 6.25 y 6.26** 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 **MOVIL BUS S.A.C.**, y a la Intendencia Regional de Junín, para sus efectos y fines pertinentes.

SÉPTIMO.- 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 el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: MANUEL DE LAMA

Artículo 1. Creación y finalidad

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

4 “Ley N° 29981, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**
El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.
(...)”.

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras
(...)”

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

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

6 “Decreto Supremo N° 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.”

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

8 Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

9 Declaración y programa de Acción de Viena, punto 1.5. En Naciones Unidas. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena, junio de 1993.

10 Pacheco Zerga, Luz: “La protección de la mujer trabajadora en el ordenamiento peruano”, Facultad de Derecho de la Universidad de Piura. Trujillo 2003. Pág. 11.

11 **Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG**

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.

12 **Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG**

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.

13 Cfr. sentencia recaída en el Expediente N° 04154-2016-PA/TC-PUNO. También pueden revisarse las sentencias que resuelven los Expedientes N° 03861-2013-PA/TC-Lambayeque y 01366-2013-PC/TC-Cusco.

14 *Ibidem.*

15 RLGIT, “Artículo 25 numeral 25.16: “El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la protección de las mujeres trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia”.

1 Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Verificación de Regímenes Especiales y Grupos Específicos (Sub materia: Madre trabajadora durante los periodos de embarazo y lactancia (Descanso periodo Pre y Post natal, Otros)).

2 Notificada a la impugnante el 25 de noviembre de 2022, véase folio 189 del expediente sancionador.

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



TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL
SALA PLENA

RESOLUCIÓN SALA PLENA
N° 017-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 584-2021-SUNAFIL/IRE-AQP

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA

IMPUGNANTE : TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 343-2022-SUNAFIL/IRE-AQP

MATERIAS : LABOR INSPECTIVA
RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A., y, en consecuencia, NULA la Resolución de Sub Intendencia N° 533-2022-SUNAFIL/IRE-SISA-AQP, de fecha 25 de agosto de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 584-2021-SUNAFIL/IRE-AQP. Se ESTABLECE como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.28, 6.29, 6.30 y 6.39 de la presente resolución, referidos a la carga de la prueba de la administración en la calificación de actos de hostilidad laboral.

Lima, 09 de julio de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 343-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 24 de noviembre 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° 2130-2021-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° 777-2021-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 y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva; en mérito a la solicitud de actuación inspectiva sobre supuestos actos de hostilidad laboral.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 163-2022-SUNAFIL/SAI-AQP, de fecha 23 de marzo de 2022, notificada el 25 de marzo de 2022, 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° 245-2022-SUNAFIL/IRE-AQP/SAI, de fecha 08 de junio 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° 533-2022-SUNAFIL/IRE-SISA-AQP, de fecha 25 de agosto de 2022, notificada el 31 de agosto de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 23,144.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por realizar actos de hostilidad, traducido en el traslado injustificado de un trabajador de su lugar habitual de trabajo y, por actos de hostilidad traducidos en la renuncia efectuada por tres trabajadores, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 26 de julio de 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

1.4 Con fecha 19 de setiembre de 2022 la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 533-2022-SUNAFIL/IRE-SISA-AQP, argumentando lo siguiente:

- i. Que, se afecta el principio de legalidad pues, el traslado del trabajador a otra planta pesquera fue una medida que se encuentra enmarcada dentro de los criterios de razonabilidad y funcionalidad, siendo sometida a evaluación de los propios trabajadores involucrados, quienes tuvieron la opción de optar libre y voluntariamente acogerse a un plan de retiro.
- ii. Refiere que, no se aplicó adecuadamente el artículo 9 de la LPCL.
- iii. Añade que la decisión de sus trabajadores ha sido libre, sin coacción ni presión, por lo que no se probado la existencia de vicio de voluntad que invalide y/o nulifique la decisión del personal de elegir su traslado.
- iv. A quienes se trasladan se garantizó la entrega del bono por traslado definitivo, licencia de goce de haber de naturaleza no compensable desde el 15 al 25 de julio de 2021, incorporándose todos sus trabajadores el 26 de julio. Así como la asunción de los gastos de alojamiento y alimentación desde el 15 al 30 de julio de 2021, y que fue ampliado a favor de los trabajadores que así lo solicitaron.
- v. Solicita la nulidad, pues la sanción solo se ha sustentado en el dicho de los denunciantes.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 343-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 24 de noviembre de 2022², la Intendencia Regional de Arequipa declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Precisa que, la inspección de trabajo se encuentra facultada para determinar casos de actos de hostilidad y solicitar el cese de los mismos, por lo que declara infundada la nulidad deducida.
- ii. Sobre el debido proceso y non bis idem, indica que, el traslado injustificado de lugar de trabajo y la renuncia bajo coacción de fecha 14 de julio de 2021, así como el incumplimiento de la medida de requerimiento, se sustentan en la propia calidad de cada infracción, careciendo de sustento fáctico lo alegado por el denunciante.
- iii. Asimismo, alega que, ha quedado probado que el 14 de julio de 2021 sin previo aviso a los trabajadores ni a sus organizaciones sindicales se comunicó el traslado del centro de labores ubicado en Arequipa. Siendo que, el lugar de prestación de servicios no puede ser modificado unilateral por el empleador si es que ocasiona perjuicio al trabajador.
- iv. Añade que, los cuadros y diagramas de porcentajes son elaboración de la impugnante, sin que presente información oficial por la autoridad administrativa o por el Ministerio de Producción.
- v. Sobre la coacción, indica que las cartas tienen el mismo tenor y formato, presentadas todas el 14 de julio de 2021, misma fecha en que se puso

conocimiento de la decisión de traslado, lo cual genera un vicio de voluntad de los trabajadores quienes se vieron obligados a tomar una decisión en el mismo momento en que se le comunicó la medida de traslado.

- vi. Se configura la infracción de la medida inspectiva de requerimiento porque no se cumplió con lo ordenado dentro del plazo ordenado.

1.6 Con fecha 20 de diciembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Arequipa el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 343-2022-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-001744-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, recibido el 28 de diciembre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de

Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.

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 TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 343-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa, que confirmó la sanción impuesta de S/ 23,144.00 soles, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT y una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del mismo cuerpo normativo; dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 29 de noviembre 2022.

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

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 20 de diciembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 343-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, señalando los siguientes alegatos:

- i. Interpretación errónea del artículo 9 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, que recoge el ejercicio del ius variandi del empleador, ya que ha demostrado que existieron motivos razonables y justificados para el traslado de sus trabajadores.
- ii. Interpretación errónea del artículo 6, inciso b) de la LPCL, siendo que no existe dispositivo legal alguno que obligue al empleador a comunicar y/o negociar previamente con alguna organización sindical o los representantes de los trabajadores la adopción de una medida de traslado de centro de trabajo.
- iii. Interpretación errónea de los numerales 1.1 y 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, sobre el principio de legalidad y presunción de veracidad, respectivamente. Siendo que, luego de brindar la información y alternativa ofrecidas, dejó a su libre decisión la opción que considerasen más conveniente, sin ejercer presión o coacción sobre la misma.
- iv. Agrega que, tres trabajadores han interpuesto procesos judiciales sobre la misma materia del presente proceso, por ello, la administración carece de competencia.
- v. Señala que el traslado del trabajador afectado obedeció a una necesidad objetiva y derivada de un notorio decrecimiento de la producción en las plantas de procesamiento, es decir, se sustenta en una causa razonable. Además, otorgó una serie de beneficios como el traslado de enseres, bono por traslado definitivo, traslado de centro educativo ascendente a 40% de UIT por cada hijo en edad escolar, por un máximo de 5 hijos.
- vi. Por lo que, agrega la inexistencia de vicio de voluntad que invalide y/o nulifique la decisión del

personal. Y afirma que se vulnera el principio de non bis in idem.

- vii. Solicita se declare la nulidad de todo lo actuado, por cuanto para el sustento de la imputación solo se han basado en el dicho de los denunciantes.
- viii. Solicita informe oral.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el derecho al debido procedimiento administrativo

6.1. En principio, este Tribunal debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.

6.2. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

“Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, **los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; 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.**

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).

6.3. A su vez, el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG señala que:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.”

6.4. Concordante a ello, la LGIT, desarrolla en su artículo 44, los principios generales del procedimiento sancionador, entre ellos: “(...) a) Observación del debido proceso, por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho (...)”.

6.5. Por otro lado, el Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA/TC:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.** Vale decir que

cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

6.6. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-AA señaló que no solo existe base constitucional o jurisprudencial para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento convencional, a saber:

*“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, **el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares.** Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito “judicial”, sino también en el ámbito administrativo” y, en general, **como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8 de la Convención Americana”.** (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N° 2050-2002-AA/TC– que “si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, **su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”**(párrafo 69). (...)” (énfasis agregado).*

6.7. Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse si existe una afectación a este derecho previo al análisis de los argumentos del recurso de revisión.

6.8. En ese sentido, el presente procedimiento administrativo sancionador discurrió en pluralidad de instancias, conforme a la regulación adjetiva aplicable al presente caso. Asimismo, las instancias de mérito tomaron en consideración los escritos de los recursos interpuestos y la oportunidad en que fueron presentados, por lo que, no se ha advertido vicio alguno en el trámite del procedimiento, debiendo desestimarse los agravios alegados en torno a ello. Finalmente, los demás aspectos del derecho serán analizados en los considerandos posteriores.

Sobre la presunta vulneración a la motivación de las resoluciones

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

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

6.11. Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado

en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

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

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

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

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

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

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho.

A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

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

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

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

Sobre los actos de hostilidad

6.14. Nuestro ordenamiento jurídico otorga primacía a la dignidad de la persona humana, al consagrar en su primer artículo 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, establece expresamente

que "ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador". Así también, establece como quicio del desarrollo humano, el trabajo, que es "un deber y un derecho, base del bienestar social y medio de realización de la persona"⁹.

6.15. Por su parte la Corte Suprema de Justicia de la República, interpretando los alcances de la Casación N° 505-2012-LIMA, ha manifestado lo siguiente:

"(...) se ha establecido sobre el elemento subjetivo del cese de acto de hostilidad invocado, el 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 (...) "¹⁰".

6.16. Adicionalmente, la Corte Suprema en reiterada jurisprudencia como en la Casación Laboral N° 17819-2015-Cajamarca y Casación N° 7489-2016-Moquegua, señala que **se considera como actos de hostilidad a aquellas conductas del empleador que implican el incumplimiento de sus obligaciones derivadas del contrato de trabajo y que pueden dar lugar a su extinción y a ocasionarle al trabajador un perjuicio, molestia, hostigamiento, persecución, agresión o ataque**, que revelan el propósito de aquél de lesionar la relación laboral y provocar el retiro del trabajador (énfasis añadido).

6.17. Aunado a ello, Blancas Bustamante señala que "(...) la dignidad de la persona y del trabajador constituye el presupuesto y punto de convergencia de todos aquellos derechos fundamentales relativos a la personalidad, así como los de índole específicamente laboral que se dirigen a la protección de la persona del trabajador y de los bienes que le son inherentes"¹¹.

6.18. Asimismo, la dignidad humana tiene un contenido objetivo, que varía en las diferentes culturas, pero tiene un núcleo duro innegociable de carácter universal, ya que la naturaleza humana, en sus atributos esenciales, es la misma en todos los seres humanos, variando, más bien, aspectos accidentales como pueden ser, la raza, la lengua, el coeficiente intelectual, etc. Consecuentemente, la hostilidad consistente en la falta de respeto a la dignidad de un trabajador no puede ser evaluado con criterios subjetivos, sino que debe evidenciar una vulneración a sus derechos fundamentales, por ser éstos la manifestación jurídica del respeto debido.

6.19. Del mismo modo, el artículo 9 del TUO del Decreto Legislativo N° 728 "Ley de Productividad y Competitividad Laboral", aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante, **el 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 (...)".

6.20. Así tenemos que, los actos de hostilidad son supuestos donde el empleador se excede en su facultad de dirección. Así, el artículo 30 del TUO LPCL señala que son actos de hostilidad equiparables al despido: "g) Los actos contra la moral y **todos aquellos que afecten la dignidad del trabajador**". (El énfasis es añadido).

6.21. Al respecto, es pertinente tener en cuenta que, si bien toda relación laboral supone para el trabajador el cumplimiento de obligaciones; y para el empleador, el derecho a normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes y sancionar la falta de acatamiento de las mismas, lo cual es traducido como el poder de dirección; empero, éste, como cualquier otro derecho, no es absoluto y arbitrario, sino que debe practicarse de acuerdo a ciertos parámetros, los cuales son: a) la sujeción a la ley, la Constitución, normas jurídicas y reglamentarias; y b) el principio de razonabilidad que lo limita de tomar decisiones arbitrarias. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados en la afectación de un derecho fundamental y de la legitimidad de la medida acatada en uso del poder de dirección.

De esta manera, se advierte que todo acto de hostilidad implica un uso desmedido de la facultad de dirección, a la cual se encuentra sujeto el trabajador, por la relación de subordinación-dependencia existente en el contrato laboral.

6.22. En este punto, se debe tener en cuenta lo previsto en la Resolución de Sala Plena N° 008-2024-SUNAFIL/TFL, que contiene el precedente administrativo de observancia obligatoria¹², referido al tipo infractor contenido en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, sobre actos de hostilidad, conforme se aprecia a continuación:

“6.9 Toda relación laboral supone para el trabajador el cumplimiento de obligaciones y para el empleador, el derecho a normar reglamentariamente las funciones y labores a desarrollarse, dictar las órdenes y sancionar la falta de acatamiento de las mismas. Esto último, es traducido como el poder de dirección, que no puede ser ejercido de forma arbitraria, pues debe practicarse de acuerdo a ciertos parámetros: a) sujeción a la Constitución y la ley; b) respeto de los derechos fundamentales y c) el respeto del principio de razonabilidad que limita el poder del empleador a tomar decisiones arbitrarias.

6.10 Se trata, por tanto, de la consideración de la legitimidad de la medida desplegada en uso del poder de dirección y de la estimación de cierto grado de afectación de un derecho fundamental de la parte trabajadora. De esta manera, se advierte que todo acto de hostilidad implica un uso desmedido de la facultad de dirección, a la cual se encuentra sujeto el trabajador, por la relación de subordinación-dependencia existente en el contrato laboral. La inspección de trabajo tiene la carga de determinar esta afectación a los derechos de la parte trabajadora con atención a la desproporción de los medios y fines disponibles en el ejercicio de las facultades del poder de dirección, las garantías de indemnidad de los derechos fundamentales y el respeto de las normas laborales vigentes. Todo ello a efectos de determinar si corresponde o no un reproche administrativo ante cierto hecho reputado como comportamiento hostil.

6.11 Así, cuando la determinación de una conducta hostil por parte del empleador contra uno o varios trabajadores (as), la inspección del trabajo debe cumplir con determinar, con las actuaciones investigadoras necesarias y la valoración de las piezas probatorias disponibles, la existencia del daño (o del comportamiento tendente a producir ese resultado antijurídico) y la conexión entre este comportamiento (acción u omisión) y el empleador. Estos extremos son suficientes para determinar la responsabilidad administrativa por la comisión de un acto de hostilidad.

6.12 Por tanto, y siguiendo la línea resolutive de la Sala en las Resoluciones Nros. 068, 106, 188, 233 y 257-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, así como las Resoluciones Nros. 626, 747, 762, 928, 989, 1054, 1060, 1105, 1141-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y la Resolución N° 139-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otras; no resultará suficiente que la inspección de trabajo y/o el órgano administrativo sancionador solo haga mención o descripción de un cierto comportamiento del sujeto inspeccionado para concluir la existencia de un comportamiento hostil. Además, deberá acreditarse con medios de prueba directos o indirectos la responsabilidad administrativa por la comisión de actos de hostilidad laboral. Es decir, se debe evidenciar cuáles son los motivos por los cuales se haya afectado la dignidad de uno o más trabajadores o el ejercicio de sus derechos constitucionales, practicándose de esa forma la subsunción correcta dentro del numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

6.13 Es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda las alegaciones de los administrados que resulten razonables para el análisis del caso, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho y valorando los medios

probatorios que resulten justificados con relación a la materia analizada.

6.16. Por ello, la importancia de que los inspectores de trabajo y la autoridad administrativa a cargo del procedimiento administrativo sancionador, en la evaluación de estos casos, consideren mediante los medios de investigación que recoge la LGIT y el RLGIT, recabar medios de prueba o indicios suficientes, que permitan la comprobación del elemento objetivo y subjetivo del acto de hostilidad, objeto de la Orden de Inspección”.

6.23. En ese contexto, el RLGIT establece en el numeral 25.14 de su artículo 25, que los actos de hostilidad, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales, constituye una infracción muy grave en materia de relaciones laborales, la cual es pasible de sanción económica. En ese entendido, corresponde analizar si en efecto, a la luz de los hechos, se ha fundamentado suficientemente la afectación a los tres ex trabajadores, supuestamente, afectados por la presión para su renuncia, y por el traslado del centro habitual de labores.

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

6.24. Sobre el traslado de 1 trabajador: La impugnante alega que el trabajador afectado por dicho traslado no ha sufrido afectación alguna porque ha implementado una serie de garantías como el otorgamiento de bono por traslado definitivo a favor de estos, así como hospedaje y alimentos por un periodo de tiempo determinado e incluso licencias sin goce de haber hasta que se instalen en los nuevos lugares de trabajo, para lo cual acompañó los documentos que ha considerado pertinentes desde el procedimiento inspectivo.

6.25. La Sub Intendencia de Resolución N° 533-2022-SUNAFIL/IRE-SISA-AQP, solo describiendo los documentos presentados por la inspeccionada, sin emitir valoración suficiente, indica:

Figura N° 01

38. Como se denota la Empresa no ha estimado que muchos de los trabajadores tienen arraigo familiar en el mismo lugar donde laboran, donde realizan su vida cotidiana, así se denota que en el caso del trabajador Charles Marcial Mathews Ochoa, conforme se advierte de *constancia de modificación o actualización de datos del trabajador*, su domicilio se encuentra ubicado en el Ah. La Florida Mza-124 Lote-18 Ca Guardia Civil Arequipa-Caraveli-Atico; y tomar una decisión como es de trasladarse a otro lugar en un solo día a presión de la Empresa, no es razonable, y menos considerado para con los trabajadores.

39. Aunado a lo ya señalado, se advierte que la Empresa no ha comunicado a sus trabajadores la existencia de la política de bonos empleados obreros, dado que en ningún momento comunicó en la reunión dichas bonificaciones ni tampoco se advierte cargos de que éste haya sido entregado a los colaboradores con anterioridad; ahora, si bien administrada ha señalado que ha entregado al trabajador Charles Marcial Mathews Ochoa el cuadro con detalle de bonos por traslado definitivo, de este no se advierte algún cargo o firma en señal de recepción, que así a lo acredite, ni mucho menos el pago efectivo de dicho monto.

6.26. Concluyendo que la conducta referida al solo cambio del puesto sin observar el arraigo familiar y por, supuestamente, no comunicar de las políticas implementadas constituyen la conducta prescrita en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT¹³. Sin considerar que el ejercicio del poder de dirección por parte del empleador, prima facie, no configura un abuso de este solo por la carga familiar de sus trabajadores.

6.27. Además, tampoco se acreditó en base a qué se sustenta el fundamento referido a que no se habría informado de la bonificación alegada por la inspeccionada al trabajador afectado, siendo que la imagen consignada en el numeral 39 de la resolución de primera instancia, no resulta

suficiente para acreditar la ausencia de su comunicación o que no se haya otorgado su entrega al mismo, ello resulta necesario a efectos de desvirtuar la presunción de licitud.

6.28. De los medios de prueba aportados al proceso, tenemos que el administrado ha dispuesto la entrega de una serie de beneficios económicos a favor del trabajador trasladado a otro ámbito geográfico, sin que la inspección de trabajo ni el órgano sancionador hayan valorado suficientemente elementos probatorios indispensables para poder entender correctamente como desvirtuado al Principio de Presunción de Licitud del administrado, en este caso en concreto. Al respecto, nótese que hay una disposición empresarial que puede analizarse con relación a su proporción con los medios y fines admitidos dentro del poder de dirección. De esta forma, resulta necesario que la inspección del trabajo determine si es un ejercicio lícito o no del *ius variandi* o si el comportamiento analizado en este caso —el traslado del centro habitual de labores acompañado de una política destinada a amortizar los posibles perjuicios que esta pudiera causar al trabajador desplazado— es un comportamiento subsumible en el *ius variandi* lícito o si no es tal caso. Resulta preocupante para esta instancia de revisión comprobar que ni la inspección ni la autoridad sancionadora han evaluado o desarrollado motivación dirigida a cuestionar o que nieguen, por ejemplo, la entrega y goce a favor del trabajador de ciertas compensaciones a favor de trabajadores desplazados; o que aun habiendo sido otorgados tales contraprestaciones, ellas hayan resultado inadecuadas en su cuantía (para amilanar o afrontar las nuevas condiciones de trabajo a los que ha sido sometido) o si simplemente no eran idóneas para compensar el efecto generado por la medida empleada.

6.29. Siguiendo la línea resolutive de la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral —consúltense las Resoluciones Nros. 643, 1042, 1086-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, así como las Resoluciones Nros. 789, 872, 943, 1054, 1058-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y las Resoluciones Nros. 052, 130-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otras— y en virtud del principio de verdad material,¹⁴ es preciso afirmar que sobre la Administración recae la carga probatoria de verificar plenamente los hechos que sirven de motivo para sus respectivas decisiones (esto es, la determinación de multas u obligaciones al sujeto inspeccionado). Para estos fines, la autoridad fiscalizadora debe adoptar todas las medidas razonables para satisfacer la carga probatoria que recae sobre la Administración, con la participación indispensable del deber de colaboración de los sujetos inspeccionados, conforme a Ley.

6.30. Por tanto, no todo cambio en las condiciones de trabajo implica *prima facie* un comportamiento hostil del empleador susceptible de responsabilidad administrativa. Por ello, para calificar un ejercicio del *ius variandi* como un acto hostil, es necesario, que la inspección de trabajo y el órgano administrativo a cargo del procedimiento sancionador realicen una adecuada motivación que desvirtúe el Principio de Presunción de Licitud del sujeto inspeccionado.

6.31. 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”¹⁵.

6.32. Carmona Ruano¹⁶, en similar sentido, afirma que “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”.

6.33. De allí que, en el presente caso, resultaba necesario se analice y determine en qué medida se afectó a los trabajadores con dicho cambio, más aún si el administrado alegó y presentó documentos que acreditarían sus alegatos referidos a la entrega una serie de beneficios a efectos de amilanar los efectos negativos que se pudieran generar por el traslado. La sola decisión del empleador de adoptar una medida que podría verse amparada en el ejercicio legal del *ius variandi* no necesariamente puede llevar a que se infiera automáticamente la configuración de un acto de hostilidad (susceptible del reproche administrativo conforme al contenido en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT).

6.34. Sobre el acto de hostilidad que afecta la dignidad de 3 ex trabajadores, traducidos en la renuncia por coacción. Al respecto, cabe indicar que, no cualquier evento o anuncio del empleador a sus trabajadores sobre un traslado del centro habitual de labores, puede suponer un vicio de voluntad ni que fueron obligados a renunciar como erróneamente se describe en el numeral 41 de la Resolución de Sub Intendencia N° 533-2022-SUNAFIL/IRE-SISA-AQP.

6.35. Asimismo, los argumentos desarrollados en la Resolución de Sub Intendencia N°533-2022-SUNAFIL/IRE-SISA-AQP referidos a que la ausencia de comunicación a dichos trabajadores sobre la entrega de beneficios por traslado de centro de labores puede ser traducido como un acto que obligó estos a renunciar; resulta en una motivación aparente, pues, se sustenta en inferencias genéricas sin sustento fáctico ni indicios razonables, que no logran desvirtuar el principio de presunción de licitud.

6.36. Más aún, desde el Acta de Infracción se concluye que “(...) han sido afectados los trabajadores que señalan haber renunciado bajo presión el día 14/07/2021 (...)” hecho que ha sido asumido por la Sub Intendencia de Resolución y confirmada por la Intendencia Regional de Arequipa; conforme se aprecia a continuación:

Figura N° 02

En tal sentido, refieren que los “OBLIGARON A FIRMAR”, señalando que “CONMINANDO A LA FIRMA DE LA RENUNCIA Y ACEPTACION DE LA MISMA EN EL MISMO ACTO SIN SIQUIERA DAR TIEMPO A PENSAR O EN SU DEFECTO SERIAN DETECTATOS A PLANTAS EN LA ZONA NORTE SIN NINGUN INCENTIVO A PENSAR PARA EL TRASLADO”, y que trasladarlos a otra planta va a perjudicarlos económicamente.

6.37. Sin embargo, la manifestación unilateral de los supuestos trabajadores afectados, no puede suponer prueba suficiente que acredite la “coacción” que sustenta el presente reproche administrativo; tampoco el que los documentos que contienen la renuncia sean de un mismo formato o fecha, como lo alega la Intendencia Regional en el numeral 35 de la Resolución de Intendencia N° 343-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, por ende, es necesario contar con mayores elementos de prueba para la determinación de la supuesta coacción que sustenta el reproche administrativo en este extremo.

6.38. De allí que resulte necesario una motivación y fundamentación con sustento debido, recogido en el procedimiento inspectivo y/o sancionador que acredite la realización de la supuesta presión que haya nulificado la voluntad del trabajador o trabajadores y, como consecuencia, implique un acto hostil; por lo que, el solo alegato del denunciante, supuestamente, afectado no será suficiente para ello.

6.39. Por tanto, las denuncias requieren de una investigación y corroboración mínima, que considere las pruebas directas o indirectas disponibles, contraprueba y una investigación jurídica de parte del inspector de trabajo que, cuando sea satisfactoria, derrote la presunción de licitud y permita subsumir los hechos investigados en una norma sancionadora.

6.40. Conforme a la sólida corriente del Tribunal de Fiscalización Laboral contenidas en las Resoluciones Nros. 119, 206, 231, 429-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala; asimismo las Resoluciones Nros. 444, 454, 460, 610, 749, 774, 827, 1239-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, así como las Resoluciones Nros. 199, 226, 231, 452,872, 1058, 1066, 1069-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y en las Resoluciones Nros. 048, 130, 345, 354-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, entre otras, es necesaria una adecuada motivación que desvirtúe el Principio Presunción de Licitud del sujeto inspeccionado, lo que no ha sido cumplido por la Administración en este caso.

6.41. El Tribunal Constitucional, con relación al Principio de Presunción de Licitud, establece que este termina convirtiéndose “en un límite al principio de libre apreciación de la prueba por parte del juez, puesto que dispone la exigencia de un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad, más allá de toda duda razonable”¹⁷. Esta misma razón corresponde también a los procedimientos de la fiscalización y al administrativo sancionador en curso.

6.42. 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 el órgano administrativo a cargo cuente con evidencia que acredite la comisión de la infracción que se les imputa.

6.43. Es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda las alegaciones de los administrados que resulten razonables para el análisis del caso, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho y valorando los medios probatorios que resulten justificados con relación a la materia analizada.

6.44. Por las razones que anteceden, en el presente caso, no se verifica que la autoridad inspectiva y sancionadora hayan motivado suficientemente por medio de la sustentación fáctica la supuesta presión alegada, tampoco se acredita cómo es que el traslado del centro de trabajo afectó al trabajador considerado como afectado, pese a los incentivos alegados por la administrada.

6.45. Sobre la Medida Inspectiva de Requerimiento. – En tanto el objeto de la medida inspectiva de requerimiento es la de revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado, esta debe cumplir con los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad para su emisión y de cumplir con expresar el ámbito subjetivo y objetivo, ello en concordancia a lo dispuesto en los precedentes administrativos contenidos en Resolución de Sala Plena N° 001-2021-SUNAFIL/TFL, 002-2022-SUNAFIL/TFL, N° 008-2023-SUNAFIL/TFL y N° 009-2023-SUNAFIL/TFL.

6.46. En atención a los precedentes señalados, resulta necesario la evaluación de la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, debiéndose determinar, suficientemente, la conducta infractora que se pretende revertir con su emisión.

6.47. En consecuencia, no se aprecia que la Sub Intendencia de Resolución haya dado una respuesta adecuada a los argumentos alegados por la impugnante, es decir, no se valoró correctamente sus alegatos, pese a lo cual, determinó la configuración de la conducta infractora, la cual fue inicialmente propuesta en el Acta de Infracción y determinada en la Resolución de Sub Intendencia N° 533-2022-SUNAFIL/IRE-SISA-AQP.

6.48. En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia no ha efectuado el análisis de validez de las actuaciones inspectivas, referentes a la configuración de los actos de hostilidad imputados e infracción a la labor inspectiva, conforme lo anteriormente señalado; por lo que, su decisión carece de sustento jurídico.

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

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

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

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. (...)

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. (...)

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva).(...)

f) Motivaciones cualificadas. - Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal” (énfasis agregado).

6.50. En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia e Intendencia, si bien dan la apariencia de motivación al existir citas normativas y mencionar la solicitud del administrado, no exponen adecuadamente las razones para justificar sus decisiones, ni mucho menos las exponen de forma clara u objetiva, situación que sucede al determinar la configuración de la infracción muy grave tipificadas en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, careciendo su decisión de una adecuada motivación.

6.51. Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14 del TUO de

la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

*“Artículo 10.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
(...)”*

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

6.52. Por tanto, resulta imposible convalidar las actuaciones tanto de la Intendencia Regional de Arequipa, como de la Sub Intendencia de Resolución, las cuales debieron evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente la conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

6.53. Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 533-2022-SUNAFIL/IRE-SISA-AQP y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 343-2022-SUNAFIL/IRE-AQP incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

6.54. Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

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

6.55. El artículo 15 de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. En ese sentido, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema”. Precisa, además, que se sustenta en la “inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal”.

6.56. En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.

6.57. En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 533-2022-SUNAFIL/IRE-SISA-AQP, de fecha 25 de agosto de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 del artículo 13 del TUO de la LPAG; tal resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

6.58. Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión considerando los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG.

6.59. En consecuencia, corresponde remitir los actuados del presente procedimiento sancionador al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la

Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

Sobre la solicitud de informe oral

6.60. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; 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 .

6.61. Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

“No resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe”.

6.62. En similar sentido, mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, se ha determinado:

“28. Por tanto, si bien los administrados pueden solicitar una audiencia ante las Salas del Tribunal de Fiscalización Laboral, dicho elemento no es indispensable ni necesario para la ejecución de las competencias que el ordenamiento jurídico le ha asignado a la instancia de revisión.

29. Así, tomando en cuenta casos anteriores tales como los analizados en las Resoluciones N° 002-2021, 019-2021, 126-2021, 210-2021 y 401-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, este Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya una vulneración de los derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos”.

6.63. Por consiguiente, esta Sala considera que cuenta con elementos suficientes para resolver el caso, pudiendo prescindir del informe oral.

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, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.28**, **6.29**, **6.30** y **6.39** 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 del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A., y, en consecuencia **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 533-2022-SUNAFIL/IRE-SISA-AQP, de fecha 25 de agosto de 2022, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 584-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, por los fundamentos expuestos en la presente resolución,

SEGUNDO.- **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 533-2022-SUNAFIL/IRE-SISA-AQP, a fin que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento considerando los alcances señalados en la presente resolución.

TERCERO.- **ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.28, 6.29, 6.30 y 6.39** 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.

CUARTO.- **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.

QUINTO.- Notificar la presente resolución a TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A., y a la Intendencia Regional de Arequipa, para sus efectos y fines pertinentes.

SEXTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Arequipa, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, proceda conforme a sus atribuciones y de acuerdo a lo señalado en el considerando 6.59 de la presente resolución.

SEPTIMO.- 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 el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

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

4 "Ley N° 29981, Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

6 "Decreto Supremo N° 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."

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

8 Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N°004-2017-TR.

9 Cfr. artículo 22 de la Constitución Política del Estado.

10 Casación Laboral N° 25294-2018 LIMA NORTE

11 BLANCAS BUSTAMANTE, C. (2013). El Despido en el Derecho Laboral Peruano. Lima: Jurista Editores, 3ra edición.

12 En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.

13 Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales

Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos (...)

25.14 Los actos de hostilidad y el hostigamiento sexual, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales

14 TUO de la LPAG

Artículo IV: (...) 1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

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

16 Miguel Carmona Ruano, "Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia", Jueces para la democracia N° 9 (1990), Página. 24

17 Fundamento 2 de la STC recaída en el Expediente 1172-2003-HC/TC

J-2311802-1

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: hostigamiento y actos de hostilidad (otros hostigamientos).

² Notificada a la impugnante el 28 de noviembre de 2022, véase folio 130 del expediente sancionador.

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del