



# PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIII / N° 1261

1

## ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL

### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA PROPIEDAD

#### RESOLUCIÓN N° 109-2024-COFOPRI/TAP

EXPEDIENTE N° : 089-2024-COFOPRI/TAP  
PROCEDENCIA : OFICINA ZONAL LIMA CALLAO  
RECURRENTES : JOSÉ LORENZO RENTERIO  
TAKAYASHI  
MERCEDES SOLEDAD SORIANO  
AGUADO  
MATERIA : CONSULTA  
FECHA : LIMA, 22 DE OCTUBRE DE 2024

**SUMILLA: DE ADVERTIRSE LA EXISTENCIA DE UN PROCESO JUDICIAL PENDIENTE DE RESOLVER, CUYA MATERIA Y/O RESULTADO ESTE VINCULADO CON LA MATERIA VISTA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ESTE SE SUSPENDERÁ HASTA QUE CONCLUYA DICHO PROCESO JUDICIAL, POR LO QUE EL EXPEDIENTE DEBE SER ELEVADO EN CONSULTA EN EL PLAZO DE LEY, ASÍ COMO CABE LA POSIBILIDAD DE QUE LA RESOLUCIÓN QUE SUSPENDE EL PROCEDIMIENTO PUEDE SER OBJETO DE IMPUGNACIÓN Y/O APELACIÓN.**

**EN APLICACIÓN DE LA FACULTAD ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 17 DEL REGLAMENTO APROBADO CON EL DECRETO SUPREMO N° 039-2000-MTC, CORRESPONDE OTORGAR EL CARÁCTER DE PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA, LOS CRITERIOS CONTENIDOS EN LOS FUNDAMENTOS 19 y 20 DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN, EN EL SIGUIENTE SENTIDO:**

**“Si bien el “Reglamento de Normas” ni el TUO de la Ley N° 27444, establecen un plazo para cumplir con elevar de oficio las resoluciones inhibitorias, ocurre que el artículo 11 del “Reglamento de Normas”, establece la aplicación supletoria del Código Procesal Civil; en ese sentido, según el artículo 409 de dicha norma, la consulta debe ser elevada de oficio en un plazo de cinco (5) días hábiles. En ese sentido, con el objeto de cautelar el derecho de los administrados al debido procedimiento, las Oficinas Zonales deberán observar dicho plazo para elevar en consulta la resolución que suspende el procedimiento, contados a partir de su consentimiento, salvo que sea recurrida. En este último caso se tramitará el recurso conforme a ley.**

**En relación a la inimpugnabilidad de la resolución que suspende el procedimiento, prevista por la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas”, debe tomarse en cuenta que la normativa especializada de COFOPRI, resulta una norma emitida temporalmente anterior a lo recogido por el numeral 75.2 del artículo 75 del TUO de la Ley N° 27444, que ha previsto ante el supuesto de la existencia de un proceso judicial en trámite vinculado, la autoridad administrativa determinará su inhibición, procediendo a elevar en consulta la resolución inhibitoria, aun cuando no medie apelación; de lo que se infiere que es un acto administrativo impugnabile. En consecuencia, luego de realizar una aplicación sistemática de normas con los numerales 1 y 2 del Artículo**

**II del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, podemos colegir que ello tiene incidencia en todos los procedimientos administrativos, incluyendo los procedimientos especiales y que, en estos últimos, no podrán contemplar condiciones menos favorables a los administrados que las disposiciones previstas en la normativa administrativa general, consecuentemente, podemos llegar a la conclusión de que se debe cautelar el derecho de defensa de los administrados y otorgar la posibilidad que puedan recurrir las decisiones que disponen la suspensión del procedimiento administrativo de formalización; no obstante que la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas” prevea la inimpugnabilidad de dichas decisiones administrativas, al considerar que este constituye una norma anterior que se contrapone con el actual TUO de la Ley N° 27444 y que restringe el derecho de defensa y del debido procedimiento de los administrados”.**

#### VISTOS:

El Memorando N° D001806-2024-COFOPRI-OZLC del 08 de agosto de 2024, obrante a fojas 187 mediante el cual se eleva en consulta a este Tribunal, la Resolución Jefatural N° D000283-2023-COFOPRI-OZLC emitida por la Oficina Zonal Lima Callao el 29 de noviembre de 2023, que declara suspender la tramitación del Procedimiento sobre Mejor Derecho de Posesión, respecto del Lote 10 de la Manzana D1, Agrupación de Familias Santa Cruz, distrito Punta Hermosa, provincia y departamento de Lima, inscrito en la Partida Registral N° P03248791 del Registro de Predios de la Zona Registral N° IX - Sede Lima, en adelante el “predio”; y,

#### CONSIDERANDO:

##### Sobre la competencia del Tribunal Administrativo de la Propiedad

1. Que, el Tribunal Administrativo de la Propiedad como órgano de resolución de segunda y última instancia con competencia a nivel nacional, conoce y resuelve los procedimientos administrativos relacionados con las competencias del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, de acuerdo con lo establecido por el artículo 15 del Reglamento de Normas que regulan la organización y funciones de los órganos de COFOPRI responsables del conocimiento y solución de medios impugnatorios, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2000-MTC (en adelante, “Reglamento de Normas”). Asimismo, en su calidad de Superior Jerárquico, resuelve las consultas elevadas ante la suspensión de los citados procedimientos administrativos dispuesto por las Instancias Previas, en estricto cumplimiento con lo previsto por Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del acotado reglamento;

2. Que, en virtud del artículo 3 de la Ley N° 28923, Ley que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Urbanos, cuyo plazo ha sido ampliado por el artículo 3 de la Ley N° 31056, COFOPRI asume de manera excepcional, las funciones de ejecución de los procedimientos de saneamiento físico legal y titulación de predios urbanos ubicados en posesiones informales, a que se

refiere el Reglamento del Título I de la Ley N° 28687, Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA, modificado por Decreto Supremo N° 023-2008-VIVIENDA y la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Reglamento de la Ley N° 31056, (en adelante, el “*Reglamento del Título I de la Ley N° 28687*”) y demás normas reglamentarias concordantes. Asimismo, en virtud al artículo 12 del Decreto Legislativo N° 803, modificado por el Decreto Legislativo N° 1202, para los fines operativos de su competencia, COFOPRI asume la titularidad de los terrenos estatales, fiscales y municipales en las que la entidad estatal es la única propietaria;

3. Que, en concordancia con el numeral 2) del artículo 139 de la Constitución Política del Perú y el artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante el “*TUO de la Ley N° 27444*”), establece en el numeral 75.1 del artículo 75 que si durante la tramitación de un procedimiento se toma conocimiento de la tramitación en sede jurisdiccional de una cuestión litigiosa que precise ser esclarecida previamente al pronunciamiento administrativo, se solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas. Asimismo, en el numeral 75.2 del artículo 75 del citado precepto legal establece que “(...) sólo si se estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio”;

4. Que, por otro lado, la normativa especial de COFOPRI a través de la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del Reglamento de Normas, dispone que, cuando en la ejecución del programa de formalización a cargo de COFOPRI se advierta la existencia de procesos judiciales en trámite que precisen ser esclarecidos de manera previa al pronunciamiento de la administración y que además se sustenten en hechos producidos con anterioridad a la fecha de empadronamiento por parte de COFOPRI, previa calificación de la instancia administrativa correspondiente, se procederá, de ser el caso, con la suspensión del procedimiento administrativo en el estado en que se encuentre. De declararse la suspensión del procedimiento, dicha decisión debe ser elevada en consulta al Tribunal Administrativo de la Propiedad, debiendo precisar que la suspensión del procedimiento administrativo es inimpugnable;

#### Sobre el análisis de los actuados en el expediente

5. Que, la Oficina Zonal Lima Callao ha generado el Expediente N° 053-2020-LITI para la tramitar el procedimiento sobre mejor derecho de posesión, dada la impugnación interpuesta por José Lorenzo Rentería Takajashi con la Solicitud N° 2014083926-02 (fojas 95), en la que impugna el empadronamiento del 01 de abril de 2014, realizada por Mercedes Soledad Soriano Aguado respecto al “predio”;

6. Que, mediante Solicitud N° 2019018506 del 29 de marzo de 2019 (fojas 101), José Lorenzo Rentería Takajashi, adjunta entre otros copia de la Resolución N° 24 de fecha 26 de marzo de 2019, (Sentencia) del Expediente N° 00439-2015-0-3003-JR-PE-01, tramitada en el Juzgado Transitorio de Lurín, por el delito Falsificación de Documentos en agravio de José Lorenzo Rentería Takajashi; imputada Mercedes Soledad Soriano Aguado y, como partes civiles, el Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Punta Hermosa y COFOPRI (fojas 105), del cual refiere que habiendo sido condenada la imputada, actualmente se encuentra en estado de ejecución de sentencia;

7. Que, con Solicitud N° 2020017048-02 de fecha 27 de agosto de 2020 (fojas 130), José Lorenzo Rentería Takajashi hace de conocimiento que, respecto al “predio”, inició un proceso judicial de mejor derecho de posesión ante el Juzgado Mixto de Transitorio de Lurín, bajo el Expediente N° 578-2019-0-3003-JR-CI-01 contra Mercedes Soledad Soriano Aguado;

8. Que, a fojas 158 del expediente, obra la copia de la Resolución N° 17 de fecha 20 de julio de 2023, emitida por el Juzgado Civil de Lurín del Expediente N° 578-2019-0-3003-JR-CI-01, sobre mejor derecho de posesión, interpuesta por José Lorenzo Rentería Takajashi contra Mercedes Soledad Soriano Aguado respecto al “predio”, cuya sentencia declara fundada la demanda interpuesta por José Lorenzo Rentería Takajashi contra Mercedes Soledad Soriano Aguado y mejor derecho de posesión respecto al “predio” y dispone que la parte demandada restituya la posesión a la parte demandante en un plazo de seis días;

9. Que, de la consulta realizada por la Oficina Zonal Lima Callao, en el Portal Institucional del Poder Judicial en relación con el Expediente Judicial N° 578-2019-0-3003-JR-CI-01, advierte que dicho proceso se encuentra en apelación (fojas 171);

10. Que, la Oficina Zonal Lima Callao ha emitido la Resolución Jefatural N° D000283-2023-COFOPRI-OZLC del 29 de noviembre de 2023 (fojas 175), que resuelve suspender la tramitación del procedimiento administrativo sobre mejor derecho de posesión relativo al “predio”, hasta la conclusión

de los procesos judiciales sobre Falsificación de Documentos y Mejor Derecho de Posesión;

11. Que, la resolución jefatural fue notificada a Mercedes Soledad Soriano Aguado, con el Oficio N° D00298-2024-COFOPRI-OZLC, diligenciado el 24 de enero de 2024 (fojas 177, 178); y, a José Lorenzo Rentería Takajashi con el Oficio N° D000297-2024-COFOPRI-OZLC diligenciado el 24 de enero de 2024 (fojas 179, 180);

12. Que, la resolución de suspensión que emite la Oficina Zonal Lima Callao el 29 de noviembre de 2023 (fojas 175), ha sido elevada en consulta a este Tribunal con el Memorando N° D001806-2024-COFOPRI-OZLC del 08 de agosto de 2024, recibido el expediente por la Secretaría de Tribunal el 12 de agosto de 2024 (fojas 187);

13. Que, en aplicación a lo previsto por la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas”, corresponde a este Tribunal, en calidad de Superior Jerárquico, revisar en consulta la Resolución Jefatural antes citada, para tal efecto, corresponde determinar si en este caso, “*existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos*” conforme lo exige el numeral 75.2 del “*TUO de la Ley N° 27444*”, para que la administración se inhiba de resolver el conflicto de intereses hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio;

14. Que, de la revisión de autos, consta que el presente procedimiento de mejor derecho de posesión respecto del “predio”, se inicia en virtud a la impugnación interpuesta por la José Lorenzo Rentería Takajashi con la Solicitud N° 2014083926-02 (fojas 95) contra el empadronamiento del 01 de abril de 2014, realizada por Mercedes Soledad Soriano Aguado (fojas 87);

15. Que, estando a que en la citada causa judicial es materia de controversia la titularidad del “predio” y que existe identidad entre las partes intervinientes con las que participan en el presente procedimiento administrativo, es necesario verificar si dicho proceso judicial se encuentra en trámite a la fecha;

16. Que, del reporte obtenido del Portal Institucional del Poder Judicial en relación con el Expediente N° 578-2019-0-3003-JR-CI-01 de fecha 10 de octubre de 2024, indica que se encuentra ante la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima seguida por José Lorenzo Rentería Takajashi Contra Mercedes Soledad Soriano Aguado y COFOPRI; sobre Mejor Derecho de Posesión del “predio”, con el Estado: “En Calificación” (fojas 195 al 197). Además, se tiene ingresada por mesa de partes el escrito del 13 de julio de 2024 y el escrito de fecha 03 de junio de 2024 y, como último acto procesal la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, con Resolución N° 01 del 06 de noviembre de 2023, dispone: Córrese Traslado del escrito de apelación de sentencia a la parte contraria José Lorenzo Rentería Takajashi (demandante), por el plazo de diez días (fojas 198);

17. Que, de lo expuesto, se advierte que el proceso judicial que motiva la resolución elevada en consulta se encuentra en giro y, dada la triple identidad de hechos, sujetos y fundamentos, se configuran los supuestos legales establecidas en los considerandos 3 y 4, para suspender el presente procedimiento administrativo, por lo tanto, corresponde confirmar la medida de suspensión;

18. Que, de conformidad con lo contemplado en el segundo párrafo del numeral 73.2 del artículo 73 del TUO de la Ley N° 27444, se debe remitir copia certificada de la presente resolución a la Procuradora Pública de COFOPRI, a fin que proceda conforme a sus atribuciones;

#### Sobre el plazo para elevar la consulta y la impugnación de la resolución de suspensión

19. Que, asimismo, de acuerdo con lo expuesto en los fundamentos 10, 11 y 12 de la presente resolución, la resolución elevada en consulta fue notificada a las partes por la Oficina Zonal Lima Callao el 24 de enero de 2024, por lo que el plazo para su impugnación venció el 14 de febrero de 2024, por lo tanto, a partir del 15 de febrero de 2024, la Oficina Zonal Lima Callao debió elevar dicha resolución en consulta a este Tribunal, de conformidad con lo previsto por la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas”, en concordancia con el numeral 75.2 en fine del TUO de la Ley N° 27444”, sin embargo, dicho acto se cumplió el 08 de agosto de 2024. Al respecto, si bien el “Reglamento de Normas” ni el TUO de la Ley N° 27444 establecen un plazo para cumplir con elevar de oficio las resoluciones inhibitorias, como la que nos ocupa, sucede que el artículo 11 del “Reglamento de Normas”, establece la aplicación supletoria del Código Procesal Civil; en ese sentido, según el artículo 409 de dicha norma, la consulta debe ser elevada de oficio en un plazo de cinco (5) días hábiles. En ese sentido, con el objeto de cautelar el derecho de los administrados al debido procedimiento, las Oficinas Zonales deberán observar dicho plazo elevar en consulta las resoluciones que suspenden los procedimientos, contados a partir de su consentimiento, salvo que sea recurrida. En este último caso se tramitará el recurso conforme a ley;

20. En relación a las disposiciones que disponen la inimpugnabilidad de las resoluciones que suspenden los procedimientos prevista por la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas de COFOPRI”, debe tomarse en cuenta que la normativa

especializada de COFOPRI, resulta una norma emitida temporalmente anterior a lo recogido por el numeral 75.2 del artículo 75 del TUO de la Ley N° 27444, que ha previsto ante el supuesto de la existencia de un proceso judicial en trámite vinculado, la autoridad administrativa determinará su inhibición, procediendo a elevar en consulta la resolución inhibitoria, **aun cuando no medie apelación** (el resaltado es nuestro), de lo que se infiere que es un acto administrativo impugnabile. En consecuencia, luego de realizar una aplicación sistemática de normas con los numerales 1 y 2 del Artículo II del Título Preliminar del citado Texto Único Ordenado, podemos colegir que al establecerse en el TUO de la Ley N° 27444 que éste tiene incidencia en todos los procedimientos administrativos, incluyendo los procedimientos especiales y que, en estos últimos, no podrán contemplar condiciones menos favorables a los administrados que las disposiciones previstas en la normativa administrativa general, podemos llegar a la conclusión de que se debe cautelar el derecho de defensa de los administrados y otorgar la posibilidad que puedan recurrir las decisiones que disponen la suspensión del procedimiento administrativo de formalización; no obstante que la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas” preveía la inimpugnabilidad de dichas decisiones administrativas; al considerar este colegiado que este constituye una norma anterior que se contrapone con el actual TUO de la Ley N° 27444 y que restringe el derecho de defensa y del debido procedimiento de los administrados;

Por lo tanto, este Colegiado considera otorgar a los criterios desarrollados en los considerandos 19 y 20, la calidad de Precedente de Observancia Obligatoria, en uso de la facultad conferida por el numeral 3 del artículo 17 del “Reglamento de Normas”, por lo que corresponde disponer su publicación en el Diario Oficial El Peruano, conforme a lo establecido en el artículo 15 del citado “Reglamento de Normas”;

De conformidad con las normas antes citadas y el artículo 86 del Reglamento de Organización y Funciones de COFOPRI, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2007-VIVIENDA; y, estando a lo acordado;

**SE RESUELVE:**

**Artículo Primero.- CONFIRMAR** la suspensión dispuesta por la Resolución Jefatural N° D000283-2023-COFOPRI-OZLC del 29 de noviembre de 2023, de conformidad con los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Artículo Segundo.- REMITIR** copia certificada de la presente resolución a la Procuraduría Pública de COFOPRI, de acuerdo con lo señalado en fundamento 18 de la presente resolución.

**Artículo Tercero.- OTORGAR** el carácter de PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA, en aplicación de la facultad establecida en el numeral 3 del artículo 17 del Reglamento de Normas, aprobado con el Decreto Supremo N° 039-2000-MTC, los criterios contenidos en los fundamentos 19 y 20 de la presente resolución, en el siguiente sentido:

*“Si bien el “Reglamento de Normas” ni el TUO de la Ley N° 27444, establecen un plazo para cumplir con elevar de oficio las resoluciones inhibitorias, ocurre que el artículo 11 del “Reglamento de Normas”, establece la aplicación supletoria del Código Procesal Civil; en ese sentido, según el artículo 409 de dicha norma, la consulta debe ser elevada de oficio en un plazo de cinco (5) días hábiles. En ese sentido, con el objeto de cautelar el derecho de los administrados al debido procedimiento, las Oficinas Zonales deberán observar dicho plazo para elevar en consulta la resolución que suspende el procedimiento, contados*

*a partir de su consentimiento, salvo que sea recurrida. En este último caso se tramitará el recurso conforme a ley.*

*En relación a la inimpugnabilidad de la resolución que suspende el procedimiento, prevista por la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas”, debe tomarse en cuenta que la normativa especializada de COFOPRI, resulta una norma emitida temporalmente anterior a lo recogido por el numeral 75.2 del artículo 75 del TUO de la Ley N° 27444, que ha previsto ante el supuesto de la existencia de un proceso judicial en trámite vinculado, la autoridad administrativa determinará su inhibición, procediendo a elevar en consulta la resolución inhibitoria, aun cuando no medie apelación; de lo que se infiere que es un acto administrativo impugnabile. En consecuencia, luego de realizar una aplicación sistemática de normas con los numerales 1 y 2 del Artículo II del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, podemos colegir que ello tiene incidencia en todos los procedimientos administrativos, incluyendo los procedimientos especiales y que, en estos últimos, no podrán contemplar condiciones menos favorables a los administrados que las disposiciones previstas en la normativa administrativa general, consecuentemente, podemos llegar a la conclusión de que se debe cautelar el derecho de defensa de los administrados y otorgar la posibilidad que puedan recurrir las decisiones que disponen la suspensión del procedimiento administrativo de formalización; no obstante que la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final del “Reglamento de Normas” preveía la inimpugnabilidad de dichas decisiones administrativas, al considerar que este constituye una norma anterior que se contrapone con el actual TUO de la Ley N° 27444 y que restringe el derecho de defensa y del debido procedimiento de los administrados”.*

Por lo que se dispone la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano.

Con la intervención de los señores vocales:

DEMETRIO ROJAS GARCIA  
Vocal Titular - Presidente

LILIANA ALCIRA CERRÓN BALDEÓN  
Vocal Titular - Vice Presidenta

MARIO ANTONIO ROSARIO GUAYLUPO  
Vocal Titular (Ponente)

RUTH SILVANA CASTRO VELARDE  
Vocal Titular

OSCAR ENRIQUE ESCATE CABREL  
Vocal Titular

**1 Resolución Jefatural N° D000283-2023-COFOPRI/OZLC**

(...)  
“Artículo Único. **SUSPENDER** la tramitación del Procedimiento Administrativo sobre Mejor Derecho respecto del Lote 10 de la Manzana D1, Agrupación de Familias Santa Cruz, distrito Punta Hermosa, provincia y departamento de Lima, con código N° P03248791 del Registro de Predios, hasta la conclusión de los procesos judiciales sobre Falsificación de Documentos y Mejor Derecho de Posesión, referida en la parte considerativa de la presente Resolución”.

2348753-1

**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**

**TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL  
SALA PLENA**

**Resolución de Sala Plena  
N° 019-2024-SUNAFIL/TFL**

**EXPEDIENTE** :371-2021-SUNAFIL/IRE-UCA  
**SANCIONADOR**  
**PROCEDENCIA** :INTENDENCIA REGIONAL DE UCAYALI  
**IMPUGNANTE** :AZUCAR EL MOSHACO S.A.C.  
**ACTO** :RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA  
**IMPUGNADO** :N°073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA  
**MATERIA** :LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por AZUCAR EL MOSHACO S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, de fecha 07 de diciembre de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.16, 6.17, 6.18 y 6.19** de la presente resolución, referidos a la aplicación del principio de razonabilidad y la identificación de los supuestos de exceso de punición administrativa.

Lima, 8 de noviembre de 2024

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por AZUCAR EL MOSHACO S.A.C. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, de fecha 7 de diciembre 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° 590-2021-SUNAFIL/IRE-UCA, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 274-2021-SUNAFIL/IRE-UCA (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de, entre otra, una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no acreditar la subsanación de las infracciones en el plazo otorgado en la medida inspectiva de requerimiento; en mérito al Operativo denominado "Operativo de Formalización Mayo IRE UCA".

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 558-2021-SUNAFIL/IRE-UCA/SIAL, de fecha 22 de octubre de 2021, notificada el 25 de octubre de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 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, de fecha 2 de diciembre de 2021 (en adelante, **el Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada 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 Ucayali, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 333-2022-SUNAFIL/IR-UCA/SISA, de fecha 8 de julio de 2022, notificada el 13 de julio de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 11,572.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir oportunamente con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 25 de mayo de 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Con fecha 27 de julio de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 333-2022-SUNAFIL/IR-UCA/SISA, argumentando lo siguiente:

i. Que, han sido notificados con el Acta de Infracción N° 274-2021 el 17 de junio de 2021, por lo que; el 17 de marzo de 2022, caducó el presente procedimiento sancionador.

ii. Sostienen que, el presente proceso presenta vicios de nulidad que afecta la validez de la resolución impugnada, específicamente la vulneración del Art. 13 de la Ley N° 28806, que prohíbe que las actuaciones inspectoras se dilaten más de 30 días hábiles, considerando que se inició el 04 de mayo de 2022 y la fecha de emisión del acta de infracción precitada fue el 17 de junio de 2021.

iii. Alegan que, el Informe Final de instrucción 609-2021, que contenía una causal de nulidad - carece de una motivación válida - pues refiere como trabajador afectado en sus conclusiones para sancionar a un tercero ajeno al presente proceso, causando en el administrado, duda respecto de los verdaderos cargos imputados.

iv. Que, el informe que sustenta una acusación en su contra es una copia modificada del informe de otro proceso cuyas connotaciones desconocemos y que, por error también nos estén atribuyendo, por lo que no se puede pasar por alto este "error", más aún si su representada cumplió con presentar lo solicitado por los funcionarios inspectores, por lo que corresponde la aplicación de la eximente regulada en el literal f) del Art.257 del TUO de la Ley 27444.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, de fecha 7 de diciembre de 2022, la Intendencia Regional de Ucayali declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Advierte que la inspeccionado ha realizado una interpretación errónea de la normativa, debido a que considera que el 17 de marzo de 2022, caducó el presente procedimiento sancionador, porque computa como inicio para resolver el procedimiento administrativo desde la fecha de emisión del Acta de Infracción, cuando la fecha de inicio debe de ser desde la notificación de la Imputación de Cargos, tal como lo establece el numeral 53.4.2. del artículo 53 del RLGIT y el artículo 259 del TUO de la LPAG. Entonces, se empieza a computar el plazo desde el 25 de octubre de 2021, fecha que se notificó la imputación de cargos; en base a ello, la autoridad sancionadora

de primera instancia emitió resolución y la notificó dentro del plazo estipulado (09 meses), es decir antes de que opere la caducidad del procedimiento Administrativo sancionador.

ii. Que, la Orden de Inspección N° 590-2021-SUNAFIL/IRE-UCA, fue emitida el 04/05/2021 a partir de dicha fecha el inspector tenía el plazo máximo de 10 días hábiles para que inicie sus actuaciones inspectivas, iniciándolo el 10/05/2021, una vez iniciado las actuaciones inspectivas, el inspector tenía veinte (20) días de plazo para culminar sus actuaciones de investigación, es decir hasta el 04/06/2021, sin embargo, el inspector culminó el 31/05/2021, con una comprobación de datos, es decir, las actuaciones de investigación finalizaron antes de que se finalice el plazo de la orden de inspección, cumpliendo estrictamente lo establecido en el numeral 13.3. del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.

iii. Que, la autoridad sancionadora de primera instancia se pronunció respecto al error material de consignar el nombre de una trabajadora, en este caso una tercera persona, pero aclaró que la infracción propuesta por la autoridad instructora se calculaba en base a los ocho trabajadores afectados, los cuales se encontraban descritos en el cuadro N° 02 del acápite 4.5 del numeral IV. HECHOS CONSTATADOS.

iv. Sobre la eximente que propuso la autoridad instructora en el Informe Final, es en referencia a la infracción leve en materia de relaciones laborales, ya que la inspeccionada acreditó haber entregado a los trabajadores las constancias de alta de inscripción en la planilla electrónica, antes de la notificación de la imputación de cargos; mientras que no aplica la eximente en lo referente a la infracción muy grave incurrida a la labor inspectiva, por no cumplir oportunamente con el requerido en la medida de requerimiento de fecha 25 de mayo de 2021, y debido a que, la naturaleza de la medida inspectiva de requerimiento es insubsanable, conforme lo establece el Tribunal de Fiscalización Laboral en la Resolución 201-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

1.6 Con fecha 21 de diciembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Ucayali, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA.

1.7 La Intendencia Regional de Ucayali admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000115-2023-SUNAFIL/IRE-UCA, recibido el 21 de febrero de 2023 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

**II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>3</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley, que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

**III. DEL RECURSO DE REVISIÓN**

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley 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 el 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"<sup>8</sup>.

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

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

#### **IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE AZUCAR EL MOSHACO S.A.C.**

**4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que por AZUCAR EL MOSHACO S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, emitida por la Intendencia Regional de Ucayali, que confirmó la sanción impuesta de S/ 11,572.00, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 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 13 de diciembre 2022.

**4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos jurídicos, previstos en el ordenamiento jurídico corresponde analizar los argumentos planteados por AZUCAR EL MOSHACO S.A.C.

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

Con fecha 21 de diciembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, señalando los siguientes alegatos:

i. Señalan la inaplicación del artículo 6° del Decreto Supremo N°03-2020-TR, la aplicación indebida del numeral 46.7 del artículo 46 del Decreto Supremo N°019-2006-TR e inaplicación de lo previsto en el literal f) del numeral 1° del artículo 257 del TUO de la Ley N°27444.

ii. Alegan la vulneración del derecho de defensa, toda vez que la comunicación con la Orden de Inspección N° 590-2021-SUNAFIL/IRE-UCA remitida a su casilla electrónica respecto a los requerimientos de fechas 12 y 21 de abril de 2021, no estuvo acompañada de la comunicación a su correo electrónico, lo que impidió que tuviera oportuno conocimiento, siendo obligación de SUNAFIL, remitir las alertas de notificación electrónica al correo electrónico del usuario.

iii. Señalan que resulta aplicable el principio de verdad material, previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N°27444, por lo que, no corresponde la imposición de la infracción al numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, siendo este aplicado indebidamente.

iv. Citan la Resolución N° 104-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

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

##### **Sobre la infracción a la labor inspectiva**

**6.1** El numeral 5.3 del inciso 5 del artículo 5 de la LGIT, los inspectores del trabajo están investidos de autoridad y facultados para requerir al sujeto responsable que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento. Sobre ello, el inciso 13.5 del artículo 13 del RLGIT establece que, dichas medidas, se adoptan dentro del plazo establecido

para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias a que se refiere los numerales 13.3 y 13.4 del artículo 13 del mismo reglamento.

**6.2** El numeral 20.3 del artículo 20 del RLGIT, ha establecido que las medidas de requerimiento son órdenes dispuestas, por la inspección del trabajo, para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo. Así como que éstas pueden consistir en ordenar al empleador, siempre que se fundamente en el incumplimiento de la normativa legal vigente, que en relación con un trabajador se le registre en planillas, se abonen las remuneraciones y beneficios laborales pendientes de pago, entre otras.

**6.3** Así las cosas, corresponde indicar que la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una disposición ordenada por el servidor - inspector de trabajo- que puede tener como objeto el revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador (medida de requerimiento en modalidad de subsanación de una infracción determinada por la inspección del trabajo),<sup>9</sup> existiendo otra variante por la que los inspectores conminan al sujeto inspeccionado a adecuar su comportamiento a lo prescrito en las normas de trabajo (medida de requerimiento en modalidad de rectificación de una infracción determinada por la inspección del trabajo).

**6.4** Por ello, la inspeccionada tiene la carga de dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad inspectiva, caso contrario, su incumplimiento constituye infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa, según lo dispuesto por el artículo 36 de la LGIT y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

**6.5** En esa línea argumentativa, de conformidad con el precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 06 de mayo de 2022, en el diario oficial El Peruano, la evaluación de los alegatos relativos a las medidas inspectivas de requerimiento deben de encontrarse vinculadas bajo los siguientes aspectos:

"(...) **6.9** En ciertos casos -como el que es objeto de la presente resolución- el recurso de revisión propone el análisis de infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT<sup>10</sup>, pero las materias objeto de la medida de requerimiento son calificadas por la normativa como faltas "graves" o "leves", lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material de este Tribunal.

**6.10** De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas por inexecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la **proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de tales medidas**, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia" (énfasis añadido).

**6.6** De autos, se observa que la medida inspectiva de requerimiento de fecha 25 de mayo de 2021, ordenó a la recurrente que cumpla en un plazo máximo de tres días hábiles, con la adopción de las medidas requeridas, bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento, exigiendo el cumplimiento de las siguientes acciones:

##### **"Acreditar el cumplimiento de:**

[1] FORMATO TR5 DEL T-REGISTRO DE LA PLANILLA ELECTRÓNICA ACTUALIZADO.

[2] ACREDITAR LA ENTREGA DE LAS CONSTANCIAS DE ALTA Y/O MODIFICACIÓN DE INSCRIPCIÓN A LA PLANILLA ELECTRÓNICA.

[3] ACREDITAR LA MODIFICACIÓN DENTRO DEL PLAZO SEÑALADO EN LAS NORMAS LEGALES, DE LA ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LA TRABAJADORA (REMUNERACIÓN) DE LA TRABAJADORA RENGIFO RENGIFO DE CAJACHAGUA ERICA.

[4] ACREDITAR LA BAJA DE LA PLANILLA ELECTRÓNICA DEL TRABAJADOR ALVAREZ SOLSOL JORGE, PROPORCIONE CONSTANCIA DE BAJA."

**6.7** En este punto, cabe indicar que, el Acta de infracción contenía infracciones referidas a las materias de relaciones laborales y a la labor inspectiva; sin embargo, de acuerdo a la revisión del trámite del procedimiento administrativo sancionador, la autoridad sancionadora en el considerando 25, 26 y 27 de la Resolución de Sub Intendencia N° 0333-2022-SUNAFIL/IR-UCA/SISA, señala lo siguiente:

"25. En razón, a ello la Autoridad Instructora, mediante considerandos 15 y 16 de su Informe Final de Instrucción N° 609-2021, considera que la conducta establecida en el acta de

infracción y el documento de Imputación de Cargos respecto a la entrega de constancias de alta en la planilla electrónica tipificado en el artículo 23.2 del RLGIT, corresponde la aplicación del eximente de responsabilidad, conforme a lo previsto en el literal f) del artículo 257 del TUO de la Ley N° 27444.

26. Según lo estipulado en el artículo 257 del TUO de la Ley N° 27444, eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones, numeral 1 menciona que, constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de una infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255. (el subrayado y resaltado es propio).

27. Es así que, de las constancias de Alta de los Trabajadores, podemos mencionar que tal y como se observa a folios 143 al 150, estos fueron generados y suscritos antes de la notificación de la imputación de cargos de fecha 25 de octubre de 2021, tal y como se puede observar a folios 139 del expediente, dando cuenta que efectivamente constituye una condición de eximente inmersa en el inciso f) del artículo 254 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General."

6.8 Conforme a lo señalado anteriormente, la autoridad de primera instancia, en mérito al principio de presunción de veracidad y licitud, aplicó el eximente de responsabilidad contemplado en el literal f) del inciso 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG. Por ello, no acogió la infracción en materia de relaciones laborales, imponiéndose multa únicamente por la infracción relacionada con la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento.

6.9 De esta forma, el comportamiento voluntario de subsanación de la infracción sociolaboral antes de la Imputación de Cargos, actuar íntimamente relacionado con la infracción a la labor inspectiva que, si bien no fue efectuada en el plazo establecido en la medida inspectiva de requerimiento, merece, a juicio de este colegiado, un examen sobre la razonabilidad de dicha sanción.

6.10 Ahora bien, corresponde tener en cuenta el Principio de Razonabilidad establecido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG que dispone lo siguiente: **"Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido"** (énfasis añadido).

6.11 Al respecto, Morón Urbina<sup>10</sup> ha señalado que: "La norma contempla que para cumplir con el principio de razonabilidad una disposición de gravamen (por ejemplo, una sanción administrativa, la ejecución de acto, la limitación de un derecho, etc.), debe cumplir con:

- Adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida. Esto es, **cumplir y no desnaturalizar la finalidad para la cual fue acordada la competencia de emitir el acto de gravamen.**

- Mantener la proporción entre los medios y fines. Quiere decir que **la autoridad al decidir el tipo de gravamen a emitir o entre los diversos grados que una misma sanción puede conllevar, no tiene plena discrecionalidad para la opción, sino que debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal"** (énfasis añadido).

6.12 Asimismo, en esa misma línea Morón Urbina indica que el llamado "exceso de punición" resulta uno de los vicios más comunes en los que se incurre, y está vinculado a la elección de la sanción aplicable a los administrados. En efecto, el autor explica que lo determinante del vicio es "(...) **la necesidad de una adecuada proporcionalidad o razonabilidad** entre la medida elegida para sancionar y el reproche que objetivamente amerita la conducta incurrida".<sup>11</sup>

6.13 En una línea de pensamiento similar, Cassagne explica que la proporcionalidad se aprecia: "entre la pena (sanción) prevista en la norma y la conducta del agente, **sobre la base de la regla de la razonabilidad cuya valoración debe responder a la realización del bien jurídico tutelado y significado social"**.<sup>12</sup> Por su parte, Comadira señala que el exceso de punición se produce cuando "en la norma o el acto disciplinario se contienen sanciones aplicables o aplicadas que, en relación con las tésis orientadoras pertinentes, resultan desproporcionadas con las conductas sancionables o sancionadas, respectivamente".<sup>13</sup>

6.14 Como puede verse, existe exceso de punición cuando la sanción impuesta a un administrado no guarda proporcionalidad con el objetivo de la norma represiva que sustentó el dictado del precepto, como la emisión del acto administrativo sancionador (desvío de poder). Aun cuando el ilícito constituyera un actuar punible, la sanción debe ser

razonable en función de los elementos subjetivos de la comisión y de los efectos producidos. En este sentido, el exceso de punición es un típico ejemplo de la falta de proporcionalidad entre el contenido del acto sancionador y su finalidad.

6.15 En seguimiento con los lineamientos establecidos en la jurisprudencia constitucional, puede verse que el Tribunal ha establecido lineamientos para calificar a una decisión sancionadora como razonable, cuando concurren tres requisitos:

"a) La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.

b) La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en "abstracto" de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un "hecho" resultará menos o más tolerable, confrontándolo con los "antecedentes del servidor", como ordena la ley en este caso.

c) **Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación con los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso"**.<sup>14</sup> (énfasis añadido)

6.16 Del análisis del caso, se observa que el 31 de mayo de 2021 el inspector verificó que la impugnante no acreditó el íntegro de lo exigido en la medida inspectiva de requerimiento: la entrega de las constancias de alta de la planilla electrónica de 8 trabajadores. Posteriormente, la impugnante presentó sus descargos contra la Imputación de Cargos, anexando las mencionadas constancias de alta, las cuales fueron entregadas a los mencionados trabajadores el 3 de marzo de 2021, es decir, antes del 25 de octubre de 2021, fecha de notificación de la Imputación de Cargos. De esta manera, corresponde evaluar la proporción entre los medios y fines que supone la sanción administrativa, ya que de los actuados se advierte que el sujeto inspeccionado, pese a no cumplir íntegramente con el mandato contenido en la medida inspectiva de requerimiento, sí acredita que subsanó la obligación sociolaboral cuya exigencia es requerida mediante la mencionada medida correctiva antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.

6.17 En este punto, es importante señalar que, de acuerdo con lo expresado en el artículo 1 de la LGIT, la Inspección de Trabajo tiene dentro de sus finalidades la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Entonces, debe notarse que la impugnante subsanó de forma voluntaria la normativa sociolaboral afectada antes de haberse notificado la imputación de cargos, e incluso, antes de la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, cuya naturaleza jurídica se basa en la búsqueda de la reversión de los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.

6.18 Adicionalmente, es importante ponderar que, si bien la afectación recae sobre el deber de colaboración a la labor inspectiva (pues la impugnante no cumplió con acreditar íntegramente lo requerido por el inspector de trabajo dentro del plazo estipulado en la medida de requerimiento), la reversión del incumplimiento sociolaboral ocurrió a través del mismo sujeto inspeccionado, incluso con anterioridad a la emisión de dicha medida inspectiva. A juicio de este Tribunal, el supuesto descrito demuestra la voluntad del administrado de rectificar su conducta antijurídica y examinarla conforme a lo dispuesto en nuestro Sistema Jurídico Laboral.

6.19 En consecuencia, es pertinente elevar a precedente de observancia obligatoria el criterio según el cual, imponer una sanción a la labor inspectiva cuando se ha cumplido con la subsanación voluntaria de las infracciones sociolaborales antes de la notificación de la imputación de cargos atenta contra el principio de razonabilidad, ya que el sujeto inspeccionado habría cumplido con la normativa, siendo ello la finalidad de la inspección de trabajo.

6.20 En consecuencia, conforme a lo desarrollado precedentemente y en aplicación del principio de razonabilidad, esta Sala deja sin efecto la sanción impuesta contenida en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

6.21 Finalmente, corresponde amparar este extremo del recurso de revisión, no siendo necesario pronunciarse sobre los demás argumentos planteados por la impugnante.

## 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)

10 de noviembre de 2024

del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

7.2. En tal sentido, atendiendo la aplicación del principio de razonabilidad y la identificación de los supuestos de exceso de punición administrativa, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.16, 6.17, 6.18 y 6.19** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

**POR TANTO**

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 - Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral- SUNAFIL, la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

**SE RESUELVE:**

**Primero.- Declarar, FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **AZUCAR EL MOSHACO S.A.C.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, emitida por la Intendencia Regional de Ucayali, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 371-2021-SUNAFIL/IRE-UCA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.- DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 333-2022-SUNAFIL/IR-UCA/SISA, de fecha 8 de julio de 2022, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 073-2022-SUNAFIL/IRE-UCA, referente a la infracción muy grave a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

**Tercero.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.16, 6.17, 6.18 y 6.19** 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.- Declarar agotada** la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa, sobre las materias de su competencia.

**Sexto.- Notificar** la presente resolución a **AZUCAR EL MOSHACO S.A.C.**, y a la Intendencia Regional de Ucayali, 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](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA  
Vocal Titular

Vocal ponente : MANUEL DE LAMA

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: planillas o registros que la sustituyan (Sub materia: registro trabajadores y otros en la planilla; entrega de boletas de pago al trabajador y sus formalidades; alta, modificación y baja en el T-Registro).

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 12 de diciembre de 2022. Véase folio 192 del expediente sancionador.

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

**Artículo 1. Creación y finalidad**

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

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

**Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**

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

(...)"

<sup>5</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

**Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras**

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento. El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

<sup>6</sup> "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

**Artículo 17. Tribunal de Fiscalización Laboral**

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

<sup>7</sup> "Decreto Supremo N° 004-2017-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

**Artículo 2.- Sobre el Tribunal**

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

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

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

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

<sup>9</sup> Considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4

<sup>10</sup> MORÓN URBINA, J. (2021) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Edición Conmemorativa por los 20 años de vigencia de la LPAG. TOMO I. 16° Edición

<sup>11</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley 27444. Sexta Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2007, p. 646.

<sup>12</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Séptima Edición actualizada. Buenos Aires, 2002, p. 12.

<sup>13</sup> Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos. Loc. Cit.

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2192-2004-AA/TC. Citada por MORÓN URBINA, op. cit. pp. 24-25.

2348831-1

**TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL  
SALA PLENA**

**Resolución de Sala Plena  
N° 020-2024-SUNAFIL/TFL**

**EXPEDIENTE SANCIONADOR PROCEDENCIA** : 030-2022-SUNAFIL/IRE-APU  
**INTENDENCIA REGIONAL DE APURIMAC**  
**IMPUGNANTE ACTO IMPUGNADO** : ELECTRO SUR ESTE S.A.A.  
**RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 016-2023-SUNAFIL/IRE-APU**  
**MATERIA** : RELACIONES LABORALES

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **ELECTRO SUR ESTE S.A.A.**, en contra de



la Resolución de Intendencia N° 016-2023-SUNAFIL/IRE-APU, de fecha 20 de enero de 2023. Se ESTABLECE como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.25, 6.26, y 6.27 de la presente resolución, referido a la determinación de actos de hostilidad atribuidos a empresas usuarias.

Lima, 8 de noviembre de 2024

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por **ELECTRO SUR ESTE S.A.A.** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 016-2023-SUNAFIL/IRE-APU, de fecha 20 de enero de 2023 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

#### **CONSIDERANDO:**

##### **I. ANTECEDENTES**

**1.1** Mediante Orden de Inspección N° 79-2022-SUNAFIL/IRE-APU, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 028-2022-SUNAFIL/IRE-APU (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por los actos de hostilidad que afectaron la dignidad de la trabajadora denunciante.

**1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 052-2022-SUNAFIL/IRE-APU-SIAI, de fecha 22 de marzo del 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° 105-2022-SUNAFIL/IRE-APU-SIAI-IF, de fecha 27 de abril del 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada 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 Apurímac, la cual mediante Resolución de Subintendencia N° 362-2022-SUNAFIL/IRE-APU/SISA, de fecha 7 de noviembre de 2022, notificada el 9 de noviembre de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 12,098.00, por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no acreditar el cese de actos de hostilidad, así como otro acto que afecte la dignidad de la trabajadora Garfias Vivanco Meg Yosselin, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

**1.4** Con fecha 29 de noviembre de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 362-2022-SUNAFIL/IRE-APU/SISA, argumentando lo siguiente:

i. El plazo de las actuaciones inspectivas ha sido excedido, por tanto, se ha producido la caducidad.

ii. Inaplicación del artículo 68 de la Ley 29783.

iii. Inaplicación de normas de derecho laboral: artículo 9° de la Ley N°29245.

iv. Interpretación errónea de una norma de derecho laboral: artículo 77° del Reglamento de la Ley N° 29783. No existe norma o sentencia vinculante citada por la administración donde se establezca sobre el acoso horizontal, pues para efectos de calificación de una sanción no es suficiente el señalar doctrina o normas no contenidas en nuestro sistema legal.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 016-2023-SUNAFIL/IRE-APU, de fecha 20 de enero de 2023<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Apurímac declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la sanción impuesta, por considerar los siguientes puntos:

i. El Acta de infracción fue emitida el 21 de marzo de 2022, es decir, dentro del plazo establecido para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias, conforme a lo dispuesto en el numeral 13.5 del artículo 13 del RLGIT. Por lo tanto, no ha existido incumplimiento alguno por parte de la inspectora comisionada.

ii. Se verifica que la Resolución de Sub Intendencia N° 362-2022-SUNAFIL/IRE-APU/SISA, fue emitida el 07 de noviembre de 2022; y notificada al sujeto inspeccionado el 09

de noviembre del 2022 es decir, dentro del plazo de nueve (09) meses, por lo que corresponde desestimar lo señalado por la impugnante en su recurso de apelación.

iii. El sujeto inspeccionado en su calidad de empresa usuaria del servicio brindado por la trabajadora afectada y empleador directo del trabajador comprometido como sujeto activo de los actos de hostilidad, al no investigar en forma célere los hechos denunciados, al determinar responsabilidades al no sancionar ni prevenir la comisión del acoso laboral vertical y/u horizontal en su centro de trabajo no garantizó el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud, el bienestar y la dignidad de la trabajadora.

**1.6** Con escrito de fecha 13 de febrero de 2023, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Apurímac el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 016-2023-SUNAFIL/IRE-APU.

**1.7** La Intendencia Regional de Apurímac admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000124-2023-SUNAFIL/IRE-APU, recibido el 16 de febrero de 2023 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

##### **II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**

**2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>3</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

**2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, el **Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

##### **III. DEL RECURSO DE REVISIÓN**

**3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley 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 otorgarle esta facultad al administrado mediante 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, modificada 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<sup>8</sup>.

**3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para



rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

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

#### IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE ELECTRO SUR ESTE S.A.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que **ELECTRO SUR ESTE S.A.A.** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 016-2023-SUNAFIL/IRE-APU, que confirmó la sanción impuesta de S/ 12,098.00, por la comisión de una (1) infracción MUY GRAVE, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 24 de enero de 2023.

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 **ELECTRO SUR ESTE S.A.A.**

#### V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 13 de febrero de 2023, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 016-2023-SUNAFIL/IRE-APU, señalando los siguientes alegatos:

i. Ha operado la caducidad sobre el plazo de las investigaciones, mas no del proceso administrativo, como se resuelve en la resolución impugnada. Pese a que el plazo empezó a correr desde el 28 de febrero de 2022, habiendo considerado las infracciones como insubsanables, recién el Acta de Infracción N° 28-2022-SUNAFIL/IRE-APU fue notificada, junto con la Imputación de Cargos, el día 25/03/2022, sin embargo, el Informe Final de Instrucción N° 105-2022-SUNAFIL/IRE-APU-SIAI-F, que finaliza la etapa instructiva y da paso a la etapa sancionadora.

ii. Inaplicación del artículo 68 de la Ley 29783, pues realizó acciones para el cese de los actos denunciados, pues consta el apercibimiento realizado al trabajador acusado, además del inicio del proceso sancionar, sin embargo, se califica la infracción como insubsanable.

iii. Ha tomado medidas contra los actos denunciados, por ende, ha subsanado la infracción. El resultado del Comité de Disciplina fue la suspensión de siete días sin goce de haber del denunciado, Mike Paul Ponce Gonzales, desde el 04/04/2022, tal como se desprende del Memo 285-2022 y de la boleta de pago del mes de abril de 2022, que subsana el error en la fecha del Memo.

iv. Ha cumplido cabalmente con las labores de prevención y sanción del hecho denunciado, pues es claro que, el cese de la denunciante escapó no sólo a su decisión, sino a que ese cese se realizó de manera indebida y sin su consentimiento.

v. Interpretación errónea de una norma de derecho laboral: artículo 77° del Reglamento de la Ley N° 29783, pues ha dado respuesta a la protección de la trabajadora denunciante.

vi. No existe norma o sentencia vinculante citada por la administración donde se establezca sobre el acoso horizontal, pues para efectos de calificación de una sanción no es suficiente el señalar doctrina o normas no contenidas en nuestro sistema legal.

#### VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

6.1. Previo al análisis de los alegatos materia de recurso, debe tenerse en cuenta que, mediante Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL, vigente desde el 18 de agosto de 2022, este Tribunal estableció el precedente de observancia obligatoria, señalando que:

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

i) Cuando el acto impugnado no corresponda a resoluciones de segunda instancia que se pronuncian sobre la imposición de sanciones;

ii) Cuando la infracción materia de sanción que se impugna, no esté tipificada como muy grave en el RLGIT; o

iii) Cuando el recurso de revisión no se sustente en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal.

6.18. Lo anterior exige al administrado una mayor rigurosidad en la formulación de sus escritos de revisión, en la medida que, al tratarse de un recurso extraordinario, para que los fundamentos contenidos en este puedan ser conocidos y evaluados por el Tribunal, no basta que la resolución recurrida contenga la imposición de sanciones por infracciones muy graves, sino que su impugnación debe ceñirse estrictamente a los presupuestos básicos establecidos en el artículo 14 del Reglamento del Tribunal, esto es: 1) Debe cuestionar al menos una infracción tipificada y calificada como muy grave, en el RLGIT, o en caso de omisión, el razonamiento empleado es suficiente para deducir ello, y; 2) Este cuestionamiento debe sustentarse necesariamente, en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas que rigen el derecho laboral, y/o en el apartamiento inmotivado de algún precedente de observancia obligatoria emitido por este Tribunal, que haya incidido directa o indirectamente, en la determinación de las infracciones.

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

6.2. Del recurso de revisión se evidencia que algunos alegatos son generales, no vinculados a los criterios antes señalados, esto es, algunos de los fundamentos del recurso no se sustentan en la inaplicación, o aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por este Tribunal, así como tampoco se encuentran vinculados a las infracciones muy graves materia de sanción. Por lo tanto, corresponde a esta instancia analizar solo los fundamentos vinculados a los aspectos señalados en el precedente antes invocado y/o los referentes a la invocación de la afectación del debido procedimiento<sup>9</sup>, no correspondiendo pronunciarse sobre los alegatos que no se encuentren en dichos presupuestos.

#### Sobre los elementos constitutivos del acto de hostilidad

6.3. Con la finalidad de determinar si se ha producido la infracción que da origen a la sanción recurrida, esta Sala considera pertinente exponer algunos criterios sobre la configuración del acto de hostilidad, y cómo, a través de su comisión, se afecta la dignidad del trabajador.

6.4. Nuestro ordenamiento jurídico otorga primacía a la dignidad de la persona humana, toda vez que el artículo 1 de la Constitución Política del Perú de 1993 consagra que “la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”. Asimismo, en el ámbito laboral, el artículo 23 de la mencionada norma suprema establece que “ninguna relación puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”. Además, el artículo 22 de nuestra norma fundamental establece al trabajo como un deber y un derecho y base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

6.5. El artículo 9 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 “Ley de Productividad y Competitividad Laboral”, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en lo sucesivo, 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 (...)”.

6.6. Respecto al *ius variandi* visto como un componente de la facultad directriz, de orden excepcional, a decir de Moreno Manglano y otros, éste consiste a modo de lista enunciativa en:

“a) El poder de dirección, el cual contiene las facultades de organización (que versan sobre las órdenes e instrucciones generales o particulares, mediante las cuales se instrumenta la implementación de los recursos empresariales en orden a la consecución de sus objetivos) y de control de los trabajadores

(que supone el empleo de los medios necesarios para comprobar que el trabajador ha cumplido sus obligaciones); b) El poder disciplinario (que se refiere a la facultad de sancionar, en caso de incumplimiento de obligaciones laborales, la cual se constituye como una especie de corolario de las facultades de organización y control); y, c) El poder de variación o *ius variandi*, el cual supone la posibilidad para el empresario de actualizar los contenidos específicos de la prestación laboral de cada trabajador, conforme a las necesidades que impongan las circunstancias de la empresa, del propio puesto de trabajo o de los procedimientos técnicos aplicables; siendo estas características las que lo dotan de un carácter restrictivo<sup>10</sup>. “

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

**6.8.** Respecto al poder de dirección, Guillermo Boza señala que éste puede ser amplio, hasta donde lo permitan la autonomía privada y la heteronomía estatal, en el sentido que comprende tanto funciones ordenadas, como de control y vigilancia, y de decisión sobre la organización de la empresa. Sin embargo, el poder del empresario no es absoluto, se encuentra sujeto a límites externos e internos. Los primeros son el conjunto de disposiciones de origen estatal y convencional -Constitución, ley, convenio colectivo, reglamento interno, e inclusive el propio contrato de trabajo- que establecen derechos para los trabajadores y obligaciones al empresario. En tal sentido, adolecen de nulidad las órdenes impartidas por el empresario que infrinjan dicha normativa. El segundo tipo de límites exigen un ejercicio regular del poder de dirección. De un lado, quien dicta una orden al trabajador debe encontrarse legitimado para hacerlo. De otro lado, las órdenes impartidas no pueden ser abusivas; deben, por tanto, referirse al desarrollo de la actividad productiva, y no deben atentar contra la dignidad del trabajador<sup>11</sup>.

**6.9.** Por su parte, los actos de hostilidad son supuestos donde el empleador se excede en su facultad de dirección. Así, el artículo 30 del TUO LPCL establece una serie de supuestos constitutivos de actos de hostilidad equiparables al despido.

**6.10.** Cabe precisar 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, este como cualquier otro derecho no es absoluto y arbitrario, sino que debe practicarse de acuerdo a ciertos parámetros, los cuales son: a) la sujeción a la ley (la Constitución, normas jurídicas y reglamentarias) y el b) principio de razonabilidad que lo limita de tomar decisiones arbitrarias.

**6.11.** Por tanto, se trata de la comparación de dos intensidades o grados en la afectación de un derecho fundamental y de la legitimidad de la medida acatada en uso del poder de dirección. De esta manera, se advierte que todo acto de hostilidad implica un uso desmedido de la facultad de dirección, al cual se encuentra sujeto el trabajador, por la relación de subordinación-dependencia existente en el contrato laboral.

**6.12.** En el mismo sentido, la Corte Suprema de la República del Perú, interpretando los alcances de la Casación N° 505-2012-LIMA, ha manifestado lo siguiente<sup>12</sup>:

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

**6.13.** A propósito del concepto de razonabilidad, el Tribunal Constitucional lo ha definido de la siguiente manera<sup>13</sup>:

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

**6.14.** En ese contexto, el RLGIT establece en el numeral 25.14 de su artículo 25, que los actos de hostilidad, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales, constituye una

infracción muy grave en materia de relaciones laborales, la cual es pasible de sanción económica.

**6.15.** Se debe precisar que el menoscabo a la dignidad supone una alteración gravísima en la confianza entre las partes, la cual es indispensable para la existencia de la relación laboral, razón por la cual es susceptible de ser empleada para aducir que dichos actos hostiles encubren un despido arbitrario, que vulnera un derecho fundamental, como es el respeto a la dignidad, y permite, por tanto, exigir el pago de las indemnizaciones correspondientes por el daño causado, de ser el caso.

**6.16.** Finalmente, el propósito de ocasionarle perjuicio al trabajador debe suponer, por un lado, la ausencia de la razonabilidad o las necesidades de la empresa, expresadas o mencionadas con claridad, lo cual debe concordarse con cualquier modificación irrazonable o desproporcional de los acuerdos arribados al contrato de trabajo; y, por otro lado, que dicha medida no contenga ningún acto de represalia al ejercicio de derechos de carácter individual o colectivo por parte del trabajador o a la negativa de acceder a requerimientos indebidos de parte del empleador, como sería el caso de la exigencia de la presentación de una carta de renuncia, sin que exista voluntad del trabajador para ello.

**6.17.** Del numeral sexto del Acta de Infracción se advierte que la comisionada determinó que: “está verificado que la inspeccionada infringió disposiciones legales contenidas en la Constitución Política del Estado, el TUO de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, la Ley N° 29783 - Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y el Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR., por **no haber adoptado oportunamente las acciones administrativas para el cese de actos de hostilidad ejercidos en contra de la trabajadora Meg Yosselin Garfias Vivanco y no haberle brindado las medidas de protección que contribuyan a su permanencia en su puesto de trabajo y a su bienestar general**”. (énfasis añadido)

**6.18.** Asimismo, en el numeral octavo se establece que: “(...) queda debidamente acreditado que a pesar del tiempo transcurrido, **el sujeto inspeccionado a la fecha no ha concluido con la investigación de los hechos denunciados; en consecuencia, no cuenta con un Informe Final sobre la investigación de los hechos denunciados por la trabajadora afectada e inclusive, por hechos denunciados con anterioridad por otras trabajadoras.** Asimismo, tampoco acredita haber adoptado alguna medida de protección en favor de la trabajadora afectada, incluso desconoce su situación laboral actual. (...) se concluye que **el sujeto inspeccionado en su condición de empresa usuaria del servicio brindado por la trabajadora afectada y empleador directo del trabajador comprometido como sujeto activo de los actos de hostilidad; al no investigar en forma celeré los hechos denunciados, al no determinar responsabilidades, al no sancionar ni prevenir la comisión del acoso laboral vertical y/u horizontal en su centro de trabajo, no garantizó el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud, el bienestar y la dignidad de la trabajadora Meg Yosselin Garfias Vivanco;** incumpliendo en este sentido, las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado, el Decreto Supremo N° 003-97-TR y la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo - Ley N° 29783 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR.; por lo que, incurre en infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificado en el numeral 25.14 del artículo 25° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 005-2006-TR”. (énfasis añadido)

**6.19.** Es oportuno señalar que mediante Resolución de Sala Plena N° 006-2024-SUNAFIL/TFL, del 23 de abril de 2024, se determinó en calidad de precedente administrativo vinculante, los siguientes criterios:

“**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 tendiente 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 resolutoria 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.” (énfasis añadido)

**6.20.** Debemos considerar que, en términos amplios, el hostigamiento laboral puede definirse como aquella conducta física o verbal producida dentro de la relación laboral que vulnera la dignidad del trabajador. Por su parte, bajo el principio de prevención y protección de la seguridad y salud en el trabajo, el empleador está obligado a garantizar los medios y condiciones dignas que protejan la vida, salud y bienestar de sus trabajadores. Por ello, el empleador diligente debe prever mecanismos para procurar que este no se desarrolle dentro del vínculo laboral algún acto de hostigamiento y, en caso se dé, implementar un procedimiento adecuado para sancionar dichos actos.

**6.21.** Cabe señalar que, en la relación laboral, el poder de dirección será el objeto principal de control del ordenamiento laboral y de sus principios, los cuales persiguen la reducción de la arbitrariedad y de los márgenes de discrecionalidad del empleador<sup>14</sup>. Desde esta perspectiva, la vigencia de la relación y el deber de obediencia<sup>15</sup> se ciñen a una serie de límites.

**6.22.** En ese entendido, en el artículo 30 del TUO LPCL se establecen una serie de supuestos constitutivos de actos de hostilidad equiparables al despido; dichos actos de hostilidad son supuestos donde el empleador se excede en su facultad de dirección. Así, de la referida norma se desprende dos supuestos para la determinación de los actos de hostilidad: i) el listado de actos de hostilidad establecido en el artículo 30° del TUO de la LPCL, y ii) la intencionalidad por parte del empleador de causar perjuicio al trabajador, para que se configure un acto de hostilidad laboral equiparable al despido.

**6.23.** Respecto al primer supuesto, se deben interpretar de manera estricta los supuestos establecidos como acto de hostilidad en el artículo 30° del TUO de la LPCL, debido a que, al ser equiparables a un despido, dichos actos realizados por el empleador deben revestir cierta gravedad para ser considerados como tales. Por tal razón, para que se configure un acto de hostilidad, el actuar del empleador deberá enmarcarse, estrictamente, en algún supuesto establecido en dicha norma.

**6.24.** Por su parte, en la Casación Laboral N° 23795-2017-Lima, la Corte Suprema ratifica su criterio respecto a que, para que se configure un acto de hostilidad, debe haber una conducta del empleador, manifestada en alguna acción u omisión, orientada a generar descontento o aburrimiento en el trabajador, con el objetivo de que se ponga fin a la relación laboral.

**6.25.** En el caso revisado, se aprecia la existencia de una relación de subcontratación laboral, en la que el supuesto infractor de la normativa sociolaboral en materia de actos de hostilidad, es la empresa usuaria o principal, respecto de una trabajadora de la empresa contratada para brindar el servicio; es decir, se ha identificado que una empresa, que en principio no es la empleadora de la trabajadora afectada, no adoptó oportunamente las acciones administrativas para el cese de actos de hostilidad y no brindó las medidas de protección que contribuyan en la permanencia en el puesto de trabajo y el bienestar general de la denunciante.

Atendiendo a la situación particular que es analizada en este caso, este Tribunal observa que, en la medida en que el acto de hostilidad imputado a la empresa supuestamente infractora no se vincula con un accionar contrario a la normativa sociolaboral respecto de su propio personal, resulta cuestionable la imputación administrativa de aquel incumplimiento, más aún si, previamente, no se ha identificado si, en este caso específico, el mencionado contexto de subcontratación laboral, se encontraba desnaturalizado.

**6.26.** A consideración de este Tribunal, en casos similares al analizado en esta ocasión, corresponde que la inspección del trabajo realice un análisis que englobe la validez de un proceso de subcontratación laboral, a fin de proceder con la evaluación de la comisión de actos de hostilidad, por parte de la empresa principal o usuaria, en contra de trabajadores que en principio son de la entidad contratista, tercerizadora o intermediadora, o bien, examine las obligaciones de coordinación entre empresas vinculadas en un proceso de subcontratación a través de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

**6.27.** Al respecto, resulta relevante que los órganos encargados de la calificación de las denuncias por actos de hostilidad enmarcadas dentro de un proceso de subcontratación laboral adopten ciertos recaudos. Cuando la denuncia se plantea contra una empresa principal o usuaria, por trabajadores contratados directamente por la empresa intermediadora o tercerizadora, es preciso que los diversos servidores y órganos del Sistema de Inspección del Trabajo evalúen lo señalado en los fundamentos 6.25 y 6.26, con la finalidad de que, al generar las órdenes de inspección que correspondan, en relación con todas las empresas involucradas, se comprenda de manera íntegra, las materias que el inspector o equipo inspector encuentre suficientes para viabilizar la correcta verificación de las posibles conductas infractoras. Sin perjuicio de ello, los inspectores comisionados se encuentran en la obligación de adoptar las acciones necesarias, en caso las órdenes de inspección emprendidas no comprendan a las empresas mencionadas o no contemplen todas las materias requeridas, para la adecuada investigación de los incumplimientos de hostilidad denunciados.

**6.28.** Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, de la lectura del Acta de Infracción, tal y como fue citado previamente, el comportamiento atribuido se relaciona con el cese de actos de hostilidad, tipo infractor específico previsto en el numeral 25.15 del artículo 25 del RLGIT<sup>16</sup>. Sin perjuicio de lo señalado en los considerandos previos, no se advierte que la comisionada haya fundamentado porque fue imputado el tipo infractor contenido en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, relacionado con la comisión de actos de hostilidad -infracción recogida por las instancias previas- y no el numeral 25.15 del artículo 25 del RLGIT, relacionado con el cese de actos de hostilidad, lo cual implica una falta de motivación y vulneración al principio de legalidad.

**6.29.** Por lo tanto, considerando que no se ha determinado fehacientemente la configuración de los actos de hostilidad atribuidos y su subsunción con el tipo infractor, corresponde dejar sin efecto la infracción imputada.

## VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

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

**7.2** En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referido a la determinación de

actos de hostilidad atribuidos a empresas usuarias, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos 6.25, 6.26 y 6.27 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** el recurso de revisión interpuesto por **ELECTRO SUR ESTE S.A.A.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 016-2023-SUNAFIL/IRE-APU, emitida por la Intendencia Regional de Apurímac, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 030-2022-SUNAFIL/IRE-APU, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.- DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 362-2022-SUNAFIL/IRE-APU/SISA, de fecha 7 de noviembre de 2022, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 016-2023-SUNAFIL/IRE-APU, referente a la infracción muy grave en materia de relaciones laborales tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

**Tercero.-** Declarar agotada la vía administrativa, debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa en las materias de su competencia.

**Cuarto.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.25, 6.26, y 6.27 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 **ELECTRO SUR ESTE S.A.A.**, y a la Intendencia Regional de Apurímac, 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](http://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,

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA  
Vocal Titular

Vocal ponente : MANUEL DE LAMA

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral  
El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.- Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia."

<sup>5</sup> "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo  
Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras  
(...)

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

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

<sup>6</sup> "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

<sup>8</sup> Artículo 14 del Reglamento del Tribunal.

<sup>9</sup> Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 9 de mayo de 2023.

"(...) 29. Por ello, es importante señalar que toda afectación o invocación al debido procedimiento por parte de los recurrentes -y en general a alguno de los principios identificados en el Título Preliminar del TUO de la LPAG- debe de encontrarse vinculada con una infracción de naturaleza muy grave, como parte del presupuesto de la competencia material de este Tribunal, además, de encontrarse debidamente fundamentada y delimitada por el solicitante de un recurso extraordinario (conforme se detalló en los fundamentos 6.17 a 6.19 de la Resolución de Sala Plena N° 003-2022-SUNAFIL/TFL).

30. Por el contrario, aquellos recursos de revisión que contengan la invocación a situaciones que pueda evidenciar la vulneración al debido procedimiento, así como a otro principio reconocido por el TUO de la LPAG pero que verse sobre infracciones que no son de competencia de este Tribunal o que no se encuentren debidamente fundamentada y delimitada en el recurso extraordinario, deberán ser declarados como improcedentes."

<sup>10</sup> Cfr. MOLERO MANGLANO, Carlos; SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, José Manuel y otros. Manual de Derecho del Trabajo. 5ta. Edición. Navarra. Editorial Aranzadi. 2005, pp. 270-273.

<sup>11</sup> BOZA PRO, Guillermo. Lecciones de Derecho del Trabajo. 1ra. Edición. Lima. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2011, pp. 129-130.

<sup>12</sup> Casación Laboral N° 254-2018-LIMA.

<sup>13</sup> Al respecto, véase la sentencia recaída en el expediente N° 2235-2004-AA/TC, fundamento 6, segundo párrafo.

<sup>14</sup> Poquet, R. (2013). El actual poder de dirección y control del empresario. Navarra: Aranzadi.

<sup>15</sup> Definida como unas de las principales obligaciones del contrato de trabajo, este deber implica que el dependiente cumpla con ejecutar las disposiciones y órdenes empresariales que deriven del ejercicio regular del poder de dirección. Baylos, A. (2002). La autotutela del trabajador frente a las extralimitaciones del poder de dirección del empresario. Cabeza, J., Lousada, J. y Movilla, M. Las limitaciones de los poderes empresariales y las responsabilidades por su utilización ilegítima. Granada: Comares.

<sup>16</sup> RLGIT, "Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales

Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos:

25.15 No adoptar las medidas necesarias para prevenir o cesar los actos de hostilidad, así como cualquier otro acto que afecte la dignidad del/de la trabajador/a o el ejercicio de sus derechos constitucionales."

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

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 23 de enero de 2023, ver folio 115 del expediente sancionador.

<sup>3</sup> "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 1. Creación y finalidad  
Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al