

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Resolución de Intendencia N.º 551-2021-Sunafil/ILM

Expediente Sancionador: 1827-2015-Sunafil/ILM/SIRE4

Sujeto Responsable: Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - Inabif

Lima, 26 de marzo del 2021

Visto: El recurso de apelación interpuesto por el **Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - Inabif** (en adelante, **la inspeccionada**) contra la Resolución de Sub Intendencia N.º 157-2016-Sunafil/ILM/SIRE4, de fecha 03 de mayo del 2016 (en adelante, **la resolución apelada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N.º 28806 (en adelante, **la LGIT**) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, **el RLGIT**), y;

I. Antecedentes

1.1 De las actuaciones inspectivas

Mediante Orden de Inspección N.º 4065-2015-Sunafil/ILM se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la inspeccionada, con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones sociolaborales, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.º 1709-2015 (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante el cual se propuso sanción económica a la inspeccionada por la comisión de infracciones en materia de relaciones laborales y contra la labor inspectiva.

1.2 De la resolución apelada

Obra en autos la resolución apelada que, en mérito al Acta de Infracción, impuso multa a la inspeccionada por la suma de **S/ 6,737.50 (Seis mil setecientos treinta y siete con 50/100 Soles)**, por haber incurrido en:

- Una Infracción **muy grave en materia de relaciones laborales** por realizar actos de hostilización al vulnerar la dignidad afectando a 2 trabajadores, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

II. Del recurso de apelación

Con fecha 21 de diciembre del 2016, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, argumentando:

i. La resolución apelada vulnera su derecho de defensa, pues ha sido expedida únicamente considerando lo expuesto en el Acta de infracción, sin tener en cuenta los fundamentos de su escrito de descargo ni los medios probatorios adjuntos a aquel, evidenciándose también una falta de motivación.

ii. A los trabajadores se les asignó funciones, acorde a su nivel y su desplazamiento vía rotación a la Sub Unidad de Logística al señor Luis Fernando Franco Calderón y a la Sub Unidad Financiera a la señora Ana María Fernández Mendoza, siendo el sustento para ello, el pedido de la ex jefa del Órgano de Control Institucional, quien solicitó el desplazamiento de los trabajadores por carecer de experiencia y perfil para ser considerados como personal auditor, así como haber transgredido los principios, prohibiciones, impedimento y lineamientos aplicables a la conducta del personal de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional, al haber sustraído de la OCI Inabif el documento denominado “Plan anual de control 2013”, que

contiene información privilegiada para usarlo como sustento y medio probatorio de su denuncia contra la ex jefa del OCI, María del Pilar Sánchez Chuquichay, tal como se observa en el Informe Técnico N.º 406-2013-Servir.

iii. A través del Oficio N.º 00014-2013-CG/OCI, el Gerente (e) del Departamento Supervisión de OCI de la Contraloría General de la República, se desestima la queja contra la señora Sánchez, en tanto no se observa la ocurrencia de actos que califiquen como actos de hostilización.

iv. Asimismo, a través de la Resolución de la Dirección Ejecutiva N.º 000906, del 15 de noviembre del 2016, se impuso la sanción disciplinaria de suspensión sin goce de remuneraciones por diez días a los trabajadores Ana María Fernández Mendoza y Luis Fernando Calderón, por haber utilizado sin autorización el “Plan anual de control 2013”, que contiene información privilegiada de carácter reservado y confidencial, falta disciplinaria tipificada en los incisos a) y d) del artículo 25 del TUO del Decreto Legislativo N.º 728.

N.º. Ante el requerimiento de reincorporación de trabajadores a su plaza de origen, el Jefe de la Oficina de Control Institucional del Inabif, mediante Memorando N.º 320-2016/Inabif-OCI, señaló que no era posible que los trabajadores afectados retornen a sus respectivas plazas de origen, pues además de haber tomado sin autorización el “Plan anual de control 2013”, vulneraron el principio de reserva o confidencialidad que debe tener todo Auditor Gubernamental, con el agravante de que ambos trabajadores suscribieron una declaración jurada de compromiso para la transparencia y corrección en el accionar del personal de la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Institucional, lo cual evidencia que aquel personal no cumplen con los requisitos del personal de OCI, pues de acuerdo a la Directiva N.º 007-2015-CG/PROCAL, “El personal especializado asignado al OCI debe cumplir con los requisitos siguientes: i) No haberse acreditado el incumplimiento de las normas de conducta y desempeño profesional establecidas en las Normas Generales de Control Gubernamental, disposiciones emitidas por la CGR o de las normas de Ética de la Función Pública, y j) No haberse acreditado la comisión de alguna deficiencia funcional en la realización de los servicios de control en el último año”.

vi. Asimismo, la medida inspectiva de requerimiento, no precisa de qué manera se deben de abstener de adoptar medidas hostiles que configuren una extralimitación del poder de dirección del empleador, lo cual vulnera el debido procedimiento, acarreando una causal de nulidad, en cuanto no contiene una debida motivación, afectando su derecho de defensa, asimismo, en tanto la medida de requerimiento es genérica por no precisar las materias a subsanar ni se señalan los hechos considerados como incumplimientos.

vii. Con la orden de inspección N.º 4065-2015-Sunafil, se iniciaron acciones en abril de 2015, y recién el 03 de marzo del 2016, se les notificó el Acta de infracción, la cual contiene una interpretación sesgada de los hechos advirtiéndose que no se han valorado los medios probatorios presentados con el requerimiento de fecha 10 de junio de 2015, deviniendo en nulidad del Acta de infracción, la que no goza de presunción de certeza y por no poseer el contenido mínimo señalado en el artículo 46 de la LGIT y el 54 del RLGIT.

viii. Se cumplió con la medida de requerimiento, asignándoles funciones de acuerdo a sus perfiles de contadores, sin realizar ningún tipo de rebaja remunerativa, lo cual se advierte en el Memorandum N.º 005-2015/Inabif-UA-SUL-CP. Además, se suscribió un Acta de cumplimiento de requerimiento de fecha 16 de junio del 2015, en la que se dejó constancia que la señora Fernández no acepta la propuesta de ocupar una plaza similar, requiriendo volver a su plaza de origen. Al respecto la Sub intendente de resolución, reconoce la deficiencia con la que se habría actuado al momento de levantar el Acta de Infracción, tal como se ve en el considerando 38 de la resolución apelada.

III. Considerando

3.1. El artículo 48.1 de la LGIT señala: “*La resolución que impone una multa debe estar fundamentada, precisándose el motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida y los trabajadores afectados*”.

3.2. Por su parte, el artículo 3^o del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N.º 006-2019-JUS (en adelante, el TUO de la LPAG), refiere como uno de los requisitos de validez de los actos administrativos el estar debidamente motivado.

3.3. El artículo 6º del TUO de la LPAG, establece que: “6.1 *La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)*”.

3.4. La autoridad de primera instancia determinó que la inspeccionada cometió actos de hostilización que afectaron la dignidad de los trabajadores realizando su motivación basándose en el literal b) del artículo 28 del Decreto Supremo N.º 003-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (en adelante TUO de la LPCL), que señala que es un acto de hostilidad equiparable al despido, **la reducción inmotivada de la remuneración o de la categoría**. Sin embargo, de la revisión del Acta de infracción, en la normativa vulnerada la inspeccionada consigna como fundamento el literal g) del artículo 30, referido a que son actos de hostilidad equiparables al despido, **los actos que afecten a la dignidad del trabajador**, vulnerándose el debido procedimiento, al no encontrarse debidamente motivada y en derecho.

3.5. Aunado a ello, cabe precisar que el Acta de Infracción ha sido el fundamento de la resolución apelada, en lo que respecta a la determinación de la responsabilidad de inspeccionada por la conducta infractora materia de autos.

3.6. Así, en el artículo 46 de la LGIT, así como en el artículo 54 del RLGIT, se establecen los requisitos mínimos que debe contener el Acta de Infracción al momento de su emisión, entre estos los hechos comprobados por el inspector del trabajo, constitutivos de infracción.

3.7. Al Respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N.º 4289-2004- AA/TC, respecto a las Actas de Infracción de la Inspección del Trabajo, ha expresado en el fundamento 16 lo siguiente: “(...) *la Ley N.º 28806, ha previsto que deben contener una serie de requisitos, como son: a) los hechos constatados por el inspector de trabajo que motivaron el acta, b) la calificación de la infracción que se impute, con expresión de la norma vulnerada, c) la gradualidad de la sanción y su cuantificación, d) en los supuestos de existencia de responsable solidario, se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal. Esto es, no se trata meramente de un documento que contenga una narración o descripción de los hechos constatados in situ por parte de los inspectores laborales, sino que a raíz de tales hechos y de la aplicación concreta de la norma supuestamente afectada se configure la infracción y se proponga la sanción.*” (El subrayado es agregado).

3.8. Asimismo, en el fundamento 17 de la referida sentencia expresó: “*Ahora bien, dichas actas no están exentas del deber de motivación de los actos administrativos, así como de la ponderación de todas las pruebas aportadas, pues precisamente dan inicio al procedimiento administrativo sancionador en ciernes, siendo que la decisión tomada por la autoridad laboral traerá como consecuencia la imposición de sanciones administrativas y pecuniarias. Dicha inspección debe estar dotada de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en términos constitucionales.*” (El subrayado es agregado).

3.9. Del análisis del caso de autos, se advierte que, en los hechos verificados del Acta de infracción, la inspectora comisionada consignó lo siguiente:

“Noveno.- Que, por Resoluciones Ministeriales N.º 122-2010-MIMDES Y 355-2010-MIMDES, los trabajadores Luis Fernando Franco Calderón y Ana María Fernández Mendoza fueron asignados al Cuadro de Asignación de Personal del sujeto inspeccionado, en el marco de la Ley N.º 27803.

Décimo.- Que, mediante los Memorandos N.º 452-2014/Inabif.UA-SUPH y 453-2014/Inabif.UA.SUPH, de fechas 14 de noviembre del 2014, Asunto: Rotación de personal, cursados a los trabajadores Ana María Fernández Mendoza y Luis Fernando Franco Calderón por el Coordinador de la Sub Unidad de Potencial Humano, les comunica que se ha visto por conveniente su desplazamiento a la Sub Unidad Financiera y a la Sub Unidad de Logística-Control Patrimonial en donde desarrollarán labores acordes a su nivel profesional, tomando en cuenta su perfil, señalando que dicho desplazamiento es en cumplimiento a lo establecido en los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento Interno de Trabajo del Inabif, por lo que se efectivizará a partir del viernes 14 de noviembre del 2014.

Undécimo.- Que, en la visita realizada con fecha 22 de abril de 2015, se entrevistó al trabajador Luis Fernando Franco Calderón en el área de Control Patrimonial de la Sub Unidad de Logística, a quien se encontró en una computadora elaborando una nota informativa (el trabajador anotado precisó que desde su fecha de rotación estuvo una semana sin computadora), manifestó que sus funciones consisten en el etiquetado de bienes, la elaboración de notas informativas dirigidas al Coordinador de la Sub Unidad de Logística por el encargado de Control Patrimonial (el trabajador anotado pone sus iniciales de elaboración del documento, la última semana coloca su sello de visto bueno). Cabe señalar que dichas funciones no sólo fueron manifestadas por dicho trabajador, sino también por su jefe inmediato Juan Manuel Mendoza Alvarado quien se encuentra encargado del área de Control Patrimonial a partir del 27 de diciembre del 2014 y precisó que, el etiquetado de bienes quiere decir poner el código patrimonial de los bienes muebles asignados al personal CAS y CAP, agregó que el personal del área realizan las mismas tareas que el trabajador anotado, tareas que son distribuidas por igual con los trabajadores Rubén Benites Sapallanay y Luz Angélica Sánchez Barbarán.

De igual modo, en dicha visita inspectiva, se entrevistó a la trabajadora Ana María Fernández Mendoza en el área de Contabilidad de la Sub Unidad Financiera, a quien se encontró ocupando un módulo de oficina habilitado cerca a la fotocopidora, quien señala que a partir del 24 de noviembre del 2014 fue rotada a la Sub Unidad Financiera cuyo Jefe es Humberto Marcos Arredondo Cuba, quien dispuso su ubicación en el área de Control de Previo (ubicada en el tercer piso), a cargo del señor Jorge Córdova Azabache apoyándolo con las revisiones de las rendiciones de caja chica, estuvo en esta área hasta el 20 de diciembre del 2014, siendo que el señor Humberto Arredondo Cuba dispuso su ubicación en el área de contabilidad a partir del 21 de diciembre del 2014, para prestar apoyo en las labores de los contadores de ésta área ocupando en un primer momento el lugar de trabajo del apoyo de la secretaria (del 21 de diciembre al 21 de abril de 2015) y actualmente a partir de la fecha en el módulo cercano a la fotocopidora que la obliga a retirarse para que el personal pueda utilizar la fotocopidora. Cabe señalar que dichas funciones no solo fueron manifestadas por dicho trabajador, sino también por su jefe inmediato el Coordinador de la Sub Unidad Financiera Humberto Marcos Arredondo Cuba.

Duodécimo.- Que, se considera un acto de hostilidad cuando no existe una causa objetiva que la justifique, por lo que es necesario que se tengan en consideración las limitaciones al poder de dirección del empleador, relacionadas al respeto del grupo profesional al que pertenece el trabajador, las condiciones de trabajo pactadas en el contrato de trabajo, la naturales de la prestación de servicios, entre otros. En el caso de autos, de las actuaciones inspectivas

realizadas se advierte que los trabajadores Ana María Fernández Mendoza y Luis Fernando Franco Calderón pertenecen a la categoría de profesionales y que por decisión unilateral del empleador fueron rotados para que desarrollaran labores en Sub Unidad Financiera y Sub Unidad de Logística – Control Patrimonial; sin embargo, estando a lo expuesto en el considerando precedente se puede apreciar a los trabajadores Ana María Fernández Mendoza y Luis Fernando Franco Calderón no se les asignaron funciones acordes a su categoría de profesionales, funciones diferentes a las que venían realizando, sin respetarse su perfil profesional, sin tener en cuenta su formación, capacitación y experiencia según su cargo, lo cual constituyen actos de hostilización que afectaron la dignidad de los trabajadores anotados al ver limitado su derecho a desarrollar su capacidad; máxime que la decisión de desplazar a los trabajadores recae sobre el sujeto inspeccionado, en tanto cumpla con lo establecido para asignarle funciones acordes con la necesidad del servicio y su nivel profesional u ocupacional, según el Reglamento Interno de Trabajo del Inabif, lo cual no ocurrió en el presente caso.”

3.10. De lo señalado se observa que, si bien señala los memorándum de rotación de personal cursados a los trabajadores afectados, las funciones que realizaban los trabajadores en la visita realizada el 22 de abril de 2015, en el duodécimo hecho verificado, se menciona que los trabajadores afectados fueron rotados para que desarrollen funciones que no eran acordes a su categoría, sin respetarse su perfil profesional, constituyendo ello, **actos de hostilización que afectaron la dignidad al ver limitado su derecho a desarrollar su capacidad.**

3.11. De acuerdo con Fernández Huayta², los actos de hostilidad “*son las medidas adoptadas por el empleador que hacen insostenible el mantenimiento del vínculo laboral mediante conductas hostiles que obligan al trabajador a dar por terminada la relación de trabajo, dado que se evidencia la intención del empleador de “forzar” la figura de renuncia o el retiro voluntario del trabajador, a través de dichas medidas, ejerciendo así un uso abusivo del poder de dirección y un exceso del ius variandi*”.

3.12. Estando a lo señalado, se advierte que la inspectora comisionada no desarrolló de qué manera los actos realizados por la inspeccionada vulneraron la dignidad de los señores Ana María Fernández Mendoza y Luis Fernando Franco Calderón, indicando solamente que se “vio limitado su derecho a desarrollar su capacidad”, siendo esta una expresión genérica, de la cual no es posible advertir la vulneración a la dignidad de los trabajadores afectados, que evidencie que la medida de rotación adoptada por la inspeccionada responda a un uso abusivo del poder de dirección. Además, de la revisión del expediente inspectivo, obran documentos referidos la solicitud de desplazamiento de personal, tales como el Informe N.° 008-2013/Inabif.UA-SUPH, N.° 264-2013-Inabif-UAU, así como el Informe Interno N.° 101-2014-Inabif-OCI, en el que se señala que se solicitó de manera reiterada el desplazamiento de los trabajadores afectados, incluyéndose como motivos “inconducta funcional y falta de idoneidad y actitud para desempeñar funciones en OCI”, documento que no ha sido valorado por la inspectora actuante a fin de establecer si es que la rotación realizada a los trabajadores afectados poseía fundamento, asimismo, no se han valorado documentos relacionados a las solicitudes de desplazamiento resultando inconsistente lo afirmado en el Acta de Infracción.

3.13. Se advierte también del Acta de Infracción que, en el **quinto hecho verificado**, la Inspectora comisionada menciona el artículo b) del artículo 30 del TUO de la LPCL, que señala como acto de hostilidad equiparable al despido arbitrario, **la reducción inmotivada de la categoría del trabajador dentro del ámbito funcional y organizado de su centro de trabajo.** Sin embargo, en la normativa vulnerada se consigna el artículo g) del mencionado artículo, referido a todos aquellos actos **que afecten la dignidad del trabajador.** Consignando también en la calificación de la infracción: “*La infracción en materia de relaciones laborales señalada en el punto primero de las normas infringidas, consistente en haber realizado actos de hostilidad que afectan la dignidad del trabajador*”.

3.14. De lo antes expuesto, se advierte que el Acta de infracción analizada no contiene tampoco una motivación debida sino defectuosa; además no valoró todas las pruebas aportadas durante la etapa inspectiva, lo cual vulneró el debido procedimiento, pues no permite a la inspeccionada conocer sobre qué base normativa se le impone una infracción, a fin de poder ejercer su derecho de defensa.

3.15. En consecuencia, resulta evidente que tanto el Acta de Infracción que ha servido de fundamento para los pronunciamientos del procedimiento sancionador, como la resolución apelada, no se encuentra conforme a ley, al no estar debidamente motivadas; por consiguiente este Despacho estima pertinente revocar la Resolución de Sub Intendencia N.º 157-2016-Sunafil/ILM/SIRE4 en todos sus extremos; deviniendo en inoficioso emitir pronunciamiento sobre los argumentos de la apelación, al dejarse sin efecto la multa impuesta.

Por lo expuesto y, de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 41 de la LGIT, modificada por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.º 29981.

Se resuelve:

Artículo Primero.- Revocar la Resolución de Sub Intendencia N.º 157-2016- Sunafil/ILM/SIRE4, de fecha 03 de mayo del 2016, por los fundamentos expuestos en la presente resolución, dejando sin efecto la multa impuesta.

Artículo Segundo.- Tener por agotada la vía administrativa, de acuerdo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 41 de la LGIT, y en virtud a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N.º 012-2013-TR. **Devolviéndose** los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

Hágase saber.-

1 Artículo 3º.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...) **4. Motivación.-** El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

2 Fernández, C (2015) "Los actos de hostilidad", Revista Actualidad Empresarial. Área Laboral, p. 321

Documento publicado en la página web de Sunafil.