

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 638-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	466-2019-SUNAFIL/IRE-CAL
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DEL CALLAO
IMPUGNANTE	:	FRENO S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 174-2021-SUNAFIL/IRE-CAL
MATERIA	:	- RELACIONES LABORALES - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por FRENO S.A. en contra de la Resolución de Intendencia N° 174-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 10 de setiembre de 2021

Lima, 13 de diciembre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por FRENO S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 174-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 10 de setiembre de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 1722-2019-SUNAFIL/IRE-CAL, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 363-2019-SUNAFIL/IRE-CAL (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otra, de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales y una (1) infracción muy grave a la labor inspectiva.
- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IC, del 19 de marzo de 2021, y notificada el 22 de marzo de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del inciso 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 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Actos de hostilidad y modificación unilateral de condiciones de trabajo (otros hostigamientos).

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° 253-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IF, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 545-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 07 de julio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 18,900.00 por haber incurrido en:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por realizar actos de hostilidad laboral que afectó la dignidad del trabajador, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndose la sanción ascendente a S/ 9,450.00.
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 10 de octubre de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndose la sanción ascendente a S/ 9,450.00.

1.4 Mediante escrito de fecha 27 de julio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 545-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. No existe norma alguna en el ordenamiento jurídico laboral que imponga al empleador la obligación de realizar un procedimiento de preaviso de sanción frente a la imposición de una medida disciplinaria como amonestación o suspensión, no obstante, la empresa de igual manera respete el derecho de defensa del trabajador Mimbela Pino, hecho que no ha sido considerado en la resolución de sub intendencia.
- ii. La resolución de sub intendencia vulnera el principio de legalidad al obligar a FRENOSA a realizar un procedimiento de imputación de suspensión no previsto normativamente.
- iii. Sobre las dos infracciones propuestas en el informe final, recalamos que el hecho que ocasioné ambas infracciones es el mismo, haber sancionado disciplinariamente al señor Mimbela Pino, en ese sentido, es claro que las infracciones no son independientes, motivo por el cual debe aplicarse necesariamente el principio de concurso de infracciones.
- iv. No se profundizó en la revisión de los datos en el sistema informático del Poder Judicial, asimismo, no se tomó en cuenta los datos proporcionados por el administrado, que, si bien la referida demanda se muestra como un requerimiento de pago de indemnizaciones, en el fondo, lo que se va a discutir en dicho proceso es lo mismo que se está revisando en el presente procedimiento administrativo, es decir si la empresa incurrió en actos de hostilidad hacia el señor Mimbela.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 174-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 10 de setiembre de 2021², la Intendencia Regional del Callao declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 545-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, por considerar que:

- i. A efectos de no afectar el derecho constitucional del debido proceso (como es el derecho del ejercicio la defensa, el presentar pruebas, disponer de un plazo

² Notificada a la inspeccionada el 13 de setiembre de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 638-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

razonable, a ser informado por escrito de los cargos que se le imputa, la pluralidad de instancia, la debida motivación resolución de sanción, Etc.), el empleador debe contar con un procedimiento interno disciplinario para Sanciones como amonestación, suspensiones menores al despido, siguiendo la prerrogativa del procedimiento que se establece para el despido laboral u otro procedimiento que garantice el debido proceso.

- ii. Se advierte en la resolución apelada la autoridad de primera instancia ha desvirtuado cada uno de los argumentos de defensa de la inspeccionada formulados en su escrito de descargo, de igual modo, la autoridad instructora a través del informe final procedió a emitir pronunciamiento respecto a los argumentos planteados por FRENO S.A. y a los fundamentos que sustentan el incumplimiento.
- iii. Las dos infracciones corresponden a obligaciones independientes como son: acto de hostilidad laboral que afectaron la dignidad del trabajador y el otro incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento de fecha 10 de octubre de 2019, al no haber adoptado las medidas pertinentes a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas, por tanto, no corresponde la aplicación del precitado concurso de infracciones.
- iv. No se advierte que se haya configurado ninguna de las causales de nulidad prevista en el artículo 10 del TUO del LPAG aprobado por el Decreto Supremo N° 0004-2019-JUS, que determinen la invalidez de la resolución apelada, por lo que se estima pertinente no ha lugar la nulidad deducida por la inspeccionada.

1.6 Con fecha 29 de setiembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional del Callao el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 174-2021-SUNAFIL/IRE-CAL.

1.7 La Intendencia Regional del Callao admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000970-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, recibido el 05 de octubre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **Sunafil**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma

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

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

Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.”

⁴“Ley N° 29981, 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.

(...)”

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

⁶“Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 638-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁸.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE FRENO S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que FRENO S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 174-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, emitida por la Intendencia Regional del Callao, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 18,900.00 por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en los numerales 25.14 del artículo 25 y 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14.

legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁹.

- 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 FRENO S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Mediante escrito de fecha 29 de setiembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 174-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, señalando que:

Aplicación indebida del artículo 25, inciso 14, del reglamento de la LGIT sobre actos de hostilidad y del artículo 30 del decreto supremo 003-97-TR

- El caso versa sobre la falta de aplicación del procedimiento previo de imputación de faltas al señor Mimbela, y no sobre actos en contra de la moral y su dignidad como persona.
- No resulta valido ni legal exigir a los empleadores realizar un procedimiento previo a la imputación de sanciones distintas al despido.

Inaplicación del artículo 248, inciso 4, del TUO de la LPAG sobre el principio de tipicidad

- La autoridad administrativa solo podrá sancionar aquellas conductas que se encuentran tipificadas como faltas en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, como resulta claro de la Resolución de Intendencia, la Intendencia no ha aplicado el mencionado principio, siendo que se está sancionando por no haber realizado un procedimiento de preaviso de suspensión, cuando la norma no exige este tipo de actuación ante la imputación de sanciones disciplinarias distintas al despido.

Inaplicación del artículo IV, inciso 1.1., del título preliminar, del TUO de la LPAG sobre el principio de legalidad

- Excediendo gravemente las facultades conferidas por ley, la Intendencia aplico el control difuso para priorizar el supuesto “derecho a la defensa” del señor Mimbela, determinando que FRENO S.A. tenía la obligación de realizar un procedimiento de preaviso ante la imputación de la sanción de suspensión.

Interpretación errónea del artículo 31 de la LPCL

- Aun cuando no existe un procedimiento específico legalmente previsto y contrariamente a lo sostenido en la Resolución de Intendencia, la Empresa garantizó el derecho de defensa del señor Mimbela.
- Como se pudo apreciar la Resolución de Intendencia que convalida la Resolución de Sub Intendencia no se ha pronunciado adecuadamente sobre cada punto y fundamento alegado en nuestros descargos, siendo que se ha limitado a convalidar la supuesta “motivación” brindada por la instancia previa; no obstante, esto resulta claramente insuficiente para justificar la decisión de adoptar la medida propuesta.

⁹ Iniciándose el plazo el 14 de setiembre de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 638-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- A pesar de tener un mandato expreso que ordenaba el paro del procedimiento administrativo que versaba sobre la misma materia, la Intendencia ha hecho caso omiso emitiendo la Resolución de Intendencia y sancionando a FRENO S.A., incluso antes de que el Poder Judicial emita sentencia sobre el caso.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la infracción materia de relaciones laborales

- 6.1** La impugnante alega que existe una incorrecta aplicación del artículo 30 del D.S. 003-97-TR, debido a que no existe obligación de otorgar un plazo para efectuar los descargos en contra de aquellas sanciones no calificadas como despido, es decir, para sanciones como la amonestación y suspensión de haberes. Por lo que, corresponde a esta Sala dilucidar si tal afirmación guarda armonía con el respeto de los derechos fundamentales del trabajador, lo que supone realizar un repaso de la jurisprudencia constitucional.
- 6.2** De acuerdo a nuestra Constitución¹⁰, ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales del trabajador, por lo que esta deberá guardar armonía con su dignidad.
- 6.3** Siendo así, entre los derechos fundamentales que goza toda persona, se tiene la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional¹¹, cuyo ámbito de aplicación persigue todo proceso, independientemente de su naturaleza, razón o denominación¹².
- 6.4** Si bien tal precepto se encontró originalmente reservado a los órganos jurisdiccionales, el Tribunal Constitucional ha establecido que las garantías que conforman el debido proceso “(...) pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros)” (énfasis añadido)¹³ (énfasis añadido).
- 6.5** Incluso, ha manifestado que el debido proceso resulta aplicable al interior de la actividad institucional de cualquier persona jurídica¹⁴, por lo que resulta razonable que sus garantías sean de obligatorio cumplimiento por parte del empleador al momento de establecer sanciones disciplinarias¹⁵.

¹⁰ Cfr. Tercer párrafo del artículo 23 de la Constitución Política del Perú.

¹¹ Cfr. inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

¹² Fund. 4 del EXP. N.° 06389-2015-PA/TC.

¹³ Fund. 43 del Exp. N° 0023-2005-AI/TC.

¹⁴ Fund. 4 del Exp. N° 3359-2006-PA/TC.

¹⁵ Cfr. artículo 9 del TUO de la LPCL.

- 6.6 Llegado a este punto, el derecho de defensa¹⁶, como manifestación del debido proceso, “queda afectado cuando (...) cualquiera de las partes resulta impedida,..., de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos”¹⁷.
- 6.7 En efecto, el derecho de defensa “garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etcétera), no queden en estado de indefensión”¹⁸; y, resulta especialmente afectado “cuando, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se sanciona a un (...) particular sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías”¹⁹.
- 6.8 Por tanto, bajo ninguna circunstancia, el trabajador debe encontrarse impedido de ejercer su derecho de defensa de manera previa a la emisión de sanciones que dicte su empleador, siendo tal prerrogativa una de carácter universal.
- 6.9 En el caso sub examine, el inspector constato que, en la impugnante impuso al señor Juan José Mimbela Pino una sanción disciplinaria de amonestación escrita de fecha 19 de junio de 2019 y una sanción de suspensión de labores sin goce de remuneraciones por dos (02) días a materializarse los días 01 y 02 de julio de 2019, sin habersele otorgado un plazo para efectuar sus descargos, vulnerando así su derecho fundamental al debido proceso, en su dimensión al derecho de defensa.
- 6.10 Al respecto, El artículo 9 del TUO del Decreto Legislativo N° 728 "Ley de Productividad y Competitividad Laboral", aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en lo sucesivo, **TUO 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".
- 6.11 Así, el *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

¹⁶ Consagrado en el inciso 14 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

¹⁷ Tercer párrafo del fund. 4.3.1 del Exp. N° 02563-2012-AA/TC.

¹⁸ Fund. 3 del Exp. N° 02165-2018-PHC/TC.

¹⁹ Fund. 32 del EXP. N° 00156-2012-PHC/TC.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 638-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

procedimientos técnicos aplicables; siendo estas características las que lo dotan de un carácter restrictivo²⁰.

- 6.12** 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 si afectan su dignidad.
- 6.13** Los actos de hostilidad son supuestos donde el empleador se excede en su facultad de dirección, así el artículo 30 del TUO LPCL señala que es un acto de hostilidad equiparable al despido “g) Los actos contra la moral y **todos aquellos que afecten la dignidad del trabajador**” (énfasis añadido).
- 6.14** Sobre el particular, de acuerdo con la doctrina, “los actos de hostilidad son los supuestos donde el empleador se excede en sus facultades de dirección y, por lo tanto, pueden ser controlados por los trabajadores. Al respecto, hay que señalar que en solo determinados supuestos las modificaciones de las condiciones de trabajo puede ser materia de impugnación por parte de los trabajadores, y podrían calificar como actos de hostilidad en nuestro sistema jurídico”²¹.
- 6.15** Por su parte, el artículo 33 de la LGIT señala que son infracciones administrativas en materias de relaciones laborales, los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, colocación, fomento del empleo y modalidades formativas, mediante la acción u omisión de los distintos sujetos responsables. 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.
- 6.16** Al respecto, es pertinente tener en cuenta que, si bien toda relación laboral supone para el trabajador el cumplimiento de obligaciones y para el empleador, el derecho a normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes y sancionar la falta de acatamiento de las mismas, lo cual es traducido como el poder de dirección; empero, éste como cualquier otro derecho no es absoluto y arbitrario, sino que debe practicarse de acuerdo a ciertos parámetros, los cuales son: a) la sujeción a la ley (la Constitución, normas

²⁰ 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.

²¹ TOYAMA, Jorge. El derecho individual del trabajo en el Perú, un enfoque teórico-práctico. Gaceta Jurídica, Lima, 2015, p. 251.

jurídicas y reglamentarias) y el b) principio de razonabilidad que lo limita de tomar decisiones arbitrarias.

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

6.18 En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia de la República, interpretando los alcances de la Casación N° 505-2012-LIMA, ha manifestado lo siguiente²²:

“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).

6.19 A propósito del concepto de razonabilidad, el Tribunal Constitucional lo ha definido como sigue²³:

“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).

6.20 Asimismo, se debe precisar que el menoscabo a la dignidad supone una alteración gravísima en la confianza entre las partes, la cual es indispensable para la existencia de la relación laboral, razón por la cual es susceptible de ser empleada para aducir que dichos actos hostiles encubren un despido arbitrario, que vulnera un derecho fundamental, como es el respeto a la dignidad.

6.21 En el caso en particular, debemos tener en cuenta que las infracciones imputadas al señor Juan José Mimbela Pino, se orientan al aparente incumplimiento de las funciones encomendadas por su empleador, así de los documentos aportados se corrobora lo siguiente:

²² Casación Laboral N° 25294-2018 LIMA NORTE.

²³ Exp. 2235-2004-AA/TC, Fundamento 6, segundo párrafo.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 638-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Nos dirigimos a usted a fin de comunicarle la decisión de cursar una **AMONESTACIÓN** con motivo de los hechos que detallaremos a continuación:

Hemos tomado conocimiento que el día 14 de junio de 2019 su jefe directo la señorita Edel Estrella López Vargas le solicitó de manera verbal y escrita que coordine con el personal a su cargo el pintado de las líneas del estacionamiento asignado a la Gerencia de la empresa, labor que debía llevarse a cabo el sábado 15 de junio de 2019. Cabe precisar que al momento en que se le solicitó dicha tarea usted no realizó cuestionamiento alguno ni señaló ninguna imposibilidad para su ejecución.

Pese a habersele dado una indicación expresa, usted hizo caso omiso a la misma y prefirió realizar otras actividades menos prioritarias desatendiendo una orden directa de su superior. Al respecto cabe precisar que su conducta contraviene expresamente lo establecido en el artículo 19°, inciso h) de nuestro Reglamento Interno de Trabajo, el mismo que señala lo siguiente: *"Son obligaciones aplicables a todos los trabajadores: (...) Acatar y cumplir las órdenes de sus superiores, así como aceptar y cumplir las directivas y encargos que se les encomienden"* (el subrayado es nuestro), más aún, cuando el pintado de las líneas del estacionamiento obedece a un requerimiento de OEA, así como a un tema de seguridad y adecuada señalización dentro de la empresa.

Nos dirigimos a usted a fin de comunicarle que la empresa ha decidido sancionarlo con **SUSPENSIÓN SIN GOCE DE HABER** por dos (2) días, sanción que se hará efectiva los días 1 y 2 de julio de 2019, por los siguientes motivos que pasamos a exponer:

Hemos tomado conocimiento que usted no cumplió con realizar el check list de limpieza del segundo piso correspondiente al viernes 21 de junio de 2019 en su fecha habitual, esto es, el 22 de junio de 2019, por el contrario, usted de manera temeraria hizo firmar dicho documento a la responsable de limpieza recién el día lunes 24 de junio 2019, todo ello con el fin de hacer creer a su jefe inmediato que realizó el check list de manera oportuna.

Cabe precisar que la fecha oportuna para que usted realice el check list de limpieza del segundo piso era el día sábado 22 de junio de 2019 en horas de la mañana, tomando en consideración que la persona encargada de la limpieza del segundo piso ingresó a laborar el día viernes 21 en el segundo turno (15:30 a 23:30 horas), mientras que usted ese mismo día ingresó a laborar en el primer turno (7:30 a 15:30 horas), conforme se advierte de los registros de marcación que adjuntamos al presente como medio probatorio.

- 6.22 Así los hechos, permite corroborar que las imputaciones efectuadas consisten en imputaciones sujetas a la verificación de la veracidad o no de los hechos atribuidos, no encontrándose ante un supuesto de infracción flagrante por parte del trabajador, sino por el contrario ante un hecho que amerita actuaciones orientadas a establecer el esclarecimiento de los hechos, permitiendo a las partes involucradas presentar los descargos necesarios en ejercicio de su derecho de defensa. Cabe señalar, que dicha acción se evidencia de manera parcial por parte de la impugnante y no respecto al trabajador afectado, al establecer en la carta de suspensión sin goce de haberes, la declaración de la trabajadora Mónica Mogollón Cruz, de la cual se cuenta con su declaración, en los siguientes términos:

Este hecho irregular ha quedado acreditado con la manifestación de la trabajadora Mónica Mogollón Cruz (encargada de la limpieza del segundo piso), de fecha 26 de junio de 2019, cuya copia adjuntamos al presente como medio probatorio y que señala lo siguiente: "Yo Mónica Mariella Mogollón Guzmán identificada con DNI. N° 80184001, manifiesto que el día lunes 24 -06-2019 al ingreso de mi turno en hora de la tarde el Supervisor Juan Jose Mimbela Pino me hizo firmar el check list correspondiente al día viernes 21-06-2019 y que el señor Mimbela tenía que validar el día sábado 22/06/2019. Pongo en conocimiento que el Supervisor Mimbela, no subió al día siguiente (22/06/2019) para hacer el check list como se hace siempre". (el subrayado es nuestro) Asimismo, se ha verificado a través de las cámaras de video vigilancia del sábado 22 de junio, que usted nunca se apersonó al segundo piso para realizar el check list de limpieza.

- 6.23** Como se desprende de lo señalado, la impugnante ha efectuado actuaciones de investigación, sin embargo, no se evidencia y no ha sido acreditado a lo largo del presente procedimiento, que se haya permitido el ejercicio del derecho de defensa del trabajador denunciante. Por lo que, dichos actos han afectado la dignidad del referido trabajador. Ante dichas inconductas, se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de la impugnante por la comisión de la infracción descrita en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.
- 6.24** Respecto a los argumentos formulados en el recurso de revisión, la impugnante afirma que el otorgamiento de un plazo de defensa previo a la sanción disciplinaria no se sustenta en el TUO de la LPCL, por lo que -a su juicio- se ha vulnerado los principios de legalidad, tipicidad, debido proceso y motivación.
- 6.25** Sobre el particular, se debe precisar que la propia Constitución incorpora en el orden constitucional no sólo a los derechos expresamente contemplados en su texto, sino a todos aquellos que, de manera implícita, se deriven de los mismos principios y valores que sirvieron de base para el reconocimiento de los derechos fundamentales²⁴, como es el caso del ejercicio del derecho de defensa en el ámbito procedimental privado.
- 6.26** En base a ello, a opinión de esta Sala, carece de relevancia jurídica que el TUO de la LPCL no regule la observancia del derecho de defensa como requisito previo para sanciones diferentes al despido, puesto que tal prerrogativa se encuentra implícita en nuestra Constitución, dado que emana del derecho fundamental del debido proceso.
- 6.27** Asimismo, de acuerdo al tipo infractor descrito en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, se reprocha toda conducta del empleador dirigido a vulnerar el ejercicio de los derechos constitucionales de los trabajadores, lo que se ajusta al caso de autos, al comprobarse el impedimento del correcto ejercicio del derecho de defensa del trabajador ante las imputaciones que desencadenaron las sanciones disciplinarias.
- 6.28** En consecuencia, esta Sala no observa afectación al principio de tipicidad²⁵, dado que se ha determinado responsabilidad administrativa en base al tipo infractor previsto en

²⁴ Cfr. fund. 4 del Exp. N° 1417-2005-AA/TC.

²⁵ TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 638-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

nuestro ordenamiento sociolaboral, por lo que corresponde desestimar el presente alegato expuesto.

- 6.29** Por tanto, contrariamente a lo alegado, esta Sala aprecia que el presente extremo del PAS ha sido congruente con los hechos y el fundamento constitucional aplicable, es decir, bajo parámetros de razonabilidad, por lo que corresponde no acoger el presente extremo del recurso de apelación.
- 6.30** Respecto a la alegada vulneración al Principio de Non Bis In Ídem, debemos señalar que, dicho fundamento ya fue materia de alegato en el recurso de apelación, y sobre el cual la instancia de apelaciones a emitido pronunciamiento señalando en el fundamento 20 de la impugnada: “ En primer lugar cabe precisar que el proceso judicial que manifiesta el inspeccionado según expediente N° 283-2021-0-0701-JR-LA-03, interpuesto por el señor Mimbela fue admitida y se encuentra en trámite, conforme Resolución de fecha 16 de marzo de 2021, fecha posterior al término del desarrollé de las investigaciones realizadas por el inspector del trabajo, que se efectuaron del 27 de agosto de 2019 al 10 de octubre de 2019 las cuales concluyeron con la emisión del Acta de Infracción N° 363-2019-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 10 de octubre de 2019, con lo cual el inspector comisionado no pudo tomar conocimiento sobre cuestión litigiosa alguna en sede judicial, para que en el caso de esta encontrarse sobre los mismos hechos, sujetos y fundamentos se disponga su termino de ser el caso, dado que la misma recién fue admitida ante el Órgano Jurisdiccional el 16 de marzo de 2021, por tanto, la resolución apelada no se encuentra apartada de los criterios establecidos en las directivas internas de la Sunafil, como lo manifiesta el administrado, y en segundo lugar, tal y conforme lo ha expresado el inferior en grado a través de la resolución apelada, previo análisis del proceso judicial ventilado en el 3° Juzgado Especializado de Trabajo, donde se involucran las partes procesales FRENO S.A., y Mimbela Pino Juan José; los fundamentos y hechos son distintos, esto al regirse por normativas distintas (proceso judicial; indemnización por daños y perjuicios, lucro cesante y proceso administrativo; actos de hostilidad); por consiguiente, esta Instancia coincide con el análisis efectuado por la autoridad sancionadora de primera instancia, dado que no hubo transgresión al Principio de *Non Bis In Ídem*, por lo que corresponde desestimar dicha pretensión del recurso de apelación”. Fundamento sobre los cuales esta Sala concuerda, aunado al hecho de que atendiendo que el proceso judicial a sido interpuesto con posterioridad a la culminación de las actuaciones inspectivas, esto es, luego de que el inspector comisionado advirtió la comisión de las infracciones imputadas, no resulta de atendible lo alegado por la

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

impugnante; más aún, teniendo en cuenta que, en el acta de infracción no solo se contempla la comisión de la infracción en materia sociolaboral por actos de hostilidad, sino también una infracción a la labor inspectiva por incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento.

6.31 Por las consideraciones expuestas, no corresponde acoger el recurso de revisión interpuesto, confirmándose las sanciones impuestas por las infracciones tipificadas en el numeral 25.14 del artículo 25 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y 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° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por FRENO S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 174-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 10 de setiembre de 2021, emitida por la Intendencia Regional del Callao dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 466-2019-SUNAFIL/IRE-CAL, por las consideraciones expuestas en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 174-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, en todos sus extremos.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a FRENO S.A. y a la Intendencia Regional del Callao, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional del Callao.

SEXTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Sunafil (www.gob.pe/sunafil).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, FRENO S A identificado con RUC: 20100019516 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000638-2021 en fecha 23/12/2021 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.