

PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXIII / N° 1245

1

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 004-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCCIONADOR	: 282-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ
PROCEDENCIA	: INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA
IMPUGNANTE	: SAN MARTIN CONTRATISTAS GENERALES S.A.
ACTO IMPUGNADO	: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 156-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ
MATERIAS	: - RELACIONES LABORALES - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por SAN MARTIN CONTRATISTAS GENERALES S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 156-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ de fecha 12 de octubre de 2022. Se **ESTABLECEN** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.28, 6.31 y 6.34** de la presente resolución, respecto a la vulneración de la dignidad de los trabajadores, al no haberles asignado ocupación efectiva, lo que constituye un acto de hostilidad.

Lima, 23 de abril de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por SAN MARTIN CONTRATISTAS GENERALES S.A., (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 156-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 12 de octubre 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° 213-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹. Las

actuaciones inspectivas culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 262-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante, por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por no asignarles función alguna, vulnerando la dignidad de los recurrentes, lo que constituye un acto de hostilidad; así como, por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, notificada en fecha 20 de junio de 2022; en mérito a la solicitud de actuación inspectiva presentada por los trabajadores Benito José López Zevallos y Julio Rolando Liñan Velásquez (Operadores de volquete), por supuestos actos de hostilidad.

1.2. Mediante Imputación de Cargos N° 292-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIFN, de fecha 21 de julio de 2022, notificada el 25 de julio 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° 313-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI, de fecha 12 de agosto de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Cajamarca, la que mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 413-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SISA, de fecha 12 de setiembre de 2022, notificada el 14 de setiembre de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 24,196.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, al no asignarles función alguna, ha vulnerado la dignidad de los recurrentes, lo que constituye un acto de hostilidad, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 24 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,098.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, notificada en casilla electrónica el 25 de mayo de 2022, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,098.00.

1.4. Con fecha 05 de octubre de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 413-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SISA, argumentando lo siguiente:

i. La inspeccionada señala que, la orden de inspección deberá archivarse por incumplimiento de plazos, en tanto que, la Orden de Inspección N° 213-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, tenía el plazo máximo de 45 días hábiles para realizar las actuaciones inspectivas, siendo que la primera actuación inspectiva se llevó a cabo el 21 de abril de 2022, hasta la fecha de emisión del Acta de Infracción, se han superado en exceso los 45 días hábiles.

ii. Por tanto, refieren que la Sub Intendencia no deberá acoger las sanciones propuestas, en tanto se han vulnerado las disposiciones legales. En tal sentido, dichas actuaciones no pueden traer como consecuencia una sanción para la empresa. Asimismo, alegan que se encuentran ante un Acta de Infracción nula de pleno derecho, toda vez que la misma fue expedida sin tener el plazo legalmente establecido para su emisión.

iii. Por otro lado, manifiestan que es falso que no hayan dispuesto brindar trabajo efectivo a los trabajadores en referencia; toda vez que, como bien se advierte de la denuncia presentada, dispusieron que los trabajadores sean sometidos a exámenes médicos a fin de prestar servicios efectivos en el centro de trabajo de la Sociedad Minera El Brocal S.A.A., con quien se mantiene un contrato de tercerización.

iv. Sobre el particular, señalan que, el no haber ofertado a los trabajadores brindar trabajo efectivo en una localidad distinta a Cajamarca, podría suponer un acto de hostilidad, en función a que, dicha locación, no es la única en la cual han prestado servicios y, por ende, no podría señalarse como el lugar en el cual regularmente prestan servicios.

v. Alegan que lo señalado por la Sub Intendencia, no tiene sustento alguno, en función a que, no se ha acreditado de ninguna forma que la salud emocional de los trabajadores se haya visto afectada por un supuesto acto de hostilidad, más aún si se tiene en cuenta que, se les ofertó prestar servicios específicos en un nuevo proyecto, sin embargo, rechazaron la oferta.

vi. Asimismo, refieren que no se ha demostrado en función a informes psicológicos, alguna afectación emocional, lo que supone un argumento sin sustento alguno. Más aún, se ha acreditado que los trabajadores continúan percibiendo sus remuneraciones, por lo que, su subsistencia no se encuentra en ningún peligro.

vii. Finalmente, refieren que la Resolución de Sub Intendencia propone una multa por el mismo concepto dos veces (incurrir en un acto de hostilidad y no cumplir con acreditar haber cesado dicho supuesto acto de hostilidad), lo que afecta su derecho a la solicitud de reducción de multa.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 156-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 12 de octubre de 2022², la Intendencia Regional de Cajamarca declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Respecto del exceso de plazo en la emisión del Acta de Infracción, debe hacerse de conocimiento que, de la revisión del expediente inspectivo se corrobora que, el inicio y fin de las actuaciones inspectivas se han llevado a cabo de acuerdo con las normas citadas, siendo que mediante la Orden de Inspección N° 263-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, se otorgó al personal inspectivo el plazo de **45 días hábiles** para realizar las actuaciones inspectivas de investigación, las cuales **iniciaron con fecha 21 de abril de 2022**, mediante visita inspectiva, conforme consta en el Acta de Infracción, **para finalmente ser concluidas el día 23 de junio de 2022, fecha en la que se programó la última Actuación Inspectiva, la cual consistió en la verificación del cumplimiento de la Medida Inspectiva de Requerimiento, tiempo menor al concedido para la realización de las actuaciones inspectivas (28 de junio de 2022), estando conforme a Ley.**

ii. Siendo completamente válido, después de concluida la última actuación inspectiva, que el personal inspectivo haya elaborado el Acta de Infracción con fecha posterior al plazo otorgado para las actuaciones inspectivas, pues

ya contaba con todos los medios de prueba actuados para poder expedirla, en la fecha pertinente, no estando aquello prohibido por la LGIT ni el RLGIT.

iii. Por otro lado, debe tenerse en cuenta el numeral 151.3 del artículo 151 del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el TUO de la Ley N° 27444, que prescribe, que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público, siendo que la actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga, por la naturaleza perentoria del plazo.

iv. Que, la inspeccionada manifiesta que, no tendrían puestos disponibles de operación en la ciudad de Cajamarca, lo cual carece de veracidad, tal como lo ha señalado el inspector comisionado, siendo que la misma ha venido ofreciendo los puestos de Operador de Volquete, a través de diversos medios digitales en Cajamarca.

v. Que, a los trabajadores afectados se les mantiene durante la jornada y horario de trabajo sin darle ocupación efectiva de ningún tipo, no se les asigna trabajo ni labores efectivas, cuyos hechos lesionan la dignidad de los trabajadores en el ámbito de trabajo. Asimismo, la inspeccionada no sustentó objetiva y razonablemente la propuesta de traslado a Sociedad Minera El Brocal S.A.A., la cual se encuentra en una localidad de Cerro de Pasco; es decir, un centro laboral alejado de Cajamarca, teniendo en cuenta que mantendría operaciones actualmente en Cajamarca y se encontraría ofertando puestos laborales que podían desempeñar los trabajadores afectados.

vi. Sobre el principio de non bis in idem, se observa que no ha existido transgresión, toda vez que los hechos y fundamentos constitutivos de las infracciones atribuidas a la inspeccionada en el presente procedimiento son distintos.

1.6. Con fecha 07 de noviembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Cajamarca, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 156-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ.

1.7. La Intendencia Regional de Cajamarca admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM N° 873-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, recibido el 09 de noviembre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

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

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

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 SAN MARTÍN CONTRATISTAS GENERALES S.A.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que SAN MARTÍN CONTRATISTAS GENERALES S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 156-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, que confirmó la sanción impuesta de S/ 24,196.00, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT y, una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del citado cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 18 de octubre de 2022.

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

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 07 de noviembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 156-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, señalando los siguientes alegatos:

i. Refieren que se ha inaplicado el artículo 13 de la LGIT, en concordancia con el artículo 13 del RLGIT, en tanto que, la Orden de Inspección tenía el plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para realizar las actuaciones inspectivas, siendo que la primera actuación inspectiva se

llevó a cabo el 21 de abril de 2022, hasta la fecha de emisión del Acta de Infracción, se han superado en exceso los 45 días hábiles. Por tanto, dichas actuaciones no pueden traer como consecuencia una sanción para la empresa, en tanto que atenta contra el derecho de los administrados al debido procedimiento.

ii. Asimismo, alegan que, el incumplimiento de los plazos legales establecidos en el RLGIT, supone la inobservancia de las normas legales, causal de nulidad expresamente establecida por el TUO de la LPAG. Siendo ello así, señalan que se encuentran frente a un Acta de Infracción nula de pleno derecho, toda vez que fue expedida sin tener en cuenta el plazo legalmente establecido para su emisión, lo cual implica, que las resoluciones emitidas posteriormente, por consecuencia, sean nulas, debiendo archivar el procedimiento.

iii. Por otro lado, alegan la inaplicación del artículo 9 del TUO de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, toda vez que, en uso de su facultad de dirección, en función a criterios de razonabilidad, se dispuso que los trabajadores supuestamente afectados, presten servicios en el centro de trabajo ubicado en Cerro de Pasco, no obstante, a pesar de que, han demostrado la medida razonable, la Intendencia dispuso ratificar la sanción.

iv. Manifiestan que, se advierte de la denuncia presentada por los trabajadores, que dispusieron que sean sometidos a exámenes médicos a fin de prestar servicios efectivos en el centro de trabajo de la Sociedad Minera El Brocal S.A.A., de la localidad de Cerro de Pasco, con quien se mantiene contrato de tercerización, lo que consta de la oferta que realizaron vía correo electrónico a los trabajadores.

v. Señalan que dicha medida, fue abiertamente razonable, toda vez que, Cajamarca no es el único lugar en el cual, los trabajadores prestaron servicios, en tanto que, antes de prestar servicios en el proyecto Shahuindo, los trabajadores brindaron servicios efectivos en el centro de trabajo de Shougang Hierro Perú S.A.A., empresa que realiza sus actividades en Marcona, provincia de Nazca, departamento de Ica, lo que se acredita con las hojas de movimiento de personal de los trabajadores, así como con las boletas de pago. Por tanto, refieren que era razonable otorgar trabajo efectivo en Cerro de Pasco, pues es claro que no debían tener impedimento para prestar servicios en Cerro de Pasco.

vi. Por otro lado, alegan que se ha inaplicado el numeral 11) del artículo 248 del TUO de la LPAG, en tanto que, se ha incurrido en una grave afectación al principio de non bis in ídem, toda vez que, proponen una multa por el mismo concepto dos veces, (incurrir en un acto de hostilidad y no cumplir con acreditar haber cesado dicho supuesto acto de hostilidad), lo que implica pagar una multa mayor a la que corresponde, lo que afecta su derecho a la solicitud de reducción de multa, pues la reducción es sobre el monto adicional por dicha sanción. Finalmente, se afecta la finalidad de la inspección, la misma que no es imponer sanciones económicas, sino orientar al administrado en procura del cumplimiento de sus obligaciones sociolaborales.

vii. Por último, señalan que la multa deberá ser desestimada, pues reiterar la sanción afecta gravemente el principio de non bis in ídem. Por tal motivo, no se debe acoger la multa propuesta.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre los elementos constitutivos del acto de hostilidad

6.1 Con la finalidad de determinar si -en el presente caso- 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.

6.2 Nuestro ordenamiento jurídico otorga primacía a la dignidad de la persona humana, toda vez que, el artículo 1 de la Constitución Política del Perú de 1993 consagra:

“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 “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 (énfasis añadido).

6.3 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 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 (...)" (énfasis añadido).

6.4 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**" (énfasis añadido)."

6.5 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.

6.6 Respecto al poder de dirección, Guillermo Boza señala que, este, 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. Los segundos 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 trabajador¹⁰.

6.7 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 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).

6.8 Sobre el particular, de acuerdo con la doctrina¹¹, "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 sólo en 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"¹².

6.9 Por otro lado, Carlos Blancas cuando habla del acoso moral, refiere que la noción jurídica no está centrada en el daño psicológico, e incluso físico, que esta conducta produce al trabajador, como sucede en su concepción psicológica o psiquiátrica, sino en la naturaleza de los bienes jurídicos y derechos que ella lesiona, particularmente la dignidad e integridad moral y psíquica del trabajo¹³.

6.10 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.

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

6.12 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.

6.13 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 siguiente¹⁴:

"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).

6.14 A propósito del concepto de razonabilidad, el Tribunal Constitucional lo ha definido como sigue¹⁵:

"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).

Sobre los actos de hostilidad en el caso materia de revisión

6.15 En el caso presente, esta Sala advierte que la imputación materia del presente procedimiento administrativo sancionador se constriñe en analizar, sí, la impugnante, excediendo su poder de dirección, afectó la dignidad de los trabajadores Benito José López Zevallos y Julio Rolando Liñan Velásquez (Operadores de volquete), en razón de no haberles asignado funciones de manera permanente, desde el mes de enero de 2022 hasta junio de 2022, constituyendo un acto de hostilidad laboral.

6.16 Al respecto, los inspectores comisionados dejaron constancia en el numeral 4.15 de los hechos constatados del Acta de Infracción lo siguiente: "La

empresa inspeccionada, al no asignarles función alguna a los recurrentes, hasta el momento en el que se realizó la intervención de la autoridad inspectiva, ha vulnerado su dignidad; lo que constituye un acto de hostilidad, al haber sido desplazados de las actividades que regularmente desempeñaban como operadores de volquetes y haberlos colocado en una situación de improductividad absoluta. Situación que se ha iniciado desde enero 2022 y que se ha extendido hasta la fecha y en la integridad de la jornada laboral que desempeñan; lo cual no solo afecta la situación personal y principalmente emocional de los recurrentes, sino que también vulnera su derecho al trabajo”.

6.17 Del expediente inspectivo, se advierte la solicitud de actuación inspectiva presentada por los trabajadores Benito José López Zevallos y Julio Rolando Liñan Velásquez (en adelante, recurrentes), en la cual manifiestan que, “El 20 de diciembre del año 2021 culminaron las actividades de la empresa en la Minera Shahuindo y nos indicaron que nos iban a reubicar en otra sede de Cajamarca; sin embargo, desde esa fecha nos han venido otorgando vacaciones pendientes y licencias con goce de haber hasta la actualidad. Se han venido realizando convocatorias de personal para nuestro mismo puesto de trabajo (Operador de Volquete), como acreditado en los correos electrónicos adjuntos; dicha convocatoria es para la Minera “La Zanja”, pero a mi persona, de manera hostil, me indicaron que pasaría examen médico para trasladarme a Cerro de Pasco, me realicé dicho examen pero nuevamente me están solicitando que efectúe otro examen médico para un sede distinta, alejada de Cerro de Pasco, lo cual causa perjuicio a mi persona, frente a esta situación comunicamos los hechos al Secretario General de nuestro Sindicato (Carlos Acuña Campos), el mismo que hizo llegar las cartas de cese de actos de hostilidad a través de correo”.

6.18 En ese contexto, se tiene de las actuaciones inspectivas de investigación realizadas por la inspectora comisionada que, los recurrentes prestan servicios para la inspeccionada, bajo contrato a plazo indeterminado, en el cargo de “Operadores de volquete”, y conforme a lo expresamente manifestado por la impugnante, la situación actual de los recurrentes sería la que se señala a continuación:

Figura N° 01:

“Situación Laboral: Liñan Velásquez, Julio Rolando

- El señor Liñan Velásquez Julio Rolando fue transferido de la sede SHOUANG al proyecto SHAHUINDO con fecha 21.03.2021, por cierre de planilla se hizo el cambio de centro de costo en SAP 01.04.2021.
- Estuvieron laborando como operadores de volquete de volvo ISHIF hasta el mes de setiembre de 2021.
- En el mes de setiembre fueron capacitados para poder operar los volquetes SCANIA OPTICRUISE, desde el mes de octubre del 2021 hasta diciembre del 2021 estuvieron operando el volquete de marca Scania.
- En el mes de diciembre del 2021 culmina el contrato con el cliente de Pan American Silver (Proyecto Shahuindo) por lo que **solo hasta ese mes trabajaron efectivamente en el proyecto.**
- **Actualmente continúan en el centro de costos de proyecto Shahuindo, sin otra obra designada para laborar”.**

“Situación Laboral: López Zevallos, Benito José

- El señor López Zevallos, Benito José fue transferido de la sede SHOUANG al proyecto SHAHUINDO con fecha 21.03.2021.
- Estuvieron como operador volquete de volvo ISHIF hasta el mes de setiembre de 2021.
- En el mes de setiembre fueron capacitados para poder operar los volquetes SCANIA OPTICRUISE, desde el mes de octubre del 2021 hasta diciembre del 2021 estuvieron operando el volquete de marca Scania.
- En el mes de diciembre del 2021 culmina el contrato con el cliente de Pan American Silver (Proyecto Shahuindo), por lo que **solo hasta ese mes trabajaron efectivamente en el proyecto.**
- **Actualmente continúan en el centro de costos de proyecto Shahuindo, sin otra obra designada para laborar”.**

6.19 En tal sentido, se verificó que, los recurrentes fueron trasladados desde la sede Shougang al proyecto Shahuindo, con fecha 21 de marzo de 2021; último centro de trabajo en el que prestaron servicios hasta diciembre del 2021, fecha que coincide con la culminación del contrato que la impugnante tenía suscrito con su cliente

Pan American Silver (Proyecto Shahuindo). Por lo que, desde enero de 2022 hasta la actualidad (fecha de las actuaciones inspectivas), los recurrentes no cuentan con labores efectivas asignadas.

6.20 Sin embargo, de los contratos suscritos entre la impugnante con Minera La Zanja S.R.L. y Minera Coimolache, se evidencia que, cuenta con centros de operaciones en el departamento de Cajamarca, y si bien es cierto, no se tratan del mismo objeto del contrato, se ha constatado que la impugnante necesita trabajadores con el cargo de “Operador de volquete” para el departamento de Cajamarca, apreciándose además esto en las convocatorias que se ofertan en diferentes sitios de internet; no obstante, por casi 6 meses, a los recurrentes no se les ha asignado labores efectivas, pese a existir dos centros de operaciones en la región (Minera La Zanja S.R.L. y Minera Coimolache).

6.21 Asimismo, se tiene del reporte TR5 del T-Registro (fecha de generación 27 de mayo de 2022), exhibido por la impugnante a través de la casilla electrónica que, se ha podido verificar que la impugnante ha incorporado a su planilla a trabajadores con el cargo de conductores de camiones pesados, como es el caso del trabajador Yalico Cárdenas Alfredo. Sin embargo, de acuerdo al contrato de trabajo exhibido, el citado trabajador fue contratado para que desarrolle labores de operación de volquete. Así también, se ha podido constatar en el módulo de planilla electrónica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que, la impugnante ha ingresado a la planilla, desde enero a marzo de 2022, a ciento cincuenta y un (151) conductores de camiones pesados; si bien la planilla corresponde a todos los trabajadores a nivel nacional, cabe precisar que se ha dejado constancia sobre la existencia de ofertas de trabajo para “Operador de volquete” para la región Cajamarca. Por lo que, lo alegado por la impugnante no la exime del cumplimiento de su obligación de brindar labores efectivas a los recurrentes, y se prefiera contratar nuevo personal, dejando a los trabajadores afectados sin labores por casi 6 meses.

6.22 Respecto a la ocupación efectiva, Carlos Blancas señala que, la inactividad forzosa del trabajador, derivada de la falta de asignación de tareas o funciones específicas, salvo que esta obedezca a situaciones objetivas, de carácter general y ajenas a la voluntad del empleador, es considerada contraria al “derecho del trabajo, aun cuando ella no afecte la percepción del salario por el trabajador. Por ello, la moderna doctrina del contrato de trabajo, atribuye a este, cuando menos, una doble finalidad: la economía, que se satisface con el pago del salario, y la humana y profesional, que solo puede cumplirse si a través del trabajo la persona desarrolla sus capacidades y perfecciona su formación profesional. De allí que el solo pago del salario a un trabajador a que se obliga a permanecer inactivo, no satisface todos los fines del contrato de trabajo y vulnera, por consiguiente, el derecho al trabajo¹⁶.

6.23 Asimismo, según lo manifestado por Grisolia, junto con la cancelación de la remuneración es uno de los deberes fundamentales del trabajador y conforma un derecho del trabajador reclamar el otorgamiento de trabajo. Así, existe la obligación del empleador de ofrecer trabajo apropiado-ocupación efectiva-a la función o categoría que efectúa el trabajador. Si el empleador no le otorga ocupación, el trabajador puede reclamarlo no bastando con que el empleador solvente el pago de la remuneración. Resulta infundado y contrario a la buena fe no hacer utilidad de la fuerza de trabajo que el trabajador pone a disposición del empleador. Y, en tal sentido, el deber de ocupación incluye, a su vez, la obligación empresarial de otorgar las herramientas y la materia prima necesarias y todos los instrumentos indispensables para el trabajo.¹⁷

6.24 Por otro lado, en el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en la Sentencia respecto del Expediente N° 9707-2005-PA/TC, de fecha 23 de febrero de 2006, al indicar que:

“(…) (d)e allí que el inciso 1 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú consagra el derecho a la integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar, lo que sólo puede ser logrado a través de una actividad que permita desarrollar todas las capacidades mentales y psíquicas innatas y para las que una persona está preparada. No cabe duda que dicha actividad es el trabajo y, por ello, el artículo 22 del citado texto Constitucional

establece que el trabajo es una deber y un derecho que es base del bienestar social y medio de realización de la persona, significando que en la relación laboral se debe respetar el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación (artículo 26 de la Constitución Política del Perú) y sin que dicha relación laboral limite el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconozca o rebaja la dignidad del trabajador (artículo 23 de la Constitución Política del Perú)".

6.25 De igual manera, la Corte Suprema emite pronunciamiento en la CASACIÓN N° 3034-2012-LIMA, al respecto:

"Décimo.- Que, en el caso de autos, la demandante señala haberse sentido afectada en su dignidad en tanto no se le asignaron funciones a realizar, las mismas que si bien se ha señalado están especificadas en la Hoja de Descripción de cargo, sin embargo, no se apareja medio de prueba de que el Jefe Inmediato le haya asignado una o algunas funciones, menoscabando su dignidad, al crearle sentimiento de insatisfacción que atenta a su buen equilibrio emocional, al mantenerla durante largos períodos de tiempo sin realizar labor alguna, hecho contraproducente además para la institución.

Undécimo.- Que, siendo el trabajo la base del bienestar social y un medio de realización de la persona, garantizada en el artículo 22° de la Constitución Política del Estado, los actos de la demandada resultan contrarios a la dignidad de la persona (...)"

6.26 Por tanto, al no asignarles ocupación efectiva y otorgarles licencias con goce de haber a los trabajadores, desde el mes de enero de 2022 hasta junio de 2022, la impugnante ha sobrepasado los límites de su poder de directriz, pues no consideró la afectación a la dignidad de los trabajadores, al propiciarles momentos de angustia, por no conocer la situación exacta de sus condiciones de trabajo por un periodo tan prolongado.

6.27 Al respecto, en distintas resoluciones emitidas por la Primera Sala de este Tribunal, en el marco de la atención de los recursos de revisión, se advierte una tendencia de parte del empleador, referida a la afectación de la dignidad de los trabajadores, al no haberles asignado ocupación efectiva, como puede verse en las Resoluciones N° 957-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 1207-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 729-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, 825-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y 932-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

6.28 Sobre ello, es importante resaltar que cuando un trabajador se compromete a prestar sus servicios personales y subordinados, naturalmente, ello se debe corresponder con el ofrecimiento de funciones por parte del empleador. Y es que no solamente, en una relación está de por medio, la acreencia de una remuneración, dado que una persona natural, cuando se compromete con su contraparte laboral, no solo lo hace por la contraprestación económica que percibirá, dado que subyacen a su contratación, intereses de índole profesional y personal, aspecto que merece tutela de forma tal y como ocurre con el móvil económico referido. Justamente, en función a ello, encuentra fundamento jurídico el denominado "derecho a la ocupación efectiva", que se nutre del reconocimiento prioritario de la dignidad humana en el trabajo (conforme a la lectura sincronizada de los artículos 1 y 23 de la Constitución).

6.29 Al respecto, la doctrina especializada, explica que en el terreno profesional una desocupación del trabajador incide directamente sobre sus posibilidades de promoción y formación profesionales, cuyo desenvolvimiento solamente puede alcanzarse a través de la realización de un trabajo. En ese sentido, la falta de asignación de funciones, generaría que las expectativas profesionales de un trabajador resulten gravemente afectadas, tanto en el sentido estático de la formación, como en el dinámico de una promoción futura¹⁸.

6.30 Desde esa perspectiva, también debe tenerse en cuenta el criterio esbozado por la Corte Suprema de Justicia del Perú, en la Casación Laboral N° 25294-2018 Lima Norte, la cual relaciona la afectación de la dignidad del trabajador cuando este se encuentra sin prestar labor efectiva:

"(...) si bien el acto de hostilidad denunciado ya no puede ser materia de debate por haberse producido la sustracción de la materia; sin embargo, **es un hecho real y concreto que el demandante durante aproximadamente cuatro meses que se encontró en el auditorio de la demandada sin prestar labor efectiva, fue víctima de actos en contra de su dignidad**, que generaron no sólo la angustia, dolor y sufrimiento, sino que también lesionó los sentimientos considerados socialmente dignos o legítimos, ya que durante ese tiempo, **el trabajador se encontró en una incertidumbre laboral, puesto que su panorama era incierto, lo cual le generó preocupación y sufrimiento al sentir recortado su derecho al trabajo, reconocido constitucionalmente; demostrándose con ello, que el accionar de la demandada, no sólo afectó los sentimientos propios del actos, sino sus derechos**" (énfasis añadido).

6.31 De esta forma, se puede concluir que la lesión a la dignidad del trabajador no solo se produce cuando se realizan actos que puedan interferir en el desempeño de sus funciones o a los supuestos descritos en el artículo 30 del TUO de la LPCL. Por el contrario, las agresiones contra la dignidad de la persona que trabaja también se producen cuando el empleador decide, arbitraria e injustificadamente, no encomendar tareas al trabajador a su disposición. La inactividad profesional generada resulta contraria al desarrollo de las capacidades y potenciales profesionales.

6.32 Al respecto, el profesor Blancas rescata esta idea al señalar que es el trabajador quien requiere que sus capacidades y potenciales profesionales se desarrollen de tal manera que permitan su realización personal. Justamente por ello, la misma Constitución ha sabido recoger con claridad y rotundamente esta perspectiva y no en vano especifica que: "El trabajador (...) es base del bienestar social y un medio de realización de la persona".

6.33 Por otro lado, tomando en cuenta lo indicado por Guanche, cabe indicar que el derecho a la ocupación efectiva sienta también sus raíces en concreciones de la dignidad de la persona como la protección de su profesionalidad, con lo cual, creemos que el menoscabo a su dignidad se materializa con la no designación de tareas a realizar que afecta su derecho de ocupación efectiva¹⁹.

6.34 En consecuencia, la impugnante ha vulnerado el derecho al trabajo, lo cual comprende no solo el acceso al empleo, sino también el derecho a la ocupación efectiva del puesto de trabajo, esto es, el derecho al desarrollo de la prestación laboral en forma ordinaria, siendo que realizar un trabajo supone un medio por el cual el individuo no solo logra obtener un sustento económico, sino también, consigue desarrollar su persona, su propio profesionalismo o su proyecto de vida, por lo que estos hechos implican un atentado contra la dignidad del trabajador, configurándose así, en un acto de hostilidad que afecta la dignidad de la persona, prevista en el literal g) del artículo 30 del TUO LPCL.

6.35 Asimismo, sin perjuicio de lo señalado, cabe mencionar que en virtud al ius variandi, el empleador puede modificar unilateralmente distintos elementos de la prestación laboral de los trabajadores, así como la situación de los mismos dentro de la empresa, desde el lugar en el centro de trabajo, hasta las categorías y funciones que le corresponden a un trabajador; esta facultad que tiene el empleador se encuentra recogida en el artículo 9 de la LPCL, cuyo segundo párrafo reconoce que el empleador puede introducir cambios en la forma y modo de la prestación laboral **siempre que cumpla con criterios de razonabilidad** y de acuerdo a las necesidades del centro de trabajo (énfasis añadido).

6.36 Por todo lo expuesto, se advierte que las decisiones de la impugnante como poseedor del poder de dirección no deben perjudicar a los trabajadores ni a sus derechos constitucionales como persona; por tanto, la impugnante al no asignarles funciones a los recurrentes desde enero de 2022 hasta junio de 2022, ha vulnerado su dignidad, lo que constituye un acto de hostilidad, al haber sido desplazados de las actividades que regularmente desempeñaban como operadores de volquetes y haberlos colocado en una situación de improductividad absoluta (en el centro de costos de proyecto Shahuindo, sin otra obra designada para laborar), lo cual no solo afecta la situación personal y

principalmente emocional de los recurrentes, sino también vulnera su derecho al trabajo.

6.37 En ese contexto, teniendo en cuenta que es el empleador quien establece las condiciones laborales y asigna las funciones a los trabajadores, no se advierte en el caso concreto que, la impugnante haya presentado medio probatorio que acredite la asignación de trabajo efectivo durante el periodo señalado a los trabajadores Benito José López Zevallos y Julio Rolando Liñan Velásquez (Operadores de volquete), ni se aprecia elemento justificativo que explique tal situación. Por tanto, no se observa una razón que permita suponer que la inactividad efectiva haya tenido alguna explicación, por lo que debe mantenerse que la afectación al derecho al trabajo y a la ocupación efectiva de los trabajadores se ha sacrificado sin que exista algún otro bien tutelable o derecho apreciable.

6.38 Respecto a lo alegado por la impugnante, referido a que se ha inaplicado el artículo 9 del TUO LPCL, toda vez que, en uso de su facultad de dirección, en función a criterios de razonabilidad, se dispuso que los trabajadores supuestamente afectados, presten servicios en el centro de trabajo ubicado en Cerro de Pasco; sobre el particular, se tiene que, la impugnante no acreditó de manera objetiva y razonable la propuesta de traslado a Sociedad Minera El Brocal S.A.A., que se encuentra en una localidad de Cerro de Pasco; es decir, un centro laboral alejado de Cajamarca. Sin embargo, se ha demostrado que la impugnante viene realizando ofertas laborales en los puestos de "Operador de volquete", a través de los diversos medios digitales en la ciudad de Cajamarca, que se ha dejado constancia en el Acta de Infracción, teniendo en cuenta que mantendría operaciones actualmente en la citada ciudad, en razón de que, mantiene vigentes contratos suscritos con Minera La Zanja S.R.L. y Minera Coimolache; puestos laborales que podían desempeñar los trabajadores afectados.

6.39 Por las consideraciones expuestas, no corresponde acoger los argumentos expuestos en el recurso de revisión interpuesto, dirigidos a cuestionar este extremo, confirmando la sanción impuesta por la infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.

Sobre el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento

6.40 En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

6.41 Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

"Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. **Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas.** (...)" (énfasis añadido).

6.42 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2, que:

"Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización" (énfasis añadido).

6.43 Como se evidencia de las normas acotadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado, de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.

6.44 En tal sentido, corresponde analizar si en uso de dicha facultad, los inspectores comisionados, extendieron la medida inspectiva de requerimiento en consideración al presupuesto principal contenido en el artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, referente a la comprobación de la existencia de infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral al momento de emitir dicho requerimiento. De lo contrario, se estaría incurriendo en una vulneración del principio de legalidad²⁰.

6.45 De las actuaciones inspectivas realizadas, se evidencia que el inspector comisionado emitió la medida de requerimiento de fecha 20 de junio de 2022, con la finalidad que la impugnante cumpla con: "Acreditar el cese del acto de hostilidad antes señalado, cometido contra los recurrentes LOPEZ ZEVALLOS BENITO JOSE y LIÑAN VELASQUEZ JULIO ROLANDO, debiendo designarle las funciones que venían desempeñando antes de enero 2022 u otras iguales o similares, respetando su categoría y remuneración y sin menoscabar la dignidad de los recurrentes". Para el cumplimiento de la misma, se otorgó un plazo de tres (03) días hábiles, bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva en caso de incumplimiento.

6.46 Al respecto, cabe señalar que, el TUO de la LPAG establece que: "la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la **colaboración** y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental"²¹ (énfasis añadido).

6.47 Del mismo modo, el numeral 15.1 del artículo 15 del RLGIT, establece que "durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley". Concordante con el artículo 36²² de la LGIT que establece que las acciones u omisiones de los sujetos obligados, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados, constituyen infracción a la labor inspectiva.

6.48 En tal sentido, atendiendo a lo antes determinado y lo acreditado por las instancias anteriores, se evidencia que la comisionada emitió la medida inspectiva de requerimiento al amparo de lo previsto en el artículo 14 de la LGIT y 17.2 del RLGIT, resultando la misma razonable. Por lo que, al no tenerse por cumplido lo requerido, ha incurrido en la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, correspondiendo confirmar la multa impuesta en este extremo.

Sobre el principio del non bis in idem

6.49 Debemos precisar que el principio de *non bis in idem* se encuentra regulado en el numeral 11 del artículo 248° del TUO de la LPAG, mediante la cual el Estado se encuentra impedido de imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho, en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

6.50 Por su parte, el máximo intérprete de la constitución, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 02704-2012-PHC/TC²³ y N° 2050-2002-AA/TC²⁴, remarca la triple identidad en que se sustenta este principio, que, en su aspecto material, no permite que el administrado sea sancionado dos veces por un mismo hecho y procesalmente no es permisible que nadie sea juzgado dos veces por un mismo hecho.

6.51 De manera explicativa, según Morón Urbina²⁵, los presupuestos de operatividad de este principio rector se encuentran supeditado a los siguientes elementos:

a. Identidad Subjetiva.- Para que se configure este presupuesto el administrado debe ser el mismo en ambos procedimientos.

b. Identidad Objetiva.- Los hechos constitutivos de la infracción deben ser los mismos en ambos procedimientos.

c. Identidad causal o de fundamento.- Identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.

6.52 Conforme a ello, se analizará si, en efecto, la infracción por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento del 20 de junio de 2022, posee los mismos elementos que la infracción en materia de relaciones laborales, cuyo incumplimiento han sido imputado a la impugnante en el presente procedimiento administrativo sancionador.

6.53 Se debe indicar que, de acuerdo al numeral 5.3 del inciso 5 del artículo 5° del LGIT²⁶, las medidas de requerimiento obligan al sujeto inspeccionado en adoptar -dentro de un plazo determinado- las medidas correspondientes, a fin de otorgar cumplimiento a la normativa del ordenamiento sociolaboral.

6.54 Conforme a ello, la medida inspectiva persigue la subordinación legalmente justificada de los administrados, a fin de garantizar la eficacia de la actividad de inspección, y lograr con ello la promoción del cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables.

6.55 En ese orden de ideas, existe una notable diferencia en los fundamentos que tutelan las medidas de requerimiento, respecto a las obligaciones en materia laboral que pretende tutelar; dado que, en la primera, se garantiza exclusivamente la eficacia de la inspección dentro del marco de promoción de las obligaciones laborales. En cambio, en las infracciones en materia de relaciones laborales, se avoca al reconocimiento de diversos derechos sociolaborales en beneficio del trabajador, independientemente del plano de la actividad inspectiva.

6.56 Por tales razones, este extremo del recurso debe ser desestimado.

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

6.57 Sobre el particular, el numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

“Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, **los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.**

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

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

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.** Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

6.59 En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 413-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ/SISA, como la Resolución de Intendencia N° 156-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestos por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

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

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

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

6.63 Por tales razones, se debe desestimar la nulidad deducida por la impugnante, al no evidenciarse que, en el presente procedimiento, se haya incurrido en alguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG, al haberse respetado el derecho al debido proceso administrativo de la recurrente. Por tanto, no cabe acoger este extremo del recurso.

Sobre el plazo para la extensión del Acta de Infracción

6.64 De acuerdo a las definiciones contempladas en el artículo 1 de la LGIT, la función inspectiva es la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. En esa línea, el artículo 5 de la LGIT, contempla las facultades inspectivas que los inspectores de trabajo están investidos de autoridad para ejercer durante el desarrollo de las funciones de inspección. Por ello, el numeral 5.5²⁷ del referido artículo 5 de la LGIT, señala que los inspectores de trabajo adoptan, entre otras medidas según sea el caso, una vez finalizadas las diligencias inspectivas, el inicio del procedimiento administrativo sancionador mediante la extensión del Acta de Infracción.

6.65 Tomando en cuenta lo antes expuesto, se debe precisar que, el numeral 13.5 del artículo 13 del RLGIT señala: “Las medidas a que se refiere el numeral 5 del artículo 5 de la Ley se adoptan dentro del plazo establecido para la realización de las actuaciones de investigación o comprobatorias a que se refieren los numerales 13.3 y 13.4 del artículo 13”. Ahora, de la revisión de los numerales 13.3 y 13.4 del artículo 13 del RLGIT, se advierte que la norma dispone que las actuaciones de investigación o

comprobatorias deben realizarse dentro del plazo señalado en las ordenes de inspección, siendo el plazo máximo para su realización el de treinta (30) días hábiles, computándose desde la fecha en que se inicien las actuaciones inspectivas, y que la prórroga del plazo para el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias, autorizada conforme a lo previsto en la Ley, se puede efectuar una sola vez y por el plazo máximo de treinta (30) días hábiles.

6.66 En ese contexto, del Acta de Infracción se advierte que el plazo otorgado para la realización de las actuaciones inspectivas de investigación fue de cuarenta y cinco (45) días hábiles. Por tanto, considerando que el cómputo del plazo se inicia desde la fecha en que se inician las actuaciones inspectivas que, según se aprecia del Acta de Infracción, éstas iniciaron el 21 de abril de 2022, mediante visita inspectiva, finalizando el 23 de junio de 2022, con la verificación de la medida inspectiva de requerimiento; sin embargo, los inspectores de trabajo tenían hasta el 28 de junio de 2022 para extender el plazo de realización de las actuaciones inspectivas.

6.67 Entonces, de acuerdo a lo expuesto, el numeral 13.5 del artículo 13 del RLGIT, dispone el plazo en el cual los inspectores de trabajo deben extender el Acta de Infracción, siendo este el plazo establecido para la realización de las actuaciones inspectivas; y no un plazo perentorio para la notificación del Acta de Infracción. Por lo tanto, no ha existido incumplimiento alguno por parte de los inspectores de trabajo sobre la obligación legal contenida en la disposición normativa antes acotada, como erróneamente alega la impugnante en su escrito que contiene su recurso de revisión, pues el Acta de Infracción fue emitida dentro del plazo establecido para las actuaciones inspectivas; esto es, dentro de los 45 días hábiles dispuestos para la realización de las actuaciones inspectivas, según la Orden de Inspección N° 213-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ.

6.68 Por otro lado, corresponde precisar que, al momento en que concluyen las actuaciones inspectivas, no existía norma expresa que señalara un plazo perentorio para la emisión y notificación del Acta de Infracción; aunado a ello, si bien el numeral 24.1²⁸ del artículo 24 del TUO de la LPAG, dispone que toda notificación debe practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (05) días a partir de la expedición del acto que se notifique. Es importante recalcar lo dispuesto en el artículo 15 del TUO de la LPAG que señala lo siguiente: "Los vicios incurridos en la ejecución de un acto administrativo, o en su notificación a los administrados, son independientes de su validez", y lo consignado en el numeral 151.3 del artículo 151 del mismo cuerpo legal que precisa: "El vencimiento del plazo para cumplir un acto o cargo a la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo".

6.69 Por lo tanto, la inobservancia del plazo legal no impide que las autoridades competentes, que están a cargo del trámite del procedimiento administrativo sancionador, realicen las actuaciones que sean necesarias, a efectos que se proceda con la notificación del Acta de Infracción; máxime si la LGIT y el RLGIT, no disponen como consecuencia jurídica la nulidad del acto administrativo por efectuar actuaciones fuera del plazo legal. Por ende, todos los argumentos dirigidos en este extremo deben ser desestimados.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

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

N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación Legal y Clasificación
1	Relaciones Laborales	No asignarles función alguna, vulnerando la dignidad de los recurrentes, lo que constituye un acto de hostilidad.	Numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. MUY GRAVE

N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación Legal y Clasificación
2	Labor inspectiva	No cumplir con la medida inspectiva de requerimiento notificada en casilla electrónica el 25 de mayo de 2022.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. MUY GRAVE

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

VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

8.1 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.

8.2 En tal sentido, atendiendo a la vulneración de la dignidad de los trabajadores, al no haberles asignado ocupación efectiva, lo que constituye un acto de hostilidad, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.28**, **6.31** y **6.34** de la presente resolución, sean declarados precedentes administrativos 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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por SAN MARTIN CONTRATISTAS GENERALES S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 156-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 12 de octubre de 2022, emitida por la Intendencia Regional de Cajamarca, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 282-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 156-2022-SUNAFIL/IRE-CAJ, en todos sus extremos.

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

Cuarto.- ESTABLECER, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.28**, **6.31** y **6.34** 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 SAN MARTIN CONTRATISTAS GENERALES S.A., y a la Intendencia Regional de Cajamarca, para sus efectos y fines pertinentes.

Séptimo.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante 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: DESIRÉE ORSINI

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

² Notificada a la impugnante el 17 de octubre de 2022.

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa. El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

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

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

⁹ Cfr. MOLERO MANGLANO, Carlos; SÁNCHEZ-CERVERA VALDÉS, José Manuel y otros. Manual de Derecho del Trabajo. 5ta. Edición. Navarra. Editorial Aranzadi. 2005, pp. 270-273.

¹⁰ BOZA PRO, Guillermo. Lecciones de Derecho del Trabajo. 1ra. Edición. Lima. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2011, pp. 129,130.

¹¹ TOYAMA, Jorge. El derecho individual del trabajo en el Perú, un enfoque teórico-práctico. Gaceta Jurídica, Lima, 2015, p. 251.

¹² TOYAMA, Jorge. El derecho individual del trabajo en el Perú, un enfoque teórico-práctico. Gaceta Jurídica, Lima, 2015, p. 251.

¹³ Blancas Bustamante C. (2007). El acoso moral en la relación de trabajo (1. ed.). Palestra Ed.

¹⁴ Casación Laboral N° 25294-2018 LIMA NORTE.

¹⁵ Exp. 2235-2004-AA/TC, Fundamento 6, segundo párrafo.

¹⁶ BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. El Derecho del Trabajo en la Futura Constitución. Derecho PUCP. p. 101.

¹⁷ GRISOLIA, J. Derecho del trabajo y de la seguridad social. Buenos Aires: Lexis Nexis. p. 663.

¹⁸ Guanche, Alberto. El derecho del trabajador a la ocupación efectiva. Civitas. Madrid, 1993, p. 36.

¹⁹ Guanche, Alberto. El derecho del trabajador a la ocupación efectiva. Civitas. Madrid, 1993, p. 34 y 35.

²⁰ "TUO de la LPAG, Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)"

²¹ Principio de buena fe procedimental regulado en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

²² "LGIT, Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva:

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Supervisores Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento. Tales infracciones pueden consistir en:

1. La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del Inspector del Trabajo de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.

2. El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia.

3. La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren".

²³ Fund. Jur. N° 3.3.

²⁴ Fund. Jur. N° 19.

²⁵ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2011, pp.729-730.

²⁶ "LGIT, Artículo 5.- Facultades inspectivas

En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para: (...)

5. Adoptar, en su caso, una vez finalizadas las diligencias inspectivas, cualesquiera de las siguientes medidas: (...)

5.3 Requerir al sujeto responsable para 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.

²⁷ "LGIT, Artículo 5.- Facultades inspectivas

En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para: (...)

5.5 Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción a la labor inspectiva. (...)"

²⁸ "TUO de la LPAG, Artículo 24.- Plazo y contenido para efectuar la notificación

24.1 Toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días, a partir de la expedición del acto que se notifique, y deberá contener: (...)"

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL
SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA
N° 005-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 036-2022-SUNAFIL/IRE-TAC
SANCIONADOR
PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE TACNA
IMPUGNANTE : FERREYROS SOCIEDAD ANÓNIMA
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 116-2022-SUNAFIL/IRE-TAC
MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por FERREYROS SOCIEDAD ANONIMA, en contra la Resolución de Intendencia N°116-2022-SUNAFIL/IRE-TAC de fecha 19 de octubre de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.33, 6.34, 6.35, 6.38, 6.39 y 6.40 de la presente resolución, referidos al principio de razonabilidad en la verificación del acto de hostilidad contenido en el inciso c) del artículo 30° del TUO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por el Decreto Supremo N° 003- 97-TR.

Lima, 23 de abril de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por FERREYROS SOCIEDAD ANONIMA (en adelante, **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 116-2022-SUNAFIL/IRE-TAC, de fecha 19 de octubre 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° 977-2021-SUNAFIL/IRE-TAC, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 024-2022-SUNAFIL/IRE-TAC (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, de dos (02) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales, por actos de hostilidad por el traslado del trabajador a lugar distinto de aquel en el que preste habitualmente servicios, con el propósito de ocasionarle perjuicio; y por cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales por ocupación efectiva de trabajo; en merito a la denuncia realizada por el trabajador José Antonio Alcántara Sáenz.

1.2. Mediante Imputación de Cargos N° 041-2022-SUNAFIL/IRE-TAC/SIAI-IC, de fecha 18 de febrero de 2022, notificado el 21 de febrero de 2022, 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 N° 085-2022-SUNAFIL/IRE-TAC/SIAI-IFI, de fecha 04 de marzo de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Sanción de la Intendencia Regional de Tacna, la que mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 0366-2022-

SUNAFIL/IRE.TAC/SISA, de fecha 05 de agosto de 2022, notificada el 08 de agosto de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 24,196.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales por actos de hostilidad, por el traslado del trabajador a lugar distinto de aquel en el que preste habitualmente servicios con el propósito de ocasionarle perjuicio, respecto de un trabajador, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,098.00 soles.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales: ocupación efectiva de trabajo, respecto de un (01) trabajador, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 12,098.00 soles.

1.4. Con fecha 26 de agosto de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 0366-2022-SUNAFIL/IRE.TAC/SISA, argumentando lo siguiente:

i. El recurrente señala que se ha vulnerado el principio de presunción de veracidad, en vista que, no existen pruebas que evidencie la comisión de la infracción, ya que no ha sido demostrado con documentos objetivos e idóneos cada imputación realizada por la Autoridad Administrativa, pese a que se demostró las razones objetivas del porque se realizó el traslado, debiéndose presumir lo declarado en los documentos ofrecidos por la Empresa, correspondiendo al inspector solicitar la información y documentación adecuada para determinar si se ha producido infracción.

ii. Agrega que la resolución impugnada no cumple con la debida motivación, pues en vez de comprobar y analizar la información brindada por la empresa lo único que indica la Autoridad Sancionadora en su resolución es brindar una opinión personalísima, sin analizar los medios probatorios aportados por la empresa sino únicamente fundamenta y sanciona en base a argumentos subjetivos.

iii. Argumenta que, respecto a la habitualidad de las labores, el señor Alcántara ha tenido varios traslados previos al traslado a Toquepala materia del presente reclamo, que son parte de las condiciones de trabajo de contratación, debido a las necesidades de la empresa por contar con diferentes operaciones y/o unidades mineras a nivel nacional, habiéndose inclusive iniciado en la Operación Minera Cerro Verde y luego se trasladó a la Operación Minera Las Bambas, no existiendo queja o reclamo por parte del trabajador, incluso sus labores se iniciaron en una ciudad diferente al lugar en que reside (Cajamarca), debiéndose tomar en cuenta que por la propagación del Covid-19, la Operación Minera Las Bambas redujo el número de personas a destacar en sus instalaciones, solo trasladando al personal crítico (mínimo e indispensable), no encontrándose considerado en dicho personal al señor Alcántara, por lo que, se le concedió licencia con goce de haber, exonerándolo de compensar dicha licencia, para posterior trasladarlo la Operación Toquepala, en atención a la necesidad de recursos humanos, a lo cual el trabajador dio su conformidad, no existiendo queja o reclamo de por medio, ejerciéndola facultad el ius variandi dentro de los márgenes de razonabilidad y en base a las necesidades de empresa.

iv. Alega que, respecto al traslado, se realizó en el marco de la razonabilidad, en vista que, el señor Alcántara dejó de prestar servicios en la operación de las Bambas a consecuencia del Covid-19, solo desplazando al personal, crítico, mínimo e indispensable para el funcionamiento de la operación, siendo que, el Tribunal de Fiscalización Laboral en el expediente 106-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, determinó que el cambio de sede no constituye un acto de hostilidad si responde a criterios de organizaciones implementados como consecuencia del Covid-19, cumpliendo con el pago al trabajador los gatos de alimentos y hospedaje, no existiendo omisión por parte de la Empresa.

v. Señala que, respecto al perjuicio, no se ha evaluado toda la información proporcionada, ya que en

las actuaciones inspectivas se explicó el motivo por el cual el trabajador decidió comprar de manera unilateral el respectivo pasaje, siendo que, el trabajador compro su pasaje aéreo desde Cajamarca a Arequipa, sin seguir el procedimiento para la compra de boletos aéreos, pese a ello, se hizo la excepción en este caso y se reembolso al trabajador el costo del pasaje, por lo que, la Autoridad Sancionadora no puede indicar que no se brindó las condiciones para el traslado del trabajador cuando, en efecto, el trabajador hizo caso omisión al procedimiento interno: solicitando el respectivo reembolso tanto de , así también, se tiene corroborado que la empresa ha pagado la alimentación y el hospedaje, cuando correspondía, en la fecha que el señor Alcántara fue a la Operación Toquepala, no existiendo perjuicio económico, no existiendo una motivación fundada en derecho ni en base a hechos probados.

vi. Manifiesta que, respecto a la licencia otorgada al trabajador, la Autoridad Sancionadora realiza una interpretación extensiva del Decreto de Urgencia N° 029-2020, pues según la norma, la medida puede efectuarse durante la vigencia de la declaratoria del estado de emergencia nacional, vigente hasta el 1 de junio de 2022, no indicando argumentos por la cual la medida por la empresa no resulta razonable, siendo que, la premisa que el trabajador fue reemplazado únicamente porque se verificó que los técnicos mecánicos, se encuentra alejada de la realidad, no habiéndose solicitado los perfiles de los puestos de los trabajadores que ingresaron a la Operación Las Bambas y los comparo con el del señor Alcántara, más un, tomando en cuenta que dicho trabajador no era considerado como personal crítico, por ello se le otorgo una licencia con goce de haber no compensable con la finalidad de preservar su puesto de trabajo, percibiendo su remuneración mensual, sin que tenga obligación de devolverlo, como establece las normas por el Estado en el estado de emergencia.

vii. Indica que, respecto a la afectación económica, no existe la misma porque hay determinados conceptos que solo se pagan si es que se realiza trabajo efectivo, por ello, en caso no exista trabajo efectivo la empresa no se encuentra obligada a realizar dicho pago, como sucede en el presente caso, razonamiento que no va en contra de ninguna norma laboral vigente, careciendo de lógica otorgar bono a un trabajador que no ha laborado efectivamente.

viii. Afirma que, respecto a la configuración de perjuicio moral, no se brinda mayor alcance ni desarrollo alguno, habiéndose demostrado que el traslado fue sustentado en la facultad del poder de dirección de la empresa y dentro de los márgenes de razonabilidad, pues se refiere que se ha vulnerado los sentimientos del trabajador, sin que exista siquiera una pericia psicológica evidenciar el estado emocional del señor Alcántara.

ix. Añade que, se debió tener en cuenta el Oficio Circular N° 38-2008-MTPE, inobservando el principio de non bis in ídem, pues es evidente que, por un mismo supuesto, se pretende sancionar múltiples multas y bajo un mismo fundamento y mismos hechos.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 116-2022-SUNAFIL/IRE-TAC, de fecha 19 de octubre de 2022², la Intendencia Regional de Tacna declara infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. En el presente caso, indica que, de acuerdo con la primacía de la realidad, en caso de discordancia, entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados. Situación que, ha sucedido en el presente procedimiento, debido a que el inspector ha constatado que se configuró actos de hostilidad en contra del trabajador, José Antonio Alcántara Sáenz; no evidenciando vulneración alguna al principio que se alega.

ii. Asimismo, la Intendencia señala que se ha efectuado la evaluación y valoración de todos los medios probatorios presentados por la impugnante y obrantes en las actuaciones inspectivas, sobre lo concerniente a las infracciones imputadas, las cuales se han detallado en cuadros resúmenes tanto en el informe final de instrucción y en la resolución impugnada; y que con estos medios

probatorios presentados no se ha logrado rebatir las infracciones que se le atribuyen al administrado. Por lo que, no se advierte vulneración el principio a la debida motivación.

iii. En ese sentido, durante las actuaciones inspectivas, el inspector comisionado dejo constancia en el Acta de Infracción que el trabajador afectado fue trasladado a lugar distinto en el que presta habitualmente servicios, con el propósito de causarle perjuicio, así como el otorgamiento de licencia con goce remuneración por un lapso prolongado sin justificación objetiva, siendo que, dichos hechos constatados merecen fe y prevalecen sobre documentos o acuerdos formales.

iv. Así, respecto de la aplicación del *ius variandi*, la Intendencia indica que pese a que, el apelante justifica su decisión básicamente bajo el argumento que, el trabajador afectado no se encontraba considerado dentro de la nómina de personal indispensable, de la revisión de los actuados obrantes en el expediente electrónico, no se evidencia documentación del apelante, comunicando a los trabajadores, organización sindical y Autoridad Administrativa de Trabajo, el número y ocupación consideradas indispensables; careciendo de sustento legal, en vista que, durante el sequito de las actuaciones inspectivas y procedimiento sancionador, no se ha logrado acreditar la condición de indispensable de la posición TÉCNICO MECÁNICO durante el periodo 2020 y 2021. Sin embargo, pese a que no se evidencia la formalidad establecida por la normativa vigente para la identificación del personal indispensable, el apelante dispuso el desplazamiento de personal en la Operación Minera Las Bambas, tal como también fue constatado por el inspector actuante en el Acta de Infracción en el numeral 4.7.

v. Por ello, el hecho de que el trabajador denunciante fue cambiado a la Operación Minera Toquepala (Tacna), lugar distinto y alejado donde realizaba sus labores habitualmente, esto es Operación Minera Las Bambas (Apurímac), según "CONTRATO DE TRABAJO SUJETO A MODALIDAD POR OBRA DETERMINADA O SERVICIO ESPECÍFICO" obrante a folio 98 y reverso a 100 del expediente inspectivo, sin justificación objetiva de tal decisión, constituye un supuesto de ejercicio abusivo del *ius variandi*.

vi. Por tanto, concluye que comparte las conclusiones arribadas por las Autoridades de primera instancia, pues habría acreditado que la decisión del impugnante de trasladar al trabajador afectado, así como otorgarle licencia con goce de remuneraciones durante el periodo de agosto de 2020 a marzo de 2021, sin justificar tal decisión de manera objetiva, constituye precisamente el elemento subjetivo que caracteriza a la hostilidad.

vii. Sobre la Resolución N° 106-2022-SUNAFIL/TFL Primera Sala, se indica que esta versa sobre un caso que no es de igual condición al presente, y no tiene la condición de precedente administrativo de carácter vinculante, careciendo de sustento los argumentos esbozados en este extremo.

viii. Finalmente, indica que no existiendo vulneración a los principios que se alegan, desestima lo alegado en este extremo, y confirma la resolución apelada.

1.6. Con fecha 10 de noviembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Tacna, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 116-2022-SUNAFIL/IRE-TAC.

1.7. La Intendencia Regional de Tacna admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-000752-2022-SUNAFIL/IRE-TAC, recibido el 14 de noviembre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

2.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley

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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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

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

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

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

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE FERREYROS SOCIEDAD ANÓNIMA.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que FERREYROS SOCIEDAD ANÓNIMA, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 116-2022- SUNAFIL/IRE-TAC, que confirmó la sanción impuesta de S/ 24,196.00, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de relaciones

laborales, tipificadas en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 24 de octubre de 2022.

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

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 10 de noviembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 116-2022-SUNAFIL/IRE-TAC, señalando lo siguiente:

i. Indica que se han inaplicado los artículos 30° y 35° del TUO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N°003-97-TR, que regula las opciones que tiene un trabajador para accionar judicialmente luego de haber concluido el procedimiento interno de cese de actos de hostilidad con su empleador. Que, el trabajador denunciante en ningún momento inició un procedimiento de cese de actos de hostilidad como lo prevé la norma, el cual debería ser analizado por el órgano judicial de estimarlo conveniente. Además, la ausencia de dicha imputación imposibilita la presentación de una demanda judicial, y, por ende, también supletoriamente el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, por lo que conllevaría que se ordene el cierre del expediente.

ii. Alega vulneración al debido procedimiento y a la debida motivación de las resoluciones judiciales, consagrado en el inciso 5 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, el artículo 122°, el inciso 1.2. del artículo 1° y el artículo 6 del Decreto Supremo N°004-2019-JUS, pues no se ha establecido el sustento fáctico y probatorio que acredite la comisión de las infracciones imputadas.

iii. Sostiene que no se ha precisado en absoluto la manera en que se habría configurado la intención de causar un perjuicio al trabajador.

iv. Indica que no existe perjuicio económico, pues cumplió con sus obligaciones vinculadas al traslado de un trabajador e incluso si hubieran podido ser consideradas infracciones, las mismas fueron subsanadas antes del inicio del procedimiento sancionador e incluso antes del conocimiento de inspección.

v. Expone que, en virtud del principio de licitud, el superior debe presumir que los administrados hemos actuado apegados a nuestros deberes mientras que no cuenten con evidencia contraria, y se debería aplicar el principio de verdad material.

vi. Que, la resolución materia de revisión ha sido emitida sin analizar los antecedentes del procedimiento y sin revisar los medios probatorios ofrecidos por su parte, así como sin valorarlos adecuadamente.

vii. Alega que no se ha establecido ni motivado el por qué considera que estas supuestas infracciones cumplen con la tipificación necesaria para la aplicación de la multa pues no existe ninguna norma con rango legal que regule considerar los actos de hostilidad como dos infracciones diferentes, y que el subintendente ha pretendido aplicar extensivamente dos multas a pesar de que dicha infracción debe ser corroborada como un solo acto de hostilidad.

viii. Cuestiona la imposición de 2 multas administrativas por actos de hostilidad cuando la norma sancionable no regula dicha división y la Ley General de inspecciones, tampoco lo hace y ninguna otra norma con rango de ley, configurándose una vulneración al principio de tipicidad.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

6.1 Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona en una presunta vulneración al debido procedimiento⁹, en la medida que se ha infringido la debida motivación de las resoluciones judiciales y no se han valorados los documentos presentados por su parte. Por ende,

corresponde en primer término, emitir pronunciamiento sobre esta causal, dado los efectos nulificantes que posee en caso de advertirse su inobservancia en el presente procedimiento administrativo.

6.2 El debido procedimiento exige la debida motivación del acto administrativo, entendido como una garantía que tienen los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y actuar pruebas, que deberán ser tenidas en cuenta por la autoridad administrativa al decidir, para que esa decisión sea conforme a derecho.

6.3 En ese contexto, se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹⁰, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y de respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

6.4 Sobre el particular, el artículo 44 inciso a) de la LGIT establece, como uno de los principios del procedimiento sancionador, la observancia al debido proceso, “por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho”.

6.5 Por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa, como integrante del principio del derecho al debido procedimiento administrativo, el “obtener una decisión motivada, fundada en derecho”. El principio al debido procedimiento tiene como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹¹, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo, dentro del cual se encuentra el deber de motivación de los actos administrativos.

6.6 Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, “El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”, motivación que deberá 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 las anteriores justifican el acto adoptado, tal y como lo establece el artículo 6 del TUO de la LPAG. Asimismo, el contenido del acto administrativo mencionado, como requisito de validez, implica que aquel deba comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados tal y como lo prescribe el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG.

6.7 En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 0366-2022-SUNAFIL/IRE.TAC/SISA, como la Resolución de Intendencia N° 116-2022-SUNAFIL/IRE-TAC, han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestas por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

6.8 Conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA7TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) coherencia interna, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) justificación de las premisas externas, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la suficiencia, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la congruencia, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.

6.9 Del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el Procedimiento Sancionador,

se puede observar que estos 4 elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador. Por ende, se debe desestimar los argumentos referidos a cuestionar este extremo.

6.10 En conclusión, la nulidad alegada por la impugnante no debe ser acogida al no evidenciarse que se haya incurrido en alguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG. Por tales razones, no corresponde amparar los argumentos expuestos en este extremo.

Sobre el principio de razonabilidad y los actos de hostilidad contenidos en los incisos c y g del artículo 30 del TUO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97- TR

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

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

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

6.14 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 (...)”.

6.15 Respecto al *ius variandi* visto como un componente de la facultad directrix, 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 restrictivo¹².

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

6.17 Entre los actos de hostilidad equiparable al despido se encuentra el regulado en el inciso c y g del artículo 30 del TUO de la LPCL: “c) El traslado del trabajador a lugar

distinto de aquel en el que preste habitualmente servicios, con el propósito de ocasionarle perjuicio; (...) g) Los actos contra la moral y todos aquellos que afecten la dignidad del trabajador” (énfasis añadido).

6.18 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.

6.19 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.

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

6.21 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 siguiente¹³:

“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).

6.22 A propósito del concepto de razonabilidad, el Tribunal Constitucional lo ha definido como sigue¹⁴:

“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).

6.23 Dentro de este contexto normativo, jurisprudencial y doctrinal analizaremos los actos de hostilización atribuidos a la impugnante, los cuales son: i) *por el traslado del trabajador a lugar distinto de aquel en el que preste habitualmente servicios con el propósito de ocasionarle perjuicio y, ii) por cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales: ocupación efectiva de trabajo.* Para ello, recurriremos a lo actuado en sede inspectiva y en el procedimiento sancionador, a efectos de determinar dicha imputación, respecto del trabajador José Antonio Alcántara Sáenz.

6.24 Al respecto, se tiene que, desde el inicio de la relación laboral el 16 de mayo de 2014, el trabajador desarrolló las labores de *Técnico Mecánico* en la Unidad Minera Las Bambas ubicada en Apurímac. Asimismo,

los inspectores comisionados dejaron constancia en los hechos constatados del Acta de Infracción, lo siguiente:

- De la constatación en la planilla electrónica en el reporte R07 de los Motivos de la Suspensión de labores de la empresa inspeccionado, el trabajador tuvo licencia de haber de julio de 2020 a marzo de 2021.

- Con fecha de 30 de junio de 2020, la empresa envía un correo electrónico al trabajador comunicándole que estaría bajo la modalidad de licencia con goce de haber desde el 01 de julio al 30 de setiembre de 2020.

- Con fecha 02 de julio de 2020, el trabajador presenta carta a su empleador solicitando reincorporarse a su centro de trabajo y acompaña un certificado de buena salud.

- Con fecha 29 de setiembre de 2020, la empresa envía un correo al trabajador en el cual comunica la ampliación de la licencia con goce hasta el 31 de octubre de 2020.

- Con fecha 31 de octubre de 2020, se envía un correo al trabajador ampliando la licencia con goce hasta el 30 de noviembre de 2020.

- Con fecha 30 de noviembre de 2020, se envía un correo al trabajador ampliando la licencia con goce hasta el 31 de diciembre de 2020.

- Con fecha 31 de diciembre de 2020, se envía un correo al trabajador ampliando la licencia con goce hasta el 31 de enero de 2021.

- Con fecha 31 de enero de 2021, se envía un correo al trabajador ampliando la licencia con goce hasta el 28 de febrero de 2021.

- Con fecha 28 de febrero de 2021, se envía un correo al trabajador ampliando la licencia con goce hasta el 31 de marzo de 2021.

- Que, de lo constatado en las boletas de remuneración, el trabajador recibía un bono por el proyecto Las Bambas cuyo monto variaba y se otorgaba cuando realizaba trabajo presencial, y que en los meses en los que se le otorgó licencia con goce de haber de julio de 2020 a marzo de 2021, el trabajador no percibió dicho bono.

- Adicionalmente, se detalla en el numeral 4.17 del Acta de Infracción, que fueron desplazados nuevo personal Técnico Mecánico a la Unidad Minera Las Bambas desde agosto del 2020 a marzo de 2021, como se aprecia en el siguiente recuadro:

Agosto del 2020				
46931612	MARICHIN	FRISANCHO	WILLIAMS	TÉCNICO MECÁNICO
70843647	GUERRA	HUAMAN	DEVIDS	TÉCNICO MECÁNICO
Octubre del 2020				
42051808	SIFUENTES	MONTOYA	JIMMY FERNANDO	TÉCNICO MECÁNICO
Enero 2021				
41129780	MAMANI	HUARCA	HERNAN	TÉCNICO MECÁNICO
Marzo del 2021				
42982133	MUÑOZ	CAMPOMANES	WILLIAM	TÉCNICO MECÁNICO
45038092	MANANI	CONTRERAS	JOSE ANTONIO	TÉCNICO MECÁNICO

- Con fecha 05 de marzo de 2021, se le comunica al trabajador que será trasladado a la Operación Minera Toquepala ubicada en Tacna.

- Con fecha 10 de marzo de 2021, se envía un correo electrónico al trabajador en la que se adjunta documentos para que sea llenado con la finalidad de subir a la Operación Minera Toquepala.

- Con fecha 11 de marzo de 2021, el trabajador envía un correo a José Zarate de Recurso Humanos y Ernesto Tamayo, manifestando: *“por el presente les expongo lo siguiente dada la coyuntura de COVID-19 mi residencia en la actualidad es la ciudad de Cajamarca ya que la operación anterior Bambas me proporcionaba pasajes ida y vuelta a la ciudad de Lima, lo cual dada las penosas circunstancias por las que estamos pasando mi persona no cuenta con las posibilidades económicas para poder costear un pasaje desde Arequipa a Cajamarca en cada subida y bajaba de la operación Toquepala, así como el*

desplazamiento representa un riesgo para mi familia, compañeros de trabajo y mi persona, es por lo cual les pido tengan en consideración el costear mis pasajes como en la anterior operación dónde me venía desempeñando sin ningún inconveniente.”

- Con fecha 12 de marzo de 2021, se le indica que se programó un examen médico ocupacional con fecha 15 de marzo de 2021.

- Con fecha 14 de marzo de 2021, se envía un correo electrónico en el que se confirma su examen médico para el 15 de marzo de 2021 a horas 07:30 am. Y en la misma fecha, el trabajador compra sus boletos aéreos por la cantidad de USD 225.60 dólares, desde la ciudad de Cajamarca a Lima y de Lima a Arequipa.

- Con fecha 15 de marzo de 2021, el trabajador pasa su examen médico ocupacional en la ciudad de Arequipa.

- Con fecha 22 de marzo de 2021, se envía un correo electrónico al trabajador en el que se comunica el proceso para la subida a la Operación Minera Toquepala en la región Tacna.

- Con fecha 25 de marzo de 2021, el trabajador envía un correo a Ernesto Tamayo Vorda y otros trabajadores de la empresa, manifestando: *“por favor considerar que mi persona está en la ciudad de Arequipa a la deriva ya que la operación Toquepala no me está brindando todo lo necesario para poder tener estadía, viáticos y pasajes, lo cual me obliga a tener que acomodarme a lo que mis posibilidades me lo permitan salir a la calle exponiéndose para poder buscar un lugar donde tomar mis alimentos que cumpla con las normas de salubridad necesarias dada la coyuntura actual trasladarme a pie para ello, estar de un hotel a otro en la casa de un amigo lo cual representa un riesgo para mi persona, compañeros de trabajo y familiares, siendo claros estos puntos que se tienen que considerar para más adelante quede asentado como prueba legal irrefutable de lo falto de consideración y facilidades para poder cumplir con establecido para desempeñar mis labores de manera segura”.*

6.25 Conforme a lo expuesto, se considera justificado en el caso concreto, otorgar una licencia con goce de haber al trabajador en julio de 2020 por motivos de reducción del aforo en las empresas por motivos de la pandemia por la Covid-19. No obstante, conforme se aprecia en el numeral 4.17 del acta de infracción, la impugnante dispuso de nuevo personal en el cargo de “Técnico Mecánico” para la Unidad Minera Las Bambas desde agosto del 2020 a marzo de 2021, no siendo una acción razonable mantener en licencia con goce de haber al trabajador y no retornarlo a su puesto de trabajo, evidenciándose con ello una violación a su derecho a la ocupación efectiva, más aún si se ha acreditado que el puesto de trabajo del denunciante no debía ser adaptado a la figura del trabajo remoto, y que el denunciante no pertenecía a los grupos de riesgo por la Covid-19.

6.26 Sobre ello, es importante resaltar que cuando un trabajador se compromete a prestar sus servicios personales y subordinados, naturalmente, ello se debe corresponder con el ofrecimiento de funciones por parte del empleador. Y es que no solamente, de por medio, en una relación laboral, está la acreencia de una remuneración, dado que una persona natural, cuando se compromete con su contraparte laboral, no solo lo hace por la contraprestación económica que percibirá, dado que subyacen a su contratación, intereses de índole profesional y personal de igual, o quizás de más relevancia para el trabajador que el móvil económico referido. Justamente, en función a ello, encuentra fundamento jurídico el denominado “derecho a la ocupación efectiva”.

6.27 Al respecto, la doctrina especializada, explica que en el terreno profesional una desocupación del trabajador incide directamente sobre sus posibilidades de promoción y formación profesionales, cuyo desenvolvimiento solamente puede alcanzarse a través de la realización de un trabajo. En ese sentido, la falta de asignación de funciones generaría que las expectativas profesionales de un trabajador resulten gravemente afectadas, tanto en el sentido estático de la formación como en el dinámico de una promoción futura¹⁵.

6.28 Desde esa perspectiva, también debe tenerse en cuenta el criterio esbozado por la Corte Suprema de Justicia del Perú, en la Casación Laboral N° 25294-2018

Lima Norte, la cual relaciona la afectación de la dignidad del trabajador cuando a este se encuentra sin prestar labor efectiva:

“(…) si bien el acto hostil denunciado ya no puede ser materia de debate por haberse producido la sustracción de la materia, sin embargo, es un hecho real y concreto que el demandante durante aproximadamente cuatro meses que se encontró en el auditorio de la demandada sin prestar labor efectiva, fue víctima de actos en contra de su dignidad, que generaron no sólo la angustia, dolor y sufrimiento, sino que también lesionó los sentimientos considerados socialmente dignos o legítimos, ya que durante ese tiempo, el trabajador se encontró en una incertidumbre laboral, puesto que su panorama era incierto, lo cual le generó preocupación y sufrimiento al sentir recortado su derecho al trabajo, reconocido constitucionalmente; demostrándose con ello, que el accionar de la demandada, no sólo afectó los sentimientos propios del actor, sino sus derechos” (énfasis añadido).

6.29 El profesor Blancas indica que es el trabajador quien requiere que sus capacidades y potenciales profesionales se desarrollen de tal manera que permitan su realización personal. Justamente por ello, la misma Constitución ha sabido recoger con claridad y rotundamente esta perspectiva y no en vano especifica que: *“El trabajo (...) es base del bienestar social y un medio de realización de la persona”*¹⁶.

6.30 Nuevamente, tomando en cuenta lo indicado por Guanche, cabe indicar que el derecho a la ocupación efectiva sienta también sus raíces en concreciones de la dignidad de la persona como la protección de su profesionalidad, con lo cual, creemos que el menoscabo a su dignidad se materializa con la no designación de tareas a realizar que afecta su derecho de ocupación efectiva¹⁷.

6.31 En consecuencia, la impugnante ha vulnerado el derecho al trabajo, lo cual comprende no solo el acceso al empleo, sino también el **derecho a la ocupación efectiva del puesto** de trabajo, esto es, el derecho al desarrollo de la prestación laboral en forma ordinaria, siendo que realizar un trabajo supone un medio por el cual el individuo no solo logra obtener un sustento económico, sino también, consigue desarrollar su persona, su propio profesionalismo o su proyecto de vida, por lo que estos hechos implican un atentado contra la dignidad del trabajador; configurándose así, en un acto de hostilidad que afecta la dignidad de la persona, prevista en el literal g) del artículo 30 de la LPCL.

6.32 Asimismo, sin perjuicio de lo señalado, cabe mencionar que en virtud al *ius variandi*, el empleador puede modificar unilateralmente distintos elementos de la prestación laboral de los trabajadores, así como a la situación de los mismos dentro de la empresa, desde el lugar en el centro de trabajo hasta las categorías y funciones que le corresponden a un trabajador; esta facultad que tiene el empleador se encuentra recogida en el artículo 9 de la LPCL, cuyo segundo párrafo reconoce que el empleador puede introducir cambios en la forma y modo de la prestación laboral **siempre que cumpla con criterios de razonabilidad** y de acuerdo a las necesidades del centro de trabajo (énfasis añadido).

6.33 Por otra parte, en cuanto al segundo acto hostil referido al traslado injustificado del trabajador a la Operación Minera Toquepala, se debe señalar que se ha acreditado que la impugnante no brindó las condiciones necesarias para que se produzca aquella movilidad. Tal hecho ha sido verificado al constatarlo lo siguiente: i) que el trabajador tuvo que comprar sus pasajes aéreos, para que se le realice el examen médico ocupacional, el 15 de marzo de 2021; ii) el trabajador recibió de la impugnante, un primer correo electrónico, el 28 de febrero de 2021, mediante el cual se le comunicaba que su licencia con goce, fue ampliada hasta el 31 de marzo de 2021; un segundo correo electrónico, el 05 de marzo de 2021, en el cual se le comunicaba que sería trasladado a la Operación Minera Toquepala ubicada en Tacna; y, el 12 de marzo de 2021, recibe un nuevo correo en el cual se le informa que en tres (3) días será su examen médico ocupacional.

6.34 Además, de acuerdo a lo previsto en la Normativa Interna de Rendición por gastos de viaje al interior del país

del personal técnico de la División de la Gran Minería versión 02 (documento presentado por la impugnante durante las actuaciones inspectivas), en caso de viaje, a los trabajadores se les debía otorgar un *anticipo*, o facilitar alguna otra medida que permitiera cubrir los costos en pasajes y viáticos, de lo cual se deja constancia en el numeral 4.24 del acta de infracción. Por otro lado, es un hecho cierto que la impugnante costaba el pago de los pasajes y viáticos al trabajador cuando laboraba en la Unidad Minera Las Bambas, situación que cambió cuando fue trasladado a Unidad Minera de Toquepala. En este punto, esta Sala hace notar la intención por parte del empleador de hostilizar de forma general al trabajador, pues no explica cuál es la razón para proceder con el cambio de criterio para dejar de brindar viáticos y pasajes al trabajador.

6.35 A su vez, el trabajador afectado estuvo en la ciudad de Arequipa, entre el 15 y el 25 de marzo de 2021, sin ningún tipo de ayuda económica para su sustento; hecho que no ha sido negado por la impugnante, quien ha pretendido justificar esta omisión con el pago posterior de los viáticos de marzo de 2021, conforme se deja constancia en el numeral 4.23 del acta de infracción; actuar que hace evidente la decisión unilateral del empleador.

6.36 Adicionalmente, según se indica en los numerales 4.13 y 4.14 del acta de infracción, el trabajador dejó de percibir la bonificación por trabajo presencial, debido a que se encontraba, injustificadamente, con licencia remunerada, desde agosto del 2020 a marzo de 2021, lo cual, a su vez, provocó que solo percibiera las bonificaciones por cónyuge y por hijos, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Mes	DNI	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombres	Ingresos	Asignaciones	Bonificaciones
Mar-2020	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	2,945.25		1000.00
Abr-2020	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	2,898.21	500.00	808.33
May-2020	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	3,681.90	1,000.00	503.33
Jun-2020	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	2,730.00		603.33
Jul-2020	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	2,730.00		1,092.20
Ago-2020	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	2,730.00		206.67
Set-2020	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	2,730.00		150.00
Oct-2020	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	2,730.00		150.00
Nov-2020	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	2,730.00		150.00
Dic-2020	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	3,276.00		362.25
Ene-2021	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	2,730.00		150.00
Feb-2021	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	2,730.00		150.00
Mar-2021	44444241	ALCANTARA	SAENZ	JOSE ANTONIO	2,730.00		150.00

De esta manera, se acredita la existencia de otro perjuicio económico provocado al trabajador, toda vez que, al no percibir el bono por trabajo presencial, al no haberse desempeñado en su puesto de Técnico Mecánico en la Unidad Minera Las Bambas, por estar injustificadamente con una licencia con goce de haber, se le ocasionó una afectación económica.

6.37 Sobre este punto, debemos considerar lo explicado por Carlos Blancas, en cuanto señala que:

“El ámbito geográfico en que el trabajador debe prestar sus servicios es para éste, sin duda, en la mayoría de los casos, un factor determinante al momento de celebrar el contrato de trabajo (...) el cambio de esta situación por decisión unilateral del empleador, entrañará frecuentemente, para el trabajador, dificultades personales, familiares, económicas y, a veces, hasta de salud (...) Es por ello que el traslado del lugar de trabajo, que conlleve necesariamente el cambio de residencia del trabajador, implica una modificación fundamental de las condiciones en que éste presta sus servicios, la que solo puede justificarse en situaciones excepcionales (...)”¹⁸ (énfasis nuestro)

6.38 De esta forma, para considerar como válido el traslado del trabajador debe existir una *causa objetiva* que justifique y sea razonable para que el empleador realice dicho actuar, de lo contrario, nos encontraríamos ante una afectación fundamental de la relación de trabajo, que incide en las condiciones y forma de la prestación laboral, y afecta el ámbito personal y familiar del trabajador.

6.39 En igual sentido, al analizarse la configuración de acto hostil contenido en el inciso c) del artículo 30 del TUO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, debe evaluarse el elemento subjetivo identificado como la acción del empleador de tener como “*propósito ocasionarle perjuicio al trabajador*”, el cual 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**, si no que, por el contrario,

se ha hecho un uso abusivo del mismo, menoscabando así los derechos fundamentales de los trabajadores y denigrándolos.

6.40 En consecuencia, se colige que aun cuando la impugnante, tiene la facultad especial de modificar, entre otros, los elementos no esenciales de una relación laboral o aquellas condiciones accesorias a la relación laboral, al amparo de su *ius variandi* que forma parte del poder de dirección, contenido en el artículo 9° del TUO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, también es cierto, que dicha acción debe enmarcarse bajo criterios de razonabilidad y objetividad, no afectando los derechos del trabajador, situación que no ha ocurrido en el caso de autos, **al no existir una causa objetiva y razonable que motive razonablemente el traslado del trabajador a un lugar distinto en el que ejecutaba sus labores**. Adicionalmente, ha quedado acreditado que dicho traslado, ocasionó al trabajador no solo un perjuicio económico, al tener que asumir los gastos de pasajes y viáticos, sino también un estado de incertidumbre, pues no contaba con todos los medios económicos básicos para solventar su bienestar y salud en la ciudad de Arequipa, entre el 15 al 25 de marzo de 2021, más aún si durante dicho periodo, se conocía públicamente de la propagación y contagio masivo que había adquirido la Covid-19. Así, a través de los indicios generados por las circunstancias en la que se sucedieron los hechos materia de controversia, de acuerdo con los medios probatorios admitidos en el proceso, los cuales se encuentran citados en los considerandos precedentes, y sobre la base de los gastos ocasionados por el traslado y la separación de su familia, esta Sala infiere el propósito de la impugnante de ocasionarle perjuicio al trabajador, en adición a no haber quedado acreditada la razonabilidad de la medida adoptada por la impugnante.

6.41 Por otra parte, la impugnante alega que se han inaplicado los artículos 30 y 35 del TUO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR, en la medida que el trabajador denunciante en ningún momento inició un procedimiento de cese de actos de hostilidad, que cuya ausencia imposibilita la presentación de una demanda judicial, y, por ende, también supletoriamente

el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Al respecto, corresponde señalar que conforme se ha citado en el considerando 6.18 de la presente resolución, 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. Además, en el presente caso se han configurado actos de hostilidad en contra del trabajador, subsumiéndose dichas conductas dentro del tipo establecido en el numeral 25.14 de su artículo 25 del RLGIT. En consecuencia, no se advierte como la aplicación de los citados dispositivos supuestamente inaplicados incidiría o modificaría lo resuelto en el presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que, deben desestimarse estos argumentos.

6.42 Asimismo, es oportuno señalar que los artículos 16 y 47 de la LGIT, establecen que, los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en actas de infracción, observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos y merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos e intereses puedan aportar los interesados que, en este caso, los argumentos esbozados por la inspeccionada no han desvirtuado la sanción impuesta; por lo que, estando a lo expuesto, se tienen por ciertos lo señalado por el inspector comisionado, toda vez que la impugnante no ha presentado medio probatorio que desestime lo señalado.

6.43 Por lo cual, no cabe acoger este argumento expuesto en este extremo.

Sobre la supuesta inaplicación del principio de presunción de veracidad, licitud y tipicidad por parte de las instancias previas

6.44 Sobre el principio de presunción de veracidad¹⁹, Morón Urbina señala que: "(...) es un principio informador de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, consistente en suponer por adelantado y con carácter provisorio que los administrados proceden con verdad en sus actuaciones en el procedimiento en que intervengan de modo que se invierte la carga de la prueba previa de veracidad a cargo del administrado, por la acreditación de la falsedad a cargo de la Administración en vía posterior (...)"²⁰.

6.45 Respecto a lo alegado por el recurrente, se debe indicar que, si bien la autoridad administrativa de trabajo debe presumir que los documentos y declaraciones formulados por los administrados, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, en razón al mismo principio, se contempla que la presunción de veracidad puede ser derrotada por la actividad probatoria de la administración y, a juicio de esta Sala, en este caso ello ha ocurrido. La administración ha determinado un comportamiento encuadrable en la infracción establecida en el Acta de Infracción.

6.46 Para el presente caso, y en consulta con el expediente sujeto a análisis, en el considerando 4.35 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción se advierte, con suficiente claridad, que el comportamiento reprochado en el sujeto inspeccionado son los actos de hostilidad por el traslado del trabajador a lugar distinto de aquel en el que preste habitualmente servicios con el propósito de ocasionarle perjuicio y por cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales: ocupación efectiva de trabajo, tipificados en el numeral 25.14 del artículo 25, el mismo que no solo no se descarta con los actuados por la impugnante, sino que se confirma. Por tanto, en este caso, la presunción planteada por la sancionada ha sido rebatida por la corroboración efectuada por el personal inspectivo, debiendo desestimarse la supuesta vulneración a los principios de verdad material, licitud y tipicidad.

6.47 Por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger el recurso de revisión.

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 TULO 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 la observancia del principio de razonabilidad en la verificación del acto de hostilidad contenido en el inciso c) del artículo 30° del TULO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.33, 6.34, 6.35, 6.38, 6.39 y 6.40** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

VIII. INFORMACIÓN ADICIONAL

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

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	Por actos de hostilidad por el traslado del trabajador a lugar distinto de aquel en el que preste habitualmente servicios con el propósito de ocasionarle perjuicio, respecto de un (01) trabajador.	Numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE
2	Relaciones Laborales	Por cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales: ocupación efectiva de trabajo.	Numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE

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

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

Primero.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **FERREYROS SOCIEDAD ANÓNIMA**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 116-2022-SUNAFIL/IRE-TAC de fecha 19 de octubre de 2022, emitida por la Intendencia Regional de Tacna dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 036-2022-SUNAFIL/IRE-TAC, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 116-2022-SUNAFIL/IRE-TAC en todos sus extremos.

Tercero.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios

establecidos en los fundamentos **6.33, 6.34, 6.35, 6.38, 6.39 y 6.40** 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.

Sexto.- Notificar la presente resolución a FERREYROS SOCIEDAD ANÓNIMA, y a la Intendencia Regional de Tacna, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese.

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal Ponente: MANUEL DE LAMA

¹ Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: hostigamientos y actos de hostilidad (sub materia: otros hostigamientos).

² Notificada a la impugnante vía casilla electrónica el 21 de octubre de 2022, véase folio 128 del expediente sancionador.

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 1. Creación y finalidad

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

⁴ Ley N° 29981, 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° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL. Artículo 17.- Instancia Administrativa

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.
⁷ "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral Artículo 2.- Sobre el Tribunal El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa. El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

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

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

⁹ "Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas (...)" (énfasis añadido).

¹⁰ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

¹¹ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG

¹² 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.

¹³ Casación Laboral N° 25294-2018 LIMA NORTE.

¹⁴ Exp. 2235-2004-AA/TC, Fundamento 6, segundo párrafo.

¹⁵ Guanche, Alberto. El derecho del trabajador a la ocupación efectiva. Civitas. Madrid, 1993, p. 36

¹⁶ Blancas Bustamante, Carlos. El acoso moral en la relación de trabajo. Palestra, Lima, 2007, p. 100.

¹⁷ Guanche, Alberto. El derecho del trabajador a la ocupación efectiva. Civitas. Madrid, 1993, pp. 34 y 35.

¹⁸ BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. "El despido en el derecho laboral peruano". 3 ed. Lima: Editorial Jurista Editores, 2013, p. 670-671

¹⁹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General, Decreto Supremo N° 004- 2019-JUS "Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.7. Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario".

²⁰ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios de la Ley del Procedimiento Administrativo. Editorial Gaceta Jurídica. Décima Edición. 2014. pp. 79-81. Citado en fundamento 8 de la Sentencia Casación N° 4943-2015 LIMA, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República

2292062-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 006-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR	: 567-2021-SUNAFIL/AQP
PROCEDENCIA	: INTENDENCIA REGIONAL DE AREQUIPA
IMPUGNANTE	: TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A.
ACTO IMPUGNADO	: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 294-2022-SUNAFIL/IRE-AQP
MATERIAS	: LABOR INSPECTIVA RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A.**, y, en consecuencia, **NULA** la Resolución

de Sub Intendencia N° 366-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 14 de junio de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 567-2021-SUNAFIL/IRE-AQP. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13 y 6.16** de la presente resolución, sobre el tipo infractor contenido en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT, sobre actos de hostilidad.

Lima, 23 de abril de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 294-2022-SUNAFIL/AQP, de fecha 29 de setiembre 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°1930-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 652-2021-SUNAFIL/IRE-AQP (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales y (01) infracción muy grave a la labor inspectiva; en mérito a la solicitud de actuación inspectiva sobre supuestos actos de hostilidad laboral.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 510-2021-SUNAFIL/IAI-AQP, de fecha 02 de diciembre de 2021, notificada el 06 de diciembre de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 125-2022-SUNAFIL/IRE-AQP/IAI, de fecha 27 de abril de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 366-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 14 de junio de 2022, notificada el 16 de junio de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 80,872.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por realizar actos de hostilidad, traducido en el traslado injustificado de los trabajadores de su lugar habitual de trabajo, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 23,100.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por realizar actos de hostilidad afectando la dignidad de 40 trabajadores, traducidos en la renuncia bajo coacción de fecha 14 de julio de 2021, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 34,672.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 26 de julio de 2021, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 23,100.00.

1.4 Con fecha 06 de julio de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 366-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. Que, se afecta el principio de legalidad, pues, el traslado de trabajadores a otra planta pesquera fue una medida que se encuentra enmarcada dentro de los criterios de razonabilidad y funcionalidad, siendo sometida a evaluación de los propios trabajadores involucrados, quienes tuvieron la opción de optar libre y voluntariamente acogerse a un plan de retiro.

ii. Refiere que, no se aplicó adecuadamente el artículo 9 de la LPCL.

iii. La medida de traslado tuvo sustento en que desde el 2011, su actividad productiva- elaboración de harina de pescado- se vea concentrada en la zona centro-norte del país y no en el sur, conforme lo acredita con los reportes de pesajes de tolvas, balanzas presentadas por su representada ante PRODUCE.

iv. Añade que la decisión de sus trabajadores ha sido libre, sin coacción ni presión, por lo que no se ha probado la existencia de vicio de voluntad que invalide y/o nulifique la decisión del personal de elegir su traslado.

v. A quienes se trasladan, se garantizó la entrega del bono por traslado definitivo, licencia de goce de haber de naturaleza no compensable desde el 15 al 25 de julio de 2021, incorporándose todos sus trabajadores el 26 de julio. Así como la asunción de los gastos de alojamiento y alimentación desde el 15 al 30 de julio de 2021, y que fue ampliada a favor de los trabajadores que así lo solicitaron.

vi. Solicita la nulidad, pues la sanción solo se ha sustentado en el dicho de los denunciantes.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 294-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, de fecha 29 de setiembre de 2022², la Intendencia Regional de Arequipa declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Que, la inspección de trabajo se encuentra facultada para determinar casos de actos de hostilidad y solicitar el cese de los mismos, por lo que declara infundada la nulidad deducida. Y sobre el debido proceso y non bis in idem, indica que, el traslado injustificado del lugar de trabajo y la renuncia bajo coacción de fecha 14 de julio de 2021, así como el incumplimiento de la medida de requerimiento, se sustentan en la propia calidad de cada infracción.

ii. Que, ha quedado probado que el 14 de julio de 2021, sin previo aviso a los trabajadores ni a sus organizaciones sindicales, se les comunicó el traslado del centro de labores ubicado en Arequipa. Siendo que el lugar de prestación de servicios no puede ser modificado unilateral por el empleador si es que ocasiona perjuicio al trabajador.

iii. Sobre la coacción, indica que las cartas tienen el mismo tenor y formato, presentadas todas el 14 de julio de 2021, misma fecha en que se puso conocimiento de la decisión de traslado, lo cual genera un vicio de voluntad de los trabajadores quienes se vieron obligados a tomar una decisión en el mismo momento en que se le comunicó la medida de traslado. Añade que, se configura la infracción de la medida inspectiva de requerimiento porque no se cumplió con lo ordenado dentro del plazo ordenado.

1.6 Con fecha 24 de octubre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Arequipa el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 294-2022-SUNAFIL/IRE-AQP.

1.7 La Intendencia Regional de Arequipa admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-001215-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, recibido el 11 de noviembre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones

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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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

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

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

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

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

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 294-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, emitida por la Intendencia Regional de Arequipa, que confirmó la sanción impuesta de S/ 80.872.00 soles, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de relaciones laborales, tipificadas en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT,

y una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del mismo cuerpo normativo; dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 04 de octubre 2022.

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

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 24 de octubre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 294-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, señalando los siguientes alegatos:

i. Interpretación errónea del artículo 9 del Decreto Supremo N° 003-97-TR que recoge el ejercicio del *ius variandi* del empleador, ya que demostró que existieron motivos razonables y justificados para el traslado de sus trabajadores.

ii. Interpretación errónea del artículo 6, inciso b) de la LPCL, pues, afirma, no existe dispositivo legal alguno que obligue al empleador a comunicar y/o negociar previamente con alguna organización sindical o los representantes de los trabajadores sobre la adopción de una medida de traslado del centro de trabajo.

iii. Interpretación errónea de los numerales 1.1 y 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, sobre el principio de legalidad y presunción de veracidad, respectivamente. Siendo que, luego de brindar la información y alternativas ofrecidas, dejó a su libre decisión la opción que considerasen más conveniente, sin ejercer presión o coacción sobre la misma.

iv. Agrega que, se garantizó una serie de beneficios de dicho traslado, como el “bono por traslado definitivo”, licencia con goce de haberes de naturaleza no compensable, alojamiento y alimentación en las nuevas locaciones de los trabajadores, desde el 15 al 25 de julio de 2021, extendiendo al 30 de julio de 2021, así como la puesta a disposición de buses para el traslado de los trabajadores.

v. Por lo que, agrega la inexistencia de vicio de voluntad que invalide y/o nulifique la decisión del personal. Y afirma que se vulnera el principio de non bis in ídem.

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

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre los actos de hostilidad

6.1. Con la finalidad de determinar si —en el presente caso— 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 de la persona en la relación de trabajo.

6.2. Nuestro ordenamiento jurídico otorga primacía a la dignidad de la persona humana, al consagrar en el primer artículo de la Constitución que “la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”. Asimismo, el artículo 23⁹ establece expresamente que “ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”. Así también, establece como quicio del desarrollo humano, el trabajo, que es “un deber y un derecho, base del bienestar social y medio de realización de la persona”.

6.3. En la Casación N° 505-2012-LIMA, la Corte Suprema ha interpretado el elemento subjetivo de una conducta calificada como “hostil” contra un trabajador, y establecido:

“(…) sobre el elemento subjetivo del cese de acto de hostilidad invocado, el propósito de ocasionarle perjuicio al trabajador, que **se satisface ofreciendo los indicios y medios de prueba idóneos que permitan advertir que el ejercicio de la facultad de dirección o *ius variandi***

por parte del empleador no se ha sujetado a los límites que impone el principio de razonabilidad, sino que por el contrario haciendo uso abusivo del mismo menoscaban y denigran los derechos fundamentales de los trabajadores (...)⁹. Énfasis añadido.

6.4. En las Casaciones Laborales Nros. 17819-2015-Cajamarca y 7489-2016-Moquegua, la Corte Suprema sostuvo lo siguiente:

“(…) se considera como actos de hostilidad a aquellas conductas del empleador que implican el incumplimiento de sus obligaciones derivadas del contrato de trabajo y que pueden dar lugar a su extinción y a ocasionarle al trabajador un perjuicio, molestia, hostigamiento, persecución, agresión o ataque, que revelan el propósito de aquél de lesionar la relación laboral y provocar el retiro del trabajador” (énfasis añadido).

6.5. Aunado a ello, Blancas Bustamante señala que **“(…) la dignidad de la persona y del trabajador constituye el presupuesto y punto de convergencia de todos aquellos derechos fundamentales relativos a la personalidad, así como los de índole específicamente laboral que se dirigen a la protección de la persona del trabajador y de los bienes que le son inherentes”**.¹⁰

6.6. El artículo 9 del TUO del Decreto Legislativo N° 728 “Ley de Productividad y Competitividad Laboral”, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante, **el TUO de la LPCL**), establece que: **“Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador (...)”**.

6.7. Así tenemos que los actos de hostilidad son supuestos donde el empleador comete excesos en el ejercicio del poder privado de subordinar. De esta manera, se trata de supuestos no contemplados en la facultad de dirección o pueden ser resultado de su ejercicio irregular. Así, el artículo 30 del TUO de la LPCL señala que son actos de hostilidad equiparables al despido: **“g) Los actos contra la moral y todos aquellos que afecten la dignidad del trabajador”** (el énfasis es añadido).

6.8. 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.

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

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

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

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

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

6.14. En pronunciamientos anteriores emitidos por esta Sala¹¹ se determinó que uno de los derechos fundamentales en materia sancionadora, es el derecho a la presunción de inocencia, regulado en el literal e) inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política. Este derecho, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG bajo la denominación de presunción de licitud, proscribire que se sancione a una persona en tanto su responsabilidad sobre el hecho imputado no haya sido debidamente acreditada, más allá de toda duda razonable.

6.15. Cabe indicar que el numeral 24 de la Resolución de Sala Plena N° 002-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 2 de febrero de 2023, señala lo siguiente:

“Nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material”¹².

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.

Sobre las conductas imputadas

6.17. En ese entendido, corresponde analizar si en efecto, a la luz de los hechos, se ha fundamentado suficientemente la afectación a la dignidad de los 40 trabajadores supuestamente afectados por la coacción para su renuncia, y respecto de la infracción por el traslado del centro habitual de labores.

6.18. Sobre el traslado de 14 trabajadores: La impugnante alega que los 14 trabajadores que han sido

trasladados del centro de labores no han sufrido afectación alguna porque ha implementado una serie de garantías como el otorgamiento de bono por el traslado definitivo a favor de estos, así como hospedaje y alimentos por un periodo de tiempo determinado e incluso licencias sin goce de haber hasta que se instalen en los nuevos lugares de trabajo, para lo cual acompañó los documentos que ha considerado pertinentes desde el procedimiento inspectivo.

6.19. En un caso como el analizado que versa sobre la movilidad de un centro de labores a otro, cabe recordar que, uno de los componentes de la relación laboral es el *ius variandi*, visto como uno de los elementos de la facultad directriz de orden excepcional del empleador. A decir de Moreno Manglano y otros, se circunscribe así:

“a) El poder de dirección, el cual contiene las facultades de organización (que versan sobre las órdenes e instrucciones generales o particulares, mediante las cuales se instrumenta la implementación de los recursos empresariales en orden a la consecución de sus objetivos) y de control de los trabajadores (que supone el empleo de los medios necesarios para comprobar que el trabajador ha cumplido sus obligaciones);

b) El poder disciplinario (que se refiere a la facultad de sancionar, en caso de incumplimiento de obligaciones laborales, la cual se constituye como una especie de corolario de las facultades de organización y control); y,

c) El poder de variación o *ius variandi*, el cual supone la posibilidad para el empresario de actualizar los contenidos específicos de la prestación laboral de cada trabajador, conforme a las necesidades que impongan las circunstancias de la empresa, del propio puesto de trabajo o de los procedimientos técnicos aplicables; siendo estas características las que lo dotan de un carácter restrictivo”¹³.

6.20. Plá Rodríguez¹⁴ define al *ius variandi* como aquella potestad atribuida al empleador, de variar las modalidades de la prestación de las tareas encargadas al trabajador, dentro de ciertos límites. Por su parte, Ermida Uriarte¹⁵ establece los tipos de límites al ejercicio del *ius variandi*, e indica que existen límites conceptuales y límites funcionales; en el primer caso, se trata de aquellos temas o materias respecto de las que no puede aplicarse el *ius variandi*: los derechos laborales de fuente estatal o convencional, así como los elementos esenciales del contrato de trabajo¹⁶.

6.21. En cuanto a los límites funcionales, el mismo autor señala que éstos están vinculados a cómo los ejecuta el empleador y a los efectos que tiene en el trabajador; en caso del límite funcional vinculado al empleador, el análisis se circunscribe al ejercicio “lícito o ilícito” del *ius variandi*. En caso del límite funcional vinculado al trabajador, éste prohíbe que el ejercicio del *ius variandi* implique un perjuicio para el trabajador.

6.22. En el caso analizado, la Sub Intendencia de Resolución N° 366-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, determina la responsabilidad administrativa, sin desvirtuar, suficientemente, los alegatos del administrado referido a las medidas dirigidas para que el traslado implementado no cause perjuicio a sus trabajadores; puesto que, solo describe los documentos presentados por la inspeccionada, sin emitir valoración suficiente, al indicar:

“58. (...) en relación a lo alegado referido a que no existe desarrollo por parte de los inspectores que fundamente que el sustento invocado por la empresa resultaría insuficiente, se tiene que, de la revisión de los actuados en la etapa inspectiva, no obra medio probatorio alguno presentado por la Empresa que acredite la razonabilidad de la medida de traslado del centro de trabajo habitual de los trabajadores afectados, ubicado en la región de Arequipa (Planta de Matarani), a otras sedes de la Empresa en el norte del país, ello a pesar de haber sido requerido por los Inspectores comisionados en el curso del procedimiento inspectivo, verificándose que en dicha etapa la Empresa solo se limitó a señalar que dicho traslado obedece a que, en los últimos 5 años la Planta Pesquera de Matarani solo estuvo operativa durante 39 días, no adjuntando mayor medio probatorio que sustente lo señalado; en ese sentido, la justificación brindada por los Inspectores obedece a lo verificado.

59. Por otro lado, en relación a que el traslado a otra planta pesquera es una medida que se encuentra

enmarcada dentro de los criterios de razonabilidad y funcionalidad, derivada de un decrecimiento de la producción en las plantas de procesamiento de harina de pescado establecidas en la zona sur del país, se verifica que la Empresa, en los descargos ante la Autoridad Instructora adjunta los documentos denominados Informe Técnico “ANÁLISIS OPERACIONES EN ZONA SUR 2007-2021”, Reporte de Descargas Históricas – Área de Producción, y reporte denominado “RESUMEN DE TONELADAS MÉTRICAS PROCESADAS ENTRE EL 2015 Y 2021”, los mismos que, según señala, fueron elaborados sobre la base de las Declaraciones Juradas de los Reportes de Pesajes de Tolvas o Balanza (del producto hidrobiológico anchoveta) presentadas ante el Ministerio de la Producción – PRODUCE, adjuntando las referidas declaraciones juradas; no obstante, y conforme fue advertido por la Autoridad Instructora, dichos Informes fueron elaborados por la propia inspeccionada, los cuales, si bien, conforme alega la inspeccionada, fueron elaborados en base a Declaraciones Juradas, no obstante, la inspeccionada no presenta documentación idónea emitida por la autoridad administrativa correspondiente o por el Ministerio de Producción que acredite fehacientemente lo señalado, tal como reportes sobre la actividad pesquera en el sur del país o el índice histórico de productividad, en razón a ello, la Empresa no ha logrado acreditar sus aseveraciones conforme fue requerido en la etapa inspectiva.”

6.23. De lo descrito precedentemente, se aprecia que, la autoridad de primera instancia concluyó que la conducta referida al solo cambio del centro habitual de labores a otro lugar geográfico constituye la conducta prescrita en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT¹⁷, sin realizar la motivación correspondiente en relación con los aspectos antes señalados, estos son, con qué medios de prueba directos o indirectos se comprobó el elemento objetivo y subjetivo de la conducta reprochada (acto de hostilidad). Lo señalado resulta de vital importancia para la correcta determinación de la configuración de la infracción imputada.

6.24. Sobre el cambio del lugar de trabajo, debe indicarse que, la autoridad administrativa no ha tomado en cuenta que el cambio del centro de labores no se encuentra proscrito per se por nuestro ordenamiento. De allí que resultaba necesario por ejemplo que se analice y determine en qué medida se afectó a los trabajadores con dicho cambio, más aún si el administrado alegó y presentó documentos que acreditarían sus alegatos referidos a la entrega de una serie de beneficios a fin de amilvanar los efectos negativos que se pudieran generar por el traslado.

6.25. Tampoco se ha indicado por qué se considera como trabajadores afectados a quienes aceptaron el traslado, debiéndose motivar de forma suficiente el mismo, con medios de prueba que se hayan recogido bien en la fase inspectiva o sancionadora; sin embargo, ello no se aprecia dentro del presente proceso.

6.26. Por todas las razones expuestas precedentemente, esta Sala verifica que al momento de determinar el reproche administrativo en este extremo se incurre en una falta de motivación y análisis de las actuaciones inspectivas, vulnerándose el debido procedimiento del administrado.

6.27. Sobre el acto de hostilidad que afecta la dignidad de 40 trabajadores, traducidos en la renuncia por coacción. En atención a que tanto la inspección de trabajo como el órgano sancionador han indicado que el empleador ejerció “coacción” en contra de su personal, cabe indicar que, no cualquier evento o anuncio puede suponer una coacción, sino que esta es aquella que desde la luz de la razón común suponga un evento de nulificación de la manifestación de la voluntad.

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

6.29. Sin embargo, desde el Acta de Infracción se concluye que “(...) han sido afectados los trabajadores que señalan haber renunciado bajo presión el día 14/07/2021 (...)”, hecho que ha sido asumido por la Sub Intendencia de Resolución y confirmada por la Intendencia Regional

de Arequipa; sin embargo, la manifestación unilateral de los supuestos trabajadores afectados, no puede suponer prueba suficiente que acredite la “coacción” que sustenta el presente reproche administrativo; tampoco el que los documentos que contienen la renuncia sean de un mismo formato o fecha, como lo alega la Intendencia Regional en el numeral 35 de la Resolución de Intendencia N° 294-2022-SUNAFIL/IRE-AQP, sino que resultan necesarios mayores elementos de prueba para la determinación de la supuesta coacción que sustenta el reproche administrativo en este extremo, conforme se aprecia de la página 7 del Acta de Infracción que a continuación se describe:

“En ese orden de ideas, consideramos que la inspeccionada está cometiendo actos de hostilidad en contra de los trabajadores consignados en el cuadro N° 01 traducidos en el trabajador de su lugar habitual de trabajo Planta Matarani Arequipa al norte del país causándoles perjuicio, debiendo cesar los referidos actos de hostilidad y retomar a los trabajadores a sus puestos de trabajo habituales en la localidad de Matarani, provincia de Islay de la región Arequipa.

Además, debe agregarse que también han sido afectados los trabajadores que señalan haber renunciado bajo presión el día 14/07/2021; infracción que se encuentra tipificada en el numeral 25.14 de su artículo 25 del Reglamento, calificado dicha conducta como una infracción muy grave en materia de relaciones laborales”.

6.30. Asimismo, se debe precisar que el menoscabo a la dignidad supone una alteración gravísima en la confianza entre las partes, la cual es indispensable para la existencia de la relación laboral, razón por la cual es susceptible de ser empleada para aducir que dichos actos hostiles encubren un despido arbitrario, que vulnera un derecho fundamental, como es el respeto a la dignidad y permite, por tanto, exigir el pago de las indemnizaciones correspondientes por el daño causado. Por lo que, es necesario se determine cómo es que la conducta reprochada produce dicho grado de afectación en los trabajadores, que llegaría a lesionar su dignidad.

6.31. Por tanto, no se verifica que la autoridad inspectiva y sancionadora hayan motivado suficientemente por medio de la sustentación fáctica la supuesta coacción alegada, tampoco se acredita cómo es que el traslado del centro de trabajo afectó a los trabajadores, pese a los incentivos alegados por la administrada.

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

6.33. En atención a los precedentes señalados, resulta necesario la evaluación de la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento. Mas aún si de los catorce trabajadores que contempla el cuadro N° 01 como personal afectado, la propia inspección de trabajo ha señalado que siete de ellos han manifestado su voluntad de aceptar el traslado vía correo electrónico y/o mensaje telefónico, conforme se aprecia a continuación:

Medida Inspectiva de Requerimiento

“Segundo.- Que, respecto el consentimiento para el destaque de los trabajadores, la inspeccionada ha informado contar con siete aceptaciones de los trabajadores para su traslado, presentando las cartas respectivas.

En total, tenemos registrados 14 trasladados:

- Siete aceptados y suscritos en la Planta Matarani el día 14 de julio de 2021.

- Siete comunicados al personal de la Planta Matarani el día 14 de julio de 2021, vía correo electrónico y/o mensaje electrónico.

(...)”

6.34. Por tales razones, resultaba necesario el análisis de cuál es el número específico de trabajadores, supuestamente, afectados; siendo que no todo ejercicio del ius variandi supone *prima facie* un acto de hostilidad.

6.35. En consecuencia, no se aprecia que la Sub Intendencia de Resolución haya dado una respuesta adecuada a los argumentos alegados por la impugnante. Así, se ha identificado que no se valoró correctamente los alegatos expuestos por la ahora impugnante; determinándose la configuración de la conducta infractora, la cual fue inicialmente propuesta en el Acta de Infracción y determinada en la Resolución de Sub Intendencia N° 366-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE.

6.36. En esa línea de razonamiento, esta Sala considera que se ha vulnerado el debido procedimiento, a través de su manifestación de la debida motivación, conforme al análisis siguiente.

De la vulneración al principio del debido procedimiento

6.37. El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

“Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten...” (énfasis añadido).

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

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

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

“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares. Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito “judicial”, sino también en el ámbito administrativo” y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana”. (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana

sostiene –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N° 2050-2002-AA/TC– que “si bien el artículo 8° de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”(párrafo 69). (...)” (énfasis añadido).

6.40. Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto, respecto de la debida motivación de las resoluciones.

6.41. El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo al artículo VII del Código Procesal Constitucional¹⁸. A este entender, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, estableció una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señalando, además, lo siguiente:

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

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

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

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

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

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

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

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

6.43. En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material¹⁹.

6.44. Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos conforme a la normativa vigente; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

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

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

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

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

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el

Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

(...)

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

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

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

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

6.47. Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14 del TUO de la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

"Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

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

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

6.49. Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 366-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 294-2022-SUNAFIL/IRE-AQP incurre en vicio de nulidad y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

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

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

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

6.52. En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 366-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 14 de junio de 2022, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 del artículo 13 del TUO de la LPAG; tal resolución carece de efectos y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento, al haberse vulnerado los principios de debido procedimiento y motivación.

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

6.54. En consecuencia, corresponde remitir los actuados del presente procedimiento sancionador al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

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

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

7.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el

numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

7.2 En tal sentido, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13 y 6.16** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

POR TANTO:

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A., y, en consecuencia **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 366-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, de fecha 14 de junio de 2022, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Arequipa, y la de los sucesivos actos y actuaciones emitidas en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 567-2021-SUNAFIL/IRE-AQP, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que se produjo el vicio, esto es, la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 366-2022-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento considerando los alcances señalados en la presente resolución.

TERCERO.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.9, 6.10, 6.11, 6.12, 6.13 y 6.16** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

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

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

SEXTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Arequipa, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, proceda conforme a sus atribuciones y de acuerdo a lo señalado en el considerando 6.54 de la presente resolución.

SÉPTIMO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante 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: LUIS MENDOZA

- 1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Hostigamiento y actos de hostilidad (Sub materia: Otros hostigamientos).
- 2 Notificada a la impugnante el 03 de octubre de 2022, véase folio 137 del expediente sancionador.
- 3 "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
Artículo 1. Creación y finalidad
Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."
- 4 "Ley N° 29981, **Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral**
El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia. El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.
(...)"
- 5 "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo
Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras
(...)
El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento. El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."
- 6 "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL
Artículo 17.- Instancia Administrativa
El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión."
- 7 "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral
Artículo 2.- Sobre el Tribunal
El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.
El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno. Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."
- 8 Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.
- 9 Casación Laboral N° 25294-2018 LIMA NORTE.
- 10 BLANCAS BUSTAMANTE, C. (2013). El Despido en el Derecho Laboral Peruano. Lima: Jurista Editores, 3ra edición.
- 11 Fundamento 6.18 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala.
- 12 "TUO de la LPAG, Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)
1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad

administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

¹³ 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.

¹⁴ PLA, Américo. Curso de derecho laboral. Ed. Acali, Montevideo, 1978, t. II vol. I, p. 176.

¹⁵ ERMIDA, Oscar. Modificación de condiciones de trabajo por el empleador. Ed. Hammurabi SRL, Buenos Aires, 1989, p. 69-80.

¹⁶ Los elementos esenciales del contrato de trabajo son aquellos aspectos fundamentales de la relación laboral, son los objetos principales de esta relación: la prestación del trabajo y el pago de la remuneración, por lo que se podrá considerar elementos esenciales – a modo enunciativo - la categoría del trabajador, la remuneración; sin embargo, en la línea de Ermida Uriarte, la prestación de trabajo se vincula con distintos aspectos de la relación laboral tales como el lugar de la prestación, el horario, etc. respecto de los cuales no hay consenso sobre si son elementos esenciales del contrato de trabajo o no; no obstante, si la ejecución del ius variandi generase perjuicio al trabajador, no podría ser amparada.

¹⁷ Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos (...)

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

¹⁸ **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG** "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

¹⁹ "TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)

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

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

2292068-1

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL
SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA
N° 007-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 69-2020-SUNAFIL/IRE-ICA
PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE ICA
IMPUGNANTE : TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C.
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA
MATERIAS : - LABOR INSPECTIVA
- RELACIONES LABORALES
- SEGURIDAD SOCIAL

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C.**, y, en consecuencia, la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el

expediente sancionador N° 69-2020-SUNAFIL/IRE-ICA. Se ESTABLECEN como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.45, 6.46, 6.48 y 6.50 de la presente resolución, respecto a la incorrecta tipificación por parte del personal inspectivo de la conducta infractora imputada al empleador cuando no se ha delimitado previamente que se haya producido la desnaturalización de las modalidades formativas laborales.

Lima, 23 de abril de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C.** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 24 de octubre 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° 1132-2019-SUNAFIL/IRE-ICA, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 43-2020 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, dos (02) infracciones en materia de seguridad social y (01) infracción muy grave a la labor inspectiva; por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 07 de enero de 2020.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 106-2020-SUNAFIL/SIAI-IRE-ICA, de fecha 14 de septiembre de 2020, notificada el 22 de julio de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 169-2020-SUNAFIL/IRE-ICA-SIAI, de fecha 14 de enero de 2022 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Ica, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, notificada el 11 de abril de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 261,225.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no registrar trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal contratado bajo modalidades formativas laborales, personal de terceros o derecho habientes en las planillas de pago o planillas electrónicas a que se refiere el Decreto Supremo N° 018-2007-TR y sus modificatorias, o no registrar trabajadores y prestadores de servicios en el registro de trabajadores y prestadores de servicios, en el plazo y con los requisitos previstos, incurriéndose en una infracción por cada trabajador, pensionista, prestador de servicios, personal en formación, Modalidad formativa laboral y otros, personal de terceros o derechohabiente. Para el cálculo de la multa a imponerse, se entiende como trabajadores afectados a los pensionistas, prestadores de servicios, personal contratado bajo modalidades formativas laborales, así como los derechohabientes, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/. 116,100.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista la obligación de

inscripción, en el **régimen de seguridad social en salud** o en el régimen de seguridad social en pensiones, sean estos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 116,100.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista la obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud o en el **régimen de seguridad social en pensiones**, sean estos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,675.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas de orden sociolaboral. Respecto a la medida inspectiva de requerimiento notificada el 07 de enero de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 19,350.00.

1.4 Con fecha 03 de mayo de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, argumentando lo siguiente:

i. En primer lugar, es importante anotar que su parte efectuó esta denuncia en sus descargos, sin embargo, este argumento ha sido ignorado por completo, no habiéndose pronunciado la autoridad inspectiva de trabajo sobre el particular, estableciendo con ello que hay un defecto de motivación, generando ello la nulidad del procedimiento. En consecuencia, la inspectora auxiliar Flor de María Donaires Ruiz no podía haber llevado a cabo el presente procedimiento, pues ello debió estar a cargo de un inspector de trabajo, siendo nulo el presente procedimiento. Esta denuncia no puede ser ignorada y en definitiva debe dar lugar que se declare la nulidad de todo el procedimiento efectuado, bajo responsabilidad funcional.

ii. Bajo ningún supuesto puede entenderse que ha habido una delegación de facultades al inspector auxiliar o que, en el mejor de los casos, ha habido un apoyo y colaboración, pues ello no significa en ningún caso que el inspector auxiliar sustituya y realice las funciones de los supervisores inspectores y los inspectores del trabajo sin que estos participen, ya que el apoyo y la colaboración significa una asistencia en las labores que ellos tienen, pero nunca la delegación de facultades, pues de ser así debe existir un acto administrativo expreso y material que lo determine, lo que bien saben no existe.

iii. Resulta inentendible si se tiene en consideración que su representada cumplió con la documentación requerida y de hecho el día 13 de enero de 2020 cumplieron con presentar las altas de estas personas en la Planilla Electrónica; sin embargo, luego se precisó que debía ser desde una fecha anterior, la que ha sido entendido como un incumplimiento. En efecto, su representada ha cumplido con registrar a las 11 personas que realizan modalidades formativas laborales en planilla y a una trabajadora que han sido parte del procedimiento fiscalizador, no obstante, el inspector de trabajo, desconociendo la vigencia del principio de primacía de la realidad, establece un incumplimiento cuando ello no es verdad.

iv. Como se aprecia, lo que se sanciona es la conducta de "nunca" registrar a los trabajadores o al personal contratado bajo modalidades formativas laborales en la planilla, pero la norma no se refiere el caso del registro oportuno, por lo que es claro que en el presente caso no se les puede sancionar ya que su representada sí cumplió ante el requerimiento efectuado por el inspector.

v. Al igual que en el caso anterior, su representada sí cumplió con el mandato, por lo que resulta inentendible que se los sancione por ello cuando no es posible otorgar una protección en seguridad social retroactiva. Además, aun cuando se le explicó a la inspectora auxiliar que no existe esta obligación en el caso de quienes realizan una modalidad formativa laboral, se cumplió con su mandato.

vi. Evidentemente se les estaría aplicando dos multas por un mismo hecho, pues en el supuesto negado de que la infracción exista, se está aplicando dos sanciones por un

mismo hecho generador, lo que vulnera indudablemente el principio non bis in idem.

vii. Se puede ver que el inspector auxiliar propone las multas como si fueran una microempresa. Es decir, propone una multa por cada persona supuestamente afectada, y luego multiplica el resultado por el número de aquellos. Pero esa interpretación es incorrecta. Cuando la norma en mención señala que se incurre en infracción por cada trabajador afectado, no está estableciendo que se desconozca la tabla de infracciones que prevé rangos en función al número de trabajadores, sino que lo que busca es evitar que se aplique una única multa y que esta sea la más baja.

viii. Precisamente cuando se hace referencia al número de trabajadores afectados, la tabla establece rangos que van de 1 a 10 de 11 a 25, y así sucesivamente no podría entenderse esto de otra manera, ya que ello conllevaría a un ejercicio abusivo de la autoridad inspectiva de trabajo.

ix. Y dicen abusivo porque como bien se sabe, la doctrina reconoce la existencia del principio "in dubio pro administrado", lo que implica que en caso de duda sobre la interpretación o aplicación respecto al sentido de una norma o sobre dos normas, siempre se debe aplicar la más favorable al administrado.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, de fecha 24 de octubre de 2022², la Intendencia Regional de Ica declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante; por considerar los siguientes puntos:

i. En efecto, los inspectores auxiliares están facultados para ejercer funciones inspectivas de vigilancia y control de las normas en microempresas o pequeñas empresas, así como funciones de colaboración y apoyo en el desarrollo de las funciones inspectivas atribuidas a los Supervisores Inspectores y a los Inspectores del Trabajo. Todo ello está bajo la dirección y supervisión técnica de los Supervisores Inspectores, responsables del equipo al que estén adscritos, funciones de orientación, información y difusión de las normas legales, resolver interrogantes de los ciudadanos sobre los expedientes de inspección y las normas legales de aplicación, brindar apoyo a los directivos y responsables del Sistema de Inspección en las labores que dispongan, entre otras que le puedan ser conferidas.

ii. En esa misma línea argumentativa, se tiene que las actuaciones inspectivas de investigación podrán realizarse por uno o por varios inspectores del trabajo conjuntamente, en cuyo caso actuarán en equipo, para ello el Supervisor Inspector del Trabajo que se encuentre al frente del mismo, coordinará las actuaciones de sus distintos miembros.

iii. Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley, los Supervisores Inspectores y los Inspectores del Trabajo están facultados para desempeñar todos los cometidos de la función inspectiva incluidos en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley; en tal sentido, de lo que obra en autos, podemos observar que si bien en el Orden de Inspección consta como inspector encargado de las actuaciones inspectivas una inspectora auxiliar comisionada, y como supervisora a la inspectora auxiliar Ramos Paula Anita (en adelante, inspectora de trabajo), lo cierto es que dentro de las modalidades de actuación, esta última participó como inspectora de trabajo dentro de las facultades que le brinda el numeral 1 del artículo 3 de la LGIT.

iv. En efecto, se logra apreciar que la inspectora de trabajo participó en la comprobación de datos, conforme lo señalado en el numeral 4.1 de los hechos constatados del Acta de Infracción; asimismo se observa la participación de la inspectora de trabajo en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, que obra a folios 394 a 400 del expediente de actuaciones inspectivas.

v. Estando bajo dicho escenario de participación, la Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva, sostiene que la medida inspectiva de requerimiento debe encontrarse firmada por todos los inspectores que actuaron durante la investigación, y como bien se observa del presente caso, el supervisor inspector participa firmando la medida de requerimiento como parte integrante del equipo de inspectores, teniendo este último la calidad de inspector de trabajo, conformando así el equipo de inspectores a cargo de las investigaciones.

vi. Ahora, si bien la inspeccionada hace referencia a la cantidad de trabajadores inmersos en las investigaciones realizadas a lo largo de las actuaciones inspectivas, lo cierto es que la inspectora de trabajo, es parte integrante de la Orden de Inspección y participó en las actuaciones inspectivas como tal, es decir con las facultades que le brinda la LGIT, por tanto no tendría razón de ser el cuestionamiento de la inspeccionada, toda vez que al haber participado un inspector de trabajo como tal dentro del procedimiento inspectivo, reviste al Acta de Infracción de la legalidad que el caso amerita y alcanza determinar los incumplimientos a las normas sociolaborales.

vii. Bajo ese orden de ideas, se advierte la participación de la supervisora inspectora dentro de las actuaciones inspectivas, quedando evidenciada su intervención dentro de la comprobación de datos, como de la emisión de la medida inspectiva de requerimiento y finalmente la suscripción del Acta de Infracción; por tanto, queda de plano desvirtuado lo alegado por la inspeccionada por carecer de sustento válido.

viii. Bajo la identificación plena de cada uno de ellos, se logró apreciar que del total de los trabajadores de la inspeccionada, 12 de ellos no se encontraban registrados en la planilla electrónica, pese a que los inspectores comisionados pudieron determinar los tres elementos esenciales del contrato -de trabajo de 1 de los 12 trabajadores y de 11 que se venían desempeñando como personal en formación, es decir practicantes, se tuvo a la vista los convenios suscritos con la inspeccionada, logrando visualizar la fecha de ingreso de cada uno de ellos de los cuales se evidencia que su fecha de ingreso no concuerda con la fecha que la inspeccionada los registró en su planilla.

ix. En el caso que los atañe, el T-Registro de la inspeccionada respecto a los 12 trabajadores detallados en el cuadro que antecede fueron dados de alta con fecha 01 de diciembre de 2019, es decir con fecha posterior a la fecha que realmente los trabajadores prestaron labores.

x. Así pues, se tiene que el multicitado T-Registro cuenta con la información tal como es el alta del trabajador, información que debe ser registrada en forma oportuna por todo empleador cuando el trabajador, personal en formación laboral y personal de terceros, haya ingresado a laborar, es decir dentro del día que se produce su ingreso a prestar sus servicios, independientemente de la modalidad de contratación y de los días laborados.

xi. Al respecto, debe resaltar que el registro con fecha cierta de ingreso a laborar, registrado como tal en el T-Registro, es de vital importancia al ser el seguro social la entidad que otorgará la cobertura al trabajador que se encuentra asegurado, brindándole prestaciones de prevención, promoción, recuperación y subsidios para el cuidado de su salud y bienestar social, trabajo y enfermedades profesionales.

xii. Ahora bien, refiriéndose a la conducta reprochada por el incumplimiento del registro en el seguro social en pensiones, dicho incumplimiento se revistió como tal al no registrar la inspeccionada con fecha cierta el ingreso de su trabajadora Sr(a). Daniela López Olivo, quien fue la única que los inspectores comisionados reconocieron como trabajadora sin encontrarse en calidad de "personal en formación laboral" y por tanto fue la única trabajadora afectada en este extremo de quien se pudo exigir el cumplimiento del registro como tal, ya que como bien lo dejaron sentado los inspectores en el numeral 4.11 de los hechos constatados en el Acta de Infracción es facultativo que la inspeccionada registre en un sistema pensionario al personal en formación laboral.

xiii. En ese sentido, se tiene que las infracciones detalladas en el numeral 02 y 03 del cuadro N° 02 de la resolución venida en alzada, vulneran el bien jurídico protegido de los derechos laborales de los trabajadores respecto al cumplimiento de las normas de seguridad social, sin embargo, cada uno de ellos desde distintas perspectivas; tales como (I) el derecho a la cobertura de SALUD; y, (II) el derecho a garantizar el acceso a las PENSIONES ya sea a través de entidades públicas, privadas o mixtas. De igual manera, la cantidad de trabajadores afectados de la infracción detallada en el numeral 02 del cuadro N° 02 de la resolución venida en alzada discrepa con la cantidad de trabajadores afectados de la infracción detallada en el numeral 03 del cuadro N° 02 de la multicitada resolución.

xiv. Por lo tanto, se concluye que, si bien se trata del mismo sujeto, el que está ejecutando más de una infracción, no se evidencia que exista una estricta identidad de hechos y fundamentos como trata dar a entender la inspeccionada; por consiguiente, en el presente procedimiento, al no haberse configurado el requisito esencial de la triple identidad, no se denota transgresión al Principio de Non Bis In Ídem, no existiendo una doble sanción por un mismo hecho.

1.6 Con fecha 16 de noviembre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Ica el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA.

1.7 La Intendencia Regional de Ica admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM -001145-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, recibido el 18 de noviembre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del 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 modificatorias¹⁸.

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 TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, emitida por la Intendencia Regional de Ica, que confirmó la sanción impuesta de S/ 261,225.00, por la comisión de (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT, dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de seguridad social, tipificadas en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, y, 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 27 de octubre de 2022.

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

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 16 de noviembre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, señalando los siguientes alegatos:

i. El artículo 5 establece de manera clara y precisa cuáles son las facultades con las que cuenta el Inspector de Trabajo de manera exclusiva, las que son indelegables. Por otra parte, el artículo 6 de la Ley No 28806 delimita las facultades de los Inspectores Auxiliares, no encontrándose dentro estas las facultades atribuidas a los inspectores de trabajo.

ii. De las normas citadas, queda claro que los Inspectores de Trabajo tienen sus atribuciones en función de sus competencias y experiencia, y los Inspectores Auxiliares tienen las suyas que son para labores de menor complejidad, no pudiendo estos últimos ejercer las facultades de los Inspectores de Trabajo sin que exista una fuente de Derecho que de manera expresa lo permita -salvo que se trate de la inspección de una microempresa, que no es el caso-, de lo contrario estarían ante un acto arbitrario ejercido por funcionario carente de una competencia que no tiene atribuida por mandato de la Ley, lo cual vicia de nulidad todo el procedimiento, al haberse quebrantado el principio de legalidad.

iii. En el caso concreto, más allá de que opere un "equipo de inspectores" ello no quiere decir que cada uno de los miembros de este equipo no tenga autonomía propia para tomar decisiones dentro del procedimiento inspectivo, como ha ocurrido en el presente caso, en el que el Inspector Auxiliar ejecuta los actos administrativos según su parecer.

iv. Esencialmente esta resolución establece que la actuación del inspector auxiliar no ha sido ilegal, porque

formó parte de un equipo, y de acuerdo a Ley ello es posible, sin embargo, no han señalado nada respecto a que les indiquen cuál es el acto administrativo que habilita a este inspector, pues no está en discusión que sean parte de un equipo, sino que esté facultado legalmente para ello.

v. En efecto, el artículo 4 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo -vigente durante las actuaciones inspectivas del presente caso- estableció claramente que "los Inspectores Auxiliares están facultados para realizar actuaciones inspectivas conjuntamente con los Inspectores de Trabajo, cuando forman parte de un Equipo de Trabajo, entrevistando a los trabajadores y empleadores, visitando los lugares y centro de trabajo, así como la comprobación de datos, entre otras acciones".

vi. Esta norma precisa expresamente que los inspectores auxiliares están facultados para realizar actuaciones inspectivas conjuntamente con el inspector de trabajo y por sí solo. Por eso, el Intendente yerra cuando afirma que, por principio de eficacia, los inspectores auxiliares pueden realizar actuaciones inspectivas de manera independiente; sin embargo, la norma citada claramente especifica lo contrario.

vii. Esta situación pone en evidencia que el presente procedimiento no ha sido arreglado a Derecho, pues la investigación ha sido efectuada por un funcionario que no cuenta con la facultad para ello, generando un vicio que acarrea la nulidad del Acta de Infracción conforme lo establece el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

viii. Como se aprecia, lo que se sanciona es la conducta de "nunca" registrar a los trabajadores o al personal contratado bajo modalidades formativas laborales en la planilla, pero la norma no se refiere el caso del "registro oportuno", por lo que es claro que en el presente caso no se les puede sancionar, ya que su representada sí cumplió ante el requerimiento efectuado por el inspector.

ix. Por lo tanto, en atención al principio de tipicidad, no se les puede sancionar si es que su representada sí ha incluido en la planilla al personal contratado bajo modalidades formativas laborales y a la trabajadora en cuestión, incluso antes del inicio de las actuaciones inspectivas. Por lo que constituye esta multa una expresión de la arbitrariedad con la que viene actuando la Autoridad Inspectiva de Trabajo.

x. Entonces, ambas normas invocadas por el Inspector vulneran el principio de tipicidad, ya que dichas normas regulan y sancionan la no inscripción o registro de trabajadores afectados. En el presente caso, está más que acreditado que el 1 de diciembre de 2019, antes del inicio de las inspecciones laborales del presente procedimiento, se registró a los trabajadores afectados en la planilla electrónica, por ende también en el sistema de seguridad social de salud (11 practicantes y una trabajadora) y de pensiones (1 trabajadora), por lo que, no se puede aplicar una multa porque dicha norma no prevé el supuesto del caso concreto, siendo que se está tergiversando los términos de la norma para poder sancionar.

xi. Para mayor abundamiento, con respecto a la contratación de un seguro social de salud para los practicantes, en el presente procedimiento no se ha tenido en cuenta que el numeral 5 del artículo 52 de la Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales, señala que es una infracción: "No contratar un seguro que cubra los riesgos de enfermedad y accidentes o no asumir directamente el costo de estas contingencias"; es decir, el solo hecho de no tener seguro no es una infracción, pues en caso de no tener el seguro el empleador puede hacerse cargo de las contingencias suscitadas; sin embargo, no se ha acreditado que su representada se haya negado a asumir esta obligación.

xii. Se puede ver que la Inspectoría Auxiliar propone las multas como si fuera una microempresa. Es decir, propone una multa por cada persona supuestamente afectada, y luego multiplica el resultado por el número de aquellos. Pero esa interpretación es errónea.

xiii. Cuando la norma en mención señala que se incurre en infracción por cada trabajador afectado, no está estableciendo que se desconozca la tabla de infracciones que prevé rangos en función al número de trabajadores, sino que lo que busca es evitar que se aplique una única multa y que esta sea la más baja.

xiv. Precisamente, cuando se hace referencia al “número de trabajadores afectados” la tabla establece rangos que van de 1 a 10, de 11 a 25, y así sucesivamente. No podría entenderse esto de otra manera, ya que ello conllevaría a un ejercicio abusivo de la Autoridad Inspectiva de Trabajo.

xv. Y dicen abusivo porque como bien se sabe, la doctrina reconoce la existencia del principio “in dubio pro administrado”, lo que implica que en caso de duda sobre la interpretación o aplicación respecto al sentido de una norma o sobre dos normas, siempre se debe aplicar la más favorable al administrado.

xvi. Es la propia Ley N° 28806 la que ha establecido los criterios para la aplicación de las multas, y en ninguno de sus párrafos señala que esta debe calcularse como lo ha hecho el Intendente.

xvii. Por consiguiente, en el supuesto negado de que se les aplique una multa por los supuestos antes mencionados, esta no podría superar las 4.50 UIT vigente al año 2019, y no podrían aplicarse dos multas por el mismo supuesto de hecho, sin perjuicio de que no les corresponden las multas como han señalado en el acápite previo.

xviii. En el presente procedimiento, esta medida de requerimiento que supuestamente ha sido incumplida no ha sido debidamente detallada en el Acta de Infracción, vulnerándose de esta manera el artículo 54 del Reglamento de la Ley de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo No 019-2006-TR puesto que no se cumplió con el contenido mínimo de un Acta de Infracción.

xix. En el presente caso, respecto al incumplimiento de la medida de requerimiento, en el Acta de Infracción se señala que la inspeccionada no cumplió con levantar los incumplimientos que conllevaron a la adopción de la medida inspectiva de requerimiento. Esta afirmación es la única referencia en el Acta de Infracción para sustentar la imputación a la infracción a la labor inspectiva; lo cual es insuficiente, pues omite detallar -por ejemplo- qué medidas han sido incumplidas, si en su totalidad o parcialmente, y en qué periodos.

xx. El Tribunal debe declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador recaído en el presente expediente sancionador.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la inaplicación de los artículos 5 y 6° de la Ley N° 28806

6.1 Es pertinente indicar que la Orden de Inspección N° 1132-2019-SUNAFIL/IRE-ICA fue asignada a un equipo conformado por dos Inspectores: Supervisora Paula Anita Peña Ramos y la Inspectora Auxiliar Flor de María Elizabeth Donaires Ruiz. Al respecto, cabe indicar que la validez de las actuaciones inspectivas no se condiciona a la participación conjunta de ambos inspectores en cada actuación efectuada durante la etapa inspectiva, sino a la intervención indistinta de ambos durante la fase investigatoria, conforme lo prevé el principio de unidad de acción, establecido en el artículo 10° de la LGIT, en cuyo caso en las funciones de colaboración y apoyo, los Inspectores Auxiliares están facultados para realizar actuaciones inspectivas, entrevistando a los trabajadores y empleadores, visitando los lugares y centros de trabajo, así como la comprobación de datos, entre otras acciones, todo ello, en concordancia con el cuarto párrafo del artículo 4 del D.S. N° 019-2007-TR.

6.2 De esta forma, tenemos que la Supervisora no participó en algunas diligencias durante las actuaciones inspectivas, sin embargo, sí lo hizo en otras, como en la comprobación de datos, en la medida de requerimiento y Acta de Infracción. En ese sentido, y de la revisión del expediente de inspección se aprecia que tanto la Supervisora como el Inspector auxiliar han sido parte de las actuaciones inspectivas. Por tanto, se han cumplido con los lineamientos dispuestos para la función inspectiva.

6.3 Conforme a ello, se puede verificar que, el supervisor, en dos actuaciones inspectivas con anterioridad a la emisión del Acta de Infracción participó, dejando constancia de su participación a través de la suscripción de su firma física, verificándose entonces que, las actuaciones inspectivas se realizaron de manera conjunta (inspector de

trabajo e inspector auxiliar); y, si bien se advierte que, en otras actuaciones inspectivas la inspectora auxiliar actuó sola, no invalida las actuaciones, conforme a lo detallado en el artículo 10 del Reglamento de la Ley 28806, ya que esto se encuentra permitido por ley. Por consiguiente, no se ha vulnerado el principio de legalidad.

6.4 Del mismo modo, corresponde mencionar que estos alegatos ya fueron absueltos en la resolución impugnada, en los considerandos 3.1 al 3.10, la Intendencia Regional de Ica analiza la participación conjunta de los inspectores asignados a la Orden de Inspección N° 1132-2019-SUNAFIL/IRE-ICA. Siendo así, corresponde desestimar los argumentos sostenidos por la administrada en su recurso de revisión en el presente extremo.

Sobre la obligación del sujeto inspeccionado de registrar en planilla a sus trabajadores

6.5 El artículo 4 del TUO de la LPCL, establece que “en toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado”. Así, existe un vínculo de naturaleza laboral cuando se presenten los siguientes tres (3) elementos: (i) prestación personal del servicio, (ii) remuneración, y (iii) subordinación; siendo este último el elemento distintivo entre el contrato de trabajo y el contrato de locación de servicios, el cual adopta una serie de manifestaciones cuyo descubrimiento nos lleva a concluir el carácter laboral de una relación contractual.

6.6 Por su parte, mediante Decreto Supremo N° 015-2010-TR se modificó el Decreto Supremo N° 018-2007-TR, mediante el cual se establecen disposiciones relativas al uso del documento denominado “Planilla Electrónica”, estableciendo en su art. 4-A lo siguiente:

“4-A.- Registro de Información Laboral (T-REGISTRO) El empleador deberá registrarse, así como a sus trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal en formación – modalidad formativa laboral y otros, personal de terceros y derechohabientes, de acuerdo a los siguientes plazos: a) Trabajador, prestador de servicios a que se refiere el numeral j) del literal d) del artículo 1 del presente Decreto Supremo, personal en formación - modalidad formativa laboral y otros, y personal de terceros: **dentro del día en que se produce el ingreso a prestar sus servicios**, independientemente de la modalidad de contratación y de los días laborados.

(...)

Cualquier modificación o actualización de los datos de la información existente en el T-REGISTRO, deberá ser efectuada por el empleador dentro del plazo de cinco (05) días hábiles de haber ocurrido el evento o de la fecha en que el empleador tuvo conocimiento.” (énfasis añadido)

6.7 En tal sentido, es obligación del empleador registrar a sus trabajadores en el T-REGISTRO el mismo día de ingreso a prestar el servicio, esto es, en el transcurso de dicho día. Por lo tanto, atendiendo a lo señalado, es obligación de los empleadores, registrar a los trabajadores en la planilla electrónica. Por lo que, de no hacerlo, dicha conducta constituiría un incumplimiento en materia de relaciones laborales.

6.8 Ahora, conforme se advierte de los actuados, no constituye una cuestión controvertida que la señora Daniela López Aguirre era trabajadora de la Inspeccionada; pues la misma, desde la fase inspectiva, ha aceptado este hecho. Cabe señalar que, de acuerdo a lo identificado por el personal inspectivo y de la documentación exhibida por la Inspeccionada, se corrobora que la referida trabajadora tuvo como fecha de inicio de labores el 19 de agosto de 2019, sin embargo, de la constancia de alta T-Registro de la Planilla Electrónica presentada por la impugnante se verifica que recién fue registrada a partir del 01 de diciembre de 2019, es decir, con fecha posterior a su real fecha de ingreso. Por tanto, ha quedado acreditada la infracción imputada, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT respecto a la trabajadora antes mencionada.

6.9 Respecto a los demás once practicantes también se ha comprobado que no fueron registrados en su real fecha de ingreso, conforme a la información que figura en sus convenios de prácticas respectivamente, siendo registrados por el Sujeto inspeccionado el 01 de diciembre

de 2019, es decir, con fecha posterior a la del inicio de sus labores para la administrada. Por consiguiente, se advierte la configuración de la infracción imputada.

Sobre la obligación de realizar la inscripción de Seguridad Social en Pensiones

6.10 Es preciso recordar que el derecho a la seguridad social es un derecho universal e involucra la protección de las personas frente a las contingencias legalmente determinadas, procurando la elevación de la calidad de vida individual y colectiva (artículo 10^o de la Constitución). En particular, es un componente relevante de este derecho el libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones (artículo 11^o de la Constitución), pues forman parte del elenco de derechos constitucionales (respecto de los cuales, como se recuerda, ninguna relación laboral puede, válidamente, limitar su ejercicio, conforme lo establece el propio artículo 23^o de la Constitución).

6.11 Asimismo, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales dispone que los Estados parte del Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. El artículo 9.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que le imposibiliten física o mentalmente obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes¹¹.

6.12 Del mismo modo, el Tribunal Constitucional Peruano en los fundamentos 8 y 9 de la sentencia recaída en el expediente N° 1473-2009-PA/TC, recordó que, basándose en el artículo 10 de la Constitución, que reconoce el régimen de seguridad social, el artículo 11 reconoce el derecho al acceso con libertad a las prestaciones pensionarias, en los siguientes términos: “El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento (...)”.

6.13 De la normativa supranacional y nacional, así como de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, se aprecia que existe un bloque de constitucionalidad y legalidad, referidas a que todo trabajador tiene el derecho humano fundamental a la seguridad social en pensiones y salud; el cual es adquirido por el trabajador desde el inicio de la relación laboral. En consecuencia, constituye una obligación de los empleadores, que, desde el ingreso de un trabajador a laborar a un centro de trabajo, sea incorporado al Sistema de Seguridad Social de Pensiones de su elección, ya sea al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o en el Sistema Privado de Pensiones (SPP)¹².

6.14 En similar sentido ha indicado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la guía de obligaciones del empleador al iniciar una relación laboral¹³ en la que de forma clara señala que, entre otras obligaciones, el empleador tiene la obligación de la inscripción al Seguro de Salud y de Pensiones, la misma que se da desde el inicio del vínculo laboral.

6.15 Adicionalmente, el artículo 6° del Decreto Supremo N° 054-97-EF – Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones – establece que: “Cuando un trabajador no afiliado al Sistema Privado de Pensiones ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente afiliarlo a la AFP que aquél elija, salvo que, expresamente y por escrito, en el plazo improrrogable de 10 días naturales manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).”

6.16 Así también, el artículo 45° del Decreto Supremo N° 004-98-EF – Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones – establece lo siguiente: “Cuando un trabajador no afiliado al Sistema Privado de Pensiones ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente afiliarlo a la AFP que el trabajador elija, salvo que, expresamente y por escrito, en un plazo improrrogable de diez (10) días naturales, manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al SNP. Para tal

efecto, el empleador requerirá por escrito al trabajador, dentro del indicado plazo, para que éste elija la AFP o que manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al SNP. En el caso de incorporación al SPP, la elección efectuada por el trabajador se formalizará mediante la suscripción, por su parte, del respectivo contrato de afiliación.”

6.17 Como puede observarse, el derecho a la seguridad social de los trabajadores genera prestaciones de obligatorio cumplimiento por parte de trabajadores y empleadores. Con relación a los segundos, la inspección del trabajo tiene competencia para determinar situaciones de incumplimiento y en tales casos deducir propuestas de sanción, en atención al elevado interés público que esta normativa sustenta. En el presente caso, se ha corroborado que la Inspeccionada no ha cumplido con inscribir a la trabajadora Daniela López Aguirre en el régimen de seguridad social en pensiones, desde su real fecha de ingreso, es decir, desde el 19 de agosto del 2019, lo que constituye un hecho sancionable.

6.18 En atención a las consideraciones antes expuestas, se advierte como correlato de la existencia del vínculo laboral que a la trabajadora afectada le asistía los derechos legalmente establecidos, entre los que encontramos los derechos de la seguridad social en pensiones desde el momento que ingresó a laborar, sin embargo, se ha verificado que la impugnante no ha cumplido con ello. Por lo que, se debe confirmar la multa impuesta por la infracción a la seguridad social en pensiones, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT.

Sobre la obligación de inscribir al trabajador en el régimen de la seguridad social en salud

6.19 El artículo 3° de la Ley 26790 - Ley de Modernización de la Seguridad en Salud y sus modificatorias, establece: “Son asegurados del Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud, los afiliados regulares o potestativos y sus derechohabientes”.

6.20 Asimismo, el artículo 5° de la norma antes señalada, prescribe: “El Registro de Entidades Empleadoras y la inscripción de los afiliados regulares se realiza ante el Instituto Peruano de Seguridad Social, en adelante IPSS, en la forma y en los plazos establecidos en los reglamentos. Es obligación de las Entidades Empleadoras registrarse como tales ante el IPSS y realizar la inscripción de los afiliados regulares que de ellas dependan, así como informar el cese, la suspensión de la relación laboral y las demás ocurrencias señalados en los reglamentos. La inscripción de los afiliados potestativos se realiza bajo la forma y condiciones señaladas en los reglamentos”.

6.21 Del mismo modo, el artículo 32° del D.S N° 009-97-SA, dispone: “Las Entidades Empleadoras tienen la obligación de registrarse como tales ante el IPSS y realizar la inscripción de los afiliados regulares que de ellas dependan, diferenciando los cubiertos con establecimientos propios, los atendidos a través de planes contratados con una Entidad Prestadora de Servicio (EPS) y los cubiertos íntegramente por el IPSS. Asimismo, deberán informar el cese, la suspensión de la relación laboral, modificación de la cobertura y las demás ocurrencias que incidan en el monto de las aportaciones o del crédito referidos en los Artículos 6 y 15 de la Ley N° 26790, dentro de los 5 primeros días del mes siguiente a la ocurrencia. Para tal efecto el IPSS determinará los procedimientos respectivos.”

6.22 En el presente caso, el personal inspectivo deja constancia que, la inspeccionada no ha cumplido con acreditar la inscripción en el régimen de seguridad social en salud a la trabajadora Daniela López Aguirre, desde su real fecha de ingreso. En atención a las consideraciones antes expuestas, se advierte como correlato de la existencia del vínculo laboral, que a la trabajadora afectada le asistía los derechos legalmente establecidos, entre los que encontramos los derechos de la seguridad social en salud desde el momento que ingresó a laborar, no obstante, se identificó que la impugnante no ha cumplido con esta obligación. Por lo que, se debe confirmar la multa impuesta por la infracción a la seguridad social en salud, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT respecto a la trabajadora antes mencionada.

6.23 Por consiguiente, la infracción imputada, respecto a la trabajadora Daniela López Aguirre resultaría de la siguiente forma:

N°	Materia	Conducta Infractora	Normas vulneradas	Tipificación legal y clasificación	Trab. Afectados	Multa impuesta
1	Seguridad social	Falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud o en el régimen de seguridad social en pensiones, sean estos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado.	Artículo 3 y 5 de la Ley N° 26790, Artículo 30 y 32 del Decreto Supremo N° 009-97-SA	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT MUY GRAVE	1	2.25 UIT (*) S/ 9,675.00

(*) Vigente al momento de configurar la falta, conforme el D.S. N° 380-2019-EF, es de S/. 4,300.00.

6.24 Ahora bien, en relación a los once practicantes incluidos como trabajadores afectados, se corrobora que el personal inspectivo le imputa a la Inspeccionada haber incurrido en infracción en materia de seguridad social por “la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción en el régimen de seguridad social en salud (...)”, tipificando dicho hecho como una conducta infractora dentro del tipo sancionador por el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT.

6.25 Sobre el caso concreto, se observa, tanto en la evaluación del inspector comisionado como en la de los órganos intervinientes en el procedimiento sancionador, que los mismos han subsumido los hechos en el tipo sancionador previsto en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT del RLGIT, que prevé taxativamente como infracción muy grave en materia de seguridad social: **“La falta de inscripción de trabajadores, u otras personas respecto de las que exista la obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud(...).”** (énfasis añadido).

6.26 Al respecto, el órgano sancionador de primera instancia, en el numeral 41 y 42 de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA señala lo siguiente:

“41. De la revisión del expediente de actuaciones inspectivas y sancionador, se tiene que el sujeto inspeccionado no cumplió con inscribir al personal en formación y la trabajadora, en el régimen de seguridad social en salud, con la finalidad de que puedan hacer uso de atención médica de acuerdo a Ley, privándola de un derecho tan importante como es la salud como así lo contempla nuestra Constitución Política del Perú en su artículo 7° “Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa [...]”

42. En este punto es importante precisarle al sujeto inspeccionado, que la seguridad social en salud es de interés común; el bienestar propio y el ajeno contribuyen interactivamente al bienestar de todos. Es tan importante, que está en juego, incluso, la supervivencia de la especie humana. Es necesario que todos contribuyamos para que la salud prevalezca y posibilite en la vida personal y social el desarrollo y el bien vivir. Se intenta orientar hacia la unificación y universalización de la cobertura de salud de la población. Para tal fin plantea un nuevo sistema de cobertura para toda la población, conformado por un Régimen Contributivo constituido por el Seguro Social de Salud, a cargo de Essalud y complementado por las Entidades Prestadoras de Salud EPS; y el Régimen Estatal,

No Contributivo, a cargo del Ministerio de Salud. Entidades empleadoras. Empresas o instituciones públicas privadas que emplean trabajadores dependientes. El Régimen Contributivo es obligatorio y da cobertura a: Trabajadores activos dependientes. Que laboran bajo relación de dependencia o en calidad de socios de cooperativas de trabajadores. Pensionistas. Perciben pensión de cesantía, jubilación, incapacidad o sobrevivencia. Derechohabientes. Cónyuge o concubino, hijos menores de edad o mayores incapacitados. También contempla a: Potestativos. Trabajadores y profesionales independientes y demás personas que no califiquen para la afiliación regular y todos aquellos que determine la ley, como: escolares, trabajadoras del hogar, etc”.

6.27 Asimismo, la autoridad de segunda instancia indicó en los numerales 3.16 y 3.17 de la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA:

“3.16. En efecto, como bien se logra apreciar en el cuadro detallado en el considerando 3.13. de la presente resolución, la inspeccionada si bien cumplió con registrar a sus trabajadores en la planilla electrónica, lo cierto es que a todas luces se evidencia que la fecha de registro realizada por la inspeccionada no fue la fecha que realmente ingresaron a laborar los trabajadores afectados, siendo apenas lógico que los efectos del seguro social en salud como en pensiones resulten ser de igual manera posteriores al haber registrado y declarado a sus trabajadores ante la SUNAT con fecha posterior.

3.17. Al respecto debemos resaltar que el registro con fecha cierta de ingreso a laborar, registrado como tal en el T-Registro, es de vital importancia al ser el seguro social la entidad que otorgará la cobertura al trabajador que se encuentra asegurado brindándole prestaciones de prevención, promoción, recuperación y subsidios para el cuidado de su salud y bienestar social, trabajo y enfermedades profesionales”.

6.28 En virtud a lo expuesto, corresponde efectuar previamente un análisis sobre las normas que regulan las Modalidades Formativas Laborales, a efectos de determinar si la impugnante se encontraba en la obligación de inscribir a los once practicantes en el régimen de seguridad social en salud, el cual se realizará en los considerando posteriores.

Las Modalidades Formativas Laborales

6.29 Se encuentran reguladas por la Ley N° 28518 (Ley de Modalidades Formativas Laborales) y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2005-TR. En las referidas normas se contemplan las clases de convenios que se pueden suscribir bajo esta clase de modalidad. La principal característica de este mecanismo de contratación es que no se genera vínculo laboral.

6.30 El artículo 1 de la Ley N° 28518 define a las modalidades formativas laborales como tipos especiales de convenios que relacionan el aprendizaje teórico y práctico mediante el desempeño de tareas programadas de capacitación y formación profesional.

6.31 En ese sentido, el objetivo de dicha norma es que las personas en proceso de formación laboral se inserten por primera vez en el campo profesional, de esta manera adquirirán conocimientos teóricos y prácticos, herramientas necesarias para desarrollarse adecuadamente en el competitivo mercado laboral. Así también, es la de obtener un acercamiento y/o conexión entre lo académico y lo profesional, es decir, después de realizada las mismas, se contará con la capacitación suficiente que le permita desenvolverse de forma más eficiente en su centro de trabajo.

6.32 Al respecto, OLEA y BAAMONDE¹⁴ afirman: “La formación profesional supone la preparación para el trabajo que habitual y establemente va a ser medio de vida”.

6.33 Como se ha mencionado en párrafos precedentes, las modalidades formativas laborales no generan vínculo laboral entre las partes, debido a que, su naturaleza es eminentemente formativa, en consecuencia, las personas contratadas bajo convenios de modalidad formativa no son consideradas trabajadores, por ende, no les corresponde el pago de beneficios sociales y/u otros beneficios en seguridad social y pensiones.

6.34 Las características más resaltantes de las modalidades formativas laborales son:

- Se rigen por su propia norma.
- No generan vínculo laboral.
- Se otorgan solamente los beneficios establecidos en el convenio suscrito.
- La subvención económica abonada no está sujeta a ningún tipo de retención.
- Están sujetos a un horario de trabajo.

6.35 El artículo 2 de la referida Ley clasifica a las modalidades formativas. Entre otras modalidades, nos referiremos a dos tipos de convenios de modalidades formativas:

A. Aprendizaje:

El aprendizaje es definido en el artículo 5 de la Ley 28518 como una modalidad que se caracteriza por realizar parte del proceso formativo en las unidades productivas de las empresas, previa formación inicial y complementación en un Centro de Formación Profesional autorizado para desarrollar la actividad de formación profesional. Cabe resaltar que a través de esta modalidad se busca complementar la formación específica adquirida, así como consolidar el desarrollo de habilidades sociales y personales relacionadas al ámbito laboral.

El artículo 7 de la referida Ley señala que el convenio de aprendizaje es un acuerdo de voluntades, responsabilidades y obligaciones celebrado entre la empresa, el Centro de Formación Profesional y el aprendiz. Asimismo, establece que solo pueden celebrar Convenios de Aprendizaje las personas mayores de 14 años, siempre que acrediten como mínimo haber concluido sus estudios primarios. La modalidad formativa de aprendizaje a la vez se sub clasifica en:

- *Con predominio en la Empresa:* En este tipo de aprendizaje, la persona ejecuta su plan de aprendizaje mayoritariamente en las instalaciones de la empresa patrocinadora. Esta modalidad formativa se realiza mediante un Convenio de Aprendizaje que se celebra entre:

1. Una empresa patrocinadora.
2. Un aprendiz, siempre que acredite como mínimo haber concluido sus estudios primarios y tener un mínimo de 14 años de edad.
3. Un Centro de Formación Profesional autorizado expresamente para realizar esta modalidad.

El tiempo de duración del convenio guarda relación directa con la extensión de todo el proceso formativo.

- *Con predominio en el centro de formación profesional o prácticas pre profesionales:* El artículo 16 de la Ley 28518 establece que esta modalidad permite a la persona en formación durante su condición de estudiante aplicar sus conocimientos, habilidades y aptitudes mediante el desempeño en una situación real de trabajo. Este aprendizaje con predominio en el Centro de Formación Profesional se realiza mediante un Convenio de Aprendizaje que se celebra entre:

1. Una empresa.
2. Una persona en formación
3. Un Centro de Formación Profesional.

El tiempo de duración del convenio es proporcional a la duración de la formación y al nivel de la calificación de la ocupación.

B. Práctica Profesional:

Es la modalidad que busca consolidar los aprendizajes adquiridos a lo largo de la formación profesional, así como ejercitar su desempeño en una situación real de trabajo. Este aprendizaje denominado práctica profesional se realiza mediante un Convenio de Práctica Profesional que se celebra entre:

1. Una empresa
2. Una persona que egresa de un Centro de Formación Profesional o Universidad.

El tiempo de duración del convenio no es mayor a doce (12) meses salvo que el Centro de Formación Profesional o Universidad, por reglamento o norma similar, determine una extensión mayor.

El egresado deberá ser presentado a una empresa por el Centro de Formación Profesional o Universidad, quien deberá llevar el registro del número de veces que se acoja a esta modalidad hasta que complete el periodo máximo de la práctica profesional.

6.36 Por tanto, queda claro que las personas contratadas bajo modalidades formativas laborales se regulan por su propia norma, es decir, no se sujetan a lo establecido en el D.S. 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Por ello, es necesario precisar las principales diferencias entre ambos mecanismos de contratación:

CONTRATO DE TRABAJO	MODALIDADES FORMATIVAS LABORALES
- La remuneración puede ser menor o mayor a 1 RMV, dependiendo del tipo de contrato suscrito.	- La subvención económica no debe ser menor a 1 RMV.
- Jornada máxima de 8 horas diarias o 48 horas semanales.	- La jornada máxima dependerá de la clase de modalidad.
- Tienen derecho a cobrar su liquidación de beneficios sociales al concluir el vínculo laboral.	- Media subvención económica al cumplir 6 meses de labores.
-La remuneración esta afecta los descuentos de ley.	- No cobran ningún tipo de beneficio social al término del convenio.
-Cuentan con seguro de ESSALUD, SIS y/o EPS.	- La subvención económica no está afecta a descuentos de ley.
-Aporte al Sistema de pensiones obligatorio.	- Seguro especial que cubre accidentes y enfermedades.
	- Aporte al sistema de pensiones facultativo.

6.37 De lo expuesto, se colige que ambas modalidades de contratación son totalmente distintas, pues mientras la primera le otorga todos los beneficios económicos al personal que labora en una empresa, la segunda no.

6.38 Ahora, el artículo 42 de la Ley N° 28518 señala que son obligaciones de la empresa:

- Adoptar y cumplir los planes y programas que rijan la formación respectiva.
- Proporcionar la dirección técnica y los medios necesarios para la formación laboral en la actividad materia del convenio.
- Pagar puntualmente la subvención mensual convenida.
- Otorgar el descanso semanal y feriados no laborables debidamente subvencionados.
- Otorgar un descanso de quince (15) días debidamente subvencionado cuando la duración de la modalidad formativa sea superior a doce (12) meses.
- Otorgar al beneficiario una subvención adicional equivalente a media subvención económica mensual cada seis meses de duración continua de la modalidad formativa.
- No cobrar suma alguna por la formación.
- **Cubrir los riesgos de enfermedad y accidentes a través de EsSalud o de un seguro privado con una cobertura equivalente a catorce (14) subvenciones mensuales en caso de enfermedad y treinta (30) por accidente.**
- Brindar las facilidades para que la persona en formación que desee se afilie facultativamente a un sistema pensionario.
- Emitir, cuando corresponda, los informes que requiera el Centro de Formación Profesional en que cursa estudios el aprendiz, practicante, pasante o beneficiario.
- Otorgar el respectivo certificado al término del periodo de la formación que precise las capacidades adquiridas y verificadas en el desempeño efectivo de las labores dentro de la empresa.

6.39 Del mismo modo, el artículo 51 de la citada norma establece que en los siguientes casos se produce la desnaturalización de las modalidades formativas y se entiende que existe una relación laboral común:

- La inexistencia del convenio de modalidad formativa debidamente suscrito.
- La falta de capacitación en la ocupación específica y/o el desarrollo de actividades del beneficiario ajenas a la de los estudios técnicos o profesionales establecidos en el convenio.
- La continuación de la modalidad formativa después de la fecha de vencimiento estipulado en el respectivo convenio o de su prórroga o si excede el plazo máximo establecido por la Ley.
- Incluir como beneficiario de alguna de las modalidades formativas a las personas que tengan relación laboral con la empresa contratante, en forma directa o a través de cualquier forma de intermediación laboral, salvo que se incorpore a una actividad diferente.
- La presentación de documentación falsa ante la Autoridad Administrativa de Trabajo para acogerse al incremento porcentual adicional, a que se refieren los artículos 17° y 32° o para acogerse a otro tipo de beneficios que la Ley o su Reglamento estipule.
- La existencia de simulación o fraude a la Ley que determine la desnaturalización de la modalidad formativa.
- El exceso en los porcentajes limitativos correspondientes.

6.40 De lo expuesto, cabe indicar que la referida norma no contempla como supuesto de desnaturalización de las modalidades formativas la ausencia de inscripción en el régimen de seguridad social en salud. Asimismo, se evidencia que el personal inspectivo no ha realizado un análisis sobre dicho aspecto, concluyendo en el Acta de Infracción que eran once practicantes considerados como trabajadores afectados.

Sobre la adecuada tipificación de la conducta infractora

6.41 Cabe indicar que el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG¹⁵, 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.

6.42 Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles:

(i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad);

(ii) En un segundo nivel -esto es, en la fase de la aplicación de la norma- la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto¹⁶.

6.43 Respecto al segundo nivel, cuya materia es la que nos ocupa, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor, evidenciándose la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro del PAS.

6.44 En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa en materia de seguridad social.

6.45 Es pertinente tener en cuenta que la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT hace referencia expresa al incumplimiento resultante de la

falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista la obligación de inscripción en el régimen de seguridad social en salud. Sin embargo, conforme se ha mencionado en párrafos anteriores, once de las personas comprendidas en la investigación son practicantes, por lo que, conforme con la ley material aplicable, dichos sujetos no podrían ser considerados como "trabajadores afectados".

6.46 En el caso examinado, el inspector comisionado no ha efectuado un análisis respecto a la configuración de un supuesto de desnaturalización de las modalidades formativas. No podría concluirse que el fiscalizador haya establecido que las personas sujetas a modalidades formativas no eran practicantes sino trabajadores de la Inspeccionada. Por ende, no resulta válido inferir que la impugnante se encontraría en la obligación de inscribir a sus practicantes preprofesionales y profesionales en el régimen de seguridad social en salud. Este es un punto determinante para comprobar si el Sujeto inspeccionado estaba incurriendo en una infracción en materia de seguridad social en salud, en perjuicio de once personas.

6.47 Sobre el particular, el artículo 42 de la Ley N° 28518 indica que es obligación de la empresa: "**Cubrir los riesgos de enfermedad y accidentes a través de EsSalud o de un seguro privado con una cobertura equivalente a catorce (14) subvenciones mensuales en caso de enfermedad y treinta (30) por accidente**". (énfasis nuestro)

6.48 De lo expuesto, se colige que en el caso examinado no se ha acreditado un supuesto de desnaturalización de las modalidades formativas laborales —conforme al artículo 51 de la referida norma— ni se ha observado razonamiento en el Acta de Infracción que permita deducir ello. Del mismo modo, si bien existe una obligación del empleador de asegurar a los practicantes ante un posible riesgo de enfermedad o accidente, la propia norma contempla que esto puede brindarse mediante EsSalud o de un seguro privado. Por consiguiente, se determina que el incumplimiento detectado por el personal inspectivo pudo, en todo caso, sancionarse como una infracción en materia de promoción y formación para el trabajo contenida en el Capítulo V del RLGIT. Por tal motivo, no se evidencia que la infracción imputada se ajuste al tenor del tipo legal contenido en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT.

6.49 A criterio de esta Sala, la interposición de una sanción sin haberse delimitado correctamente el tipo infractor genera serios cuestionamientos a la aplicación de la potestad sancionadora en el caso de autos.

6.50 Respecto a este extremo, correspondía que el inspector efectúe una correcta calificación y subsunción del tipo infractor imputado, debido a que, en ninguna parte del Acta de Infracción se determina que los once practicantes en realidad eran trabajadores de la Inspeccionada, realizando para ello el análisis correspondiente, en virtud de la aplicación del Principio de Primacía de la realidad, y que por tanto, se demuestre con suficiencia que el empleador tenía la obligación de inscribirlos en el régimen de seguridad social en salud. No obstante, esto no ha sucedido. Por el contrario, se ha corroborado que existe una indebida catalogación de los once practicantes como prestadores de servicios, considerándolos como trabajadores afectados sin que previamente se haya establecido con fehaciencia que sí eran empleados de la empresa.

6.51 En esa línea de razonamiento, esta Sala considera que se ha vulnerado el debido procedimiento, a través de su manifestación de la debida motivación, conforme al análisis siguiente.

De la vulneración al principio del debido procedimiento

6.52 El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa:

"Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo

razonable: y, a impugnar las decisiones que los afecten...” (énfasis añadido).

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

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

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

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

6.55 Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto, respecto de la debida motivación de las resoluciones.

6.56 El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo criterios jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta por quienes deban administrar justicia, al momento de resolver, de acuerdo al artículo VII del Código Procesal Constitucional¹⁷. A este entender, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA, estableció una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señalando, además, lo siguiente:

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

“[...] [E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el

derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]

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

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

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

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

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

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

6.58 En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material¹⁸.

6.59 Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos conforme a la normativa vigente; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

Sobre los presuntos vicios de motivación en el procedimiento administrativo sancionador

6.60 Conforme se detalla, la resolución de sanción (Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/

IRE-SIRE-ICA) no ha efectuado una correcta subsunción de los hechos constatados bajo la conducta sancionada para la asignación de responsabilidades hacia la empresa en relación a la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción en el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes. Del mismo modo, no cumplió con su obligación de comprobar los hechos que sirven de motivación a sus decisiones. Lo cual resulta de vital importancia, pues garantiza el derecho de defensa del administrado y el debido procedimiento.

6.61 Es imperativo recalcar que las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho; así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.

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

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

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

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

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

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

decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por “X”, pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de “X” en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

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

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139°, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.

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

6.63 En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la vulneración al debido procedimiento, sustentado en una motivación aparente, la cual se configura ya que la Sub Intendencia si bien da la apariencia de motivación al citar normas y reiterar los hechos constatados por el personal inspectivo, no analiza y subsume la infracción imputada a la impugnante en el tipo infractor correspondiente en relación

a la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción en el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes, deviniendo en que su decisión carece de sustento jurídico alguno.

6.64 Cabe precisar que, realizado el análisis de conservación del acto conforme al artículo 14° del TUO de la LPAG, el vicio resulta trascendente y no comprendido en las causales taxativamente consideradas en el precitado artículo por no tratarse de una motivación insuficiente o parcial sino una aparente. Por ello, conforme al numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, el acto deviene en nulo.

“Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

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

6.65 Por tanto, resulta imposible convalidar la incongruencia advertida por parte de la Sub Intendencia de Resolución, que debió de evaluar de manera adecuada los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador en el extremo de la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT sobre el incumplimiento por la falta de inscripción el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes.

6.66 En ese sentido, no se ha efectuado la correcta subsunción de la conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa sociolaboral. Lo anterior generó la vulneración del derecho de defensa del administrado¹⁹ y al debido procedimiento respecto a la infracción imputada por la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes. Debe recordarse que recae en la Administración el deber de acreditar fehacientemente la conducta antijurídica en el imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

6.67 Estando a lo expuesto, este Tribunal ha identificado que la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, y confirmada por la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, incurre en vicio de nulidad parcial y se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dada la existencia de un vicio en el acto administrativo constituido por la motivación aparente.

6.68 Cabe indicar que la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta solo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independizables para que se pueda seccionar solo la parte que adolece de nulidad.²⁰ Por tanto, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente, un acto parcialmente válido, en la parte que no adolece de vicio alguno, tal como se evidencia en el presente caso.

6.69 En tal sentido, considerando que, la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, en relación al incumplimiento por la falta de inscripción el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes, ha sido emitida vulnerando el derecho al debido procedimiento administrativo; corresponde declarar la nulidad parcial de la citada resolución, y de los sucesivos actos u actuaciones del procedimiento vinculados a dicho extremo, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 y el numeral 13.1 y 13.2²¹ del artículo 13 del TUO de la LPAG.

6.70 Cabe mencionar que, la nulidad parcial permite anular una parte del acto y dejar intacta la otra, separando según la independencia que las mismas puedan brindar

respecto de la otra parte. De igual manera permite reconocer otros efectos distintos al acto nulo²².

6.71 Por tanto, en el presente caso subsisten los extremos de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA y de la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, no vinculados a la causal de nulidad parcial antes señalada. En consecuencia, conforme a lo expuesto precedentemente, se confirma la sanción a la impugnante por la infracción muy grave en materia de relaciones laborales por no haber cumplido con registrar en la planilla electrónica desde su fecha real de ingreso, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT; así como, en los extremos referidos a las infracciones muy graves en materia de seguridad social por no haber cumplido con inscribir en el régimen de seguridad social en pensiones y salud a la trabajadora Daniela López Aguirre, tipificadas en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, no siendo estas infracciones alcanzadas por la nulidad parcial declarada, manteniéndose los extremos de dichos actos u actuaciones vinculadas a la misma, inalterables, en virtud a que se ha determinado plenamente la responsabilidad de la impugnante, analizado hasta este extremo.

6.72 Conforme a lo anterior, se deberá retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el cual se produjo el vicio inicial que motiva la nulidad parcial; esto es, al momento de emisión de la Resolución de Sub Intendencia respectiva, a efectos que dicha instancia emita una nueva decisión en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, respecto al incumplimiento por la falta de inscripción el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes, acorde a los argumentos contenidos en la presente Resolución, conforme a lo prescrito en el numeral 12.1 del artículo 12 y los numerales 13.1 y 13.2 del artículo 13 del TUO de la LPAG.

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

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

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

6.75 En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del procedimiento administrativo sancionador que acarrearán la nulidad parcial de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA y de los actos u actuaciones vinculados al extremo declarado nulo, conforme a los fundamentos expuestos en los numerales 6.60 al 6.72 de la presente resolución. Además, de remitir los actuados del presente procedimiento sancionador al Intendente respectivo y a la Gerencia General de SUNAFIL, a efectos que -de ser el caso- procedan conforme a sus competencias, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración regulada en el Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos y conforme al Título V del TUO de la LPAG.

Respecto a la medida inspectiva de requerimiento

6.76 En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

6.77 En ese orden de ideas, el artículo 14 de la LGIT, establece que:

“(...)

Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas.

Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los

requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse.

(...).”

6.78 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

“Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. (...)” (énfasis añadido).

6.79 Por otro lado, es necesario precisar que, conforme lo establece 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.

6.80 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.

6.81 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 6 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:

“**6.8** Así, los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son, sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren imputaciones que contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” y alguna o algunas más de distinto grado. Ante este tipo de plataformas impugnatorias, el Tribunal de Fiscalización Laboral se encuentra obligado a distinguir lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.

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, 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).

6.82 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(a) 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.

6.83 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.

6.84 La línea resolutive de esta instancia de revisión ha dejado sentado que se producen atentados contra el principio de razonabilidad cuando, por ejemplo, se produce la emisión de medidas de requerimiento, cuando el propio inspector es informado previamente de que el sujeto inspeccionado no contaba con actividad económica, según medios de prueba atendibles, tales como los reportes de SUNAT (Resolución N° 624-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala).

6.85 En el presente caso, obra en autos que, el 07 de enero de 2020, se le requirió a la impugnante acreditar lo siguiente:

“Primero.- El sujeto inspeccionado deberá de cumplir con acreditar el registro en la Planilla Electrónica conforme a su fecha de ingreso Afectando a los trabajadores : 1) Borjas Capaquiachi Cesar, 2) Lopez Olivos Daniela, 3) Obregon Rosales Hugo, 4) Tasayco Marcos Martin y del personal en formación que se detallan: 1) Atuncar Avalos Frank Alexander, 2) Castilla Gonzales Harold Humberto, 3) Guerra Casas Viviana, 4) Manrique Sanchez Johana Araceli, 5) Saravia Magallanes Diego Jean Pool, 6) Solis Gonzales Jeanpierre, 7) Tito Lume Brayan Ronaldo, 8) Zenon Huayamares Bryan Eduardo, 9) Barrios Levano Jesus, 10) Sulca Huaraca David, 11) Taipe Andrade Miguel Alexander, 12) Yataco Lopez Carlos. Debiendo estar señalado en la presente Constancia de Alta del Trabajador y del Personal en Formación (T- Registro) formulario N 1604-01 entregada a sus trabajadores y personal en formación.

Segundo.- El sujeto inspeccionado deberá de cumplir con acreditar la inscripción en el Sistema de Seguridad Social en Salud conforme a su fecha de ingreso señalado en la presente Constancia de Alta del Trabajador del trabajador y el Personal en Formación (T- Registro) formulario N° 1604-01 debidamente entregada a sus trabajadores y personal en formación que se detallan a continuación: 1) Borjas Capaquiachi Cesar, 2) Lopez Olivos Daniela, 3) Obregon Rosales Hugo 4) Tasayco Marcos Martin, y del personal en formación que se detallan: 1) Atuncar Avalos Frank Alexander, 2) Castilla Gonzales Harold Humberto, 3) Guerra Casas Viviana, 4) Manrique Sanchez Johana Araceli, 5) Saravia Magallanes Diego Jean Pool, 6) Solis Gonzales Jeanpierre, 7) Tito Lume Brayan Ronaldo, 8) Zenon Huayamares Bryan Eduardo, 9) Barrios Levano Jesus, 10) Sulca Huaraca David, 11) Taipe Andrade Miguel Alexander, 12) Yataco Lopez Carlos.

Tercero.- El sujeto inspeccionado deberá de cumplir con acreditar la inscripción en el Sistema de Seguridad Social en Pensiones conforme a su fecha de ingreso señalado en la presente Constancia de Alta del Trabajador del trabajador y el Personal en Formación (T- Registro) formulario N° 1604-01, debidamente entregada a sus trabajadores que se detallan: de los trabajadores: 1) Borjas Capaquiachi Cesar, 2) Lopez Olivos Daniela, 3) Obregon Rosales Hugo, 4) Tasayco Marcos Martin.

6.86 Conforme se ha desarrollado precedentemente, la autoridad administrativa no ha determinado suficientemente, ex ante del reproche administrativo referido a la falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de

las que exista obligación de inscripción en el régimen de seguridad social en salud de los once practicantes, puesto que, previamente debió identificar si este incumplimiento se encontraba correctamente tipificado en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, a efectos de desvirtuar la presunción de licitud del administrado, resultando trascendente a efectos de determinar la responsabilidad de la impugnante. Sin embargo, se advierte que, el personal inspectivo no ha determinado adecuadamente los hechos que motivaron el presente procedimiento sancionador sobre la obligación de que los practicantes cuenten con un seguro que cubra riesgos de enfermedad y accidentes.

6.87 Por tanto, al no contar el inspector comisionado con el sustento suficiente para determinar si era obligación de la Inspeccionada inscribir a los once practicantes en el régimen de seguridad social en salud, no correspondía que solicite a través de la medida inspectiva de requerimiento que acredite dicha inscripción. En virtud a lo expuesto, la emisión de la medida inspectiva no resulta razonable en este extremo en relación a los 11 practicantes.

6.88 En consecuencia, esta Sala no observa elementos suficientes para sancionar a la impugnante por incumplimiento a la medida de requerimiento respecto a la falta de inscripción en el régimen de seguridad social en salud en relación a los once practicantes. Sin embargo, debe mantenerse la sanción impuesta por la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT respecto a la inscripción en el régimen de seguridad social en salud a la trabajadora Daniela López Aguirre, desde su real fecha de ingreso, es decir, desde el 19 de agosto del 2019, y desestimarse todos los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo; puesto que, se encontraba en el deber de cumplir con lo dispuesto por la autoridad inspectiva, al no evidenciarse una vulneración en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento que transgreda lo dispuesto por el artículo 14 de la LPAG y el numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT. Del mismo modo, corresponde confirmar la infracción tipificada respecto al incumplimiento de registro en la planilla electrónica y la falta de inscripción de en el régimen de seguridad social en pensiones de la trabajadora Daniela López Aguirre, desde su real fecha de ingreso; en consecuencia, no cabe acoger el recurso de revisión en estos extremos.

6.89 Por otro lado, cabe señalar que, este Tribunal mediante la Resolución de Sala Plena N° 009-2023-SUNAFIL/TFL, de fecha 23 de mayo de 2023²³, fijo como precedente administrativo de observancia obligatoria, los siguientes criterios vinculantes:

“6.26. La medida inspectiva de requerimiento, al ser una “orden dispuesta por la inspección de trabajo para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo”²⁴, debe contener un mandato claro y su entendimiento debe regirse por la razonabilidad, el deber de colaboración y la buena fe procedimental. En ese sentido, la medida de requerimiento debe cumplir con expresar el ámbito subjetivo y objetivo, siendo estos extremos suficientes para producir el resultado esperado por la medida: la rectificación de una situación antijurídica.

a) **Ámbito subjetivo:** En primer lugar, debe individualizar a los trabajadores afectados por el incumplimiento reprochado al sujeto inspeccionado;

b) **Ámbito objetivo:** En segundo lugar, a) debe identificar la afectación resultante de un comportamiento imputable al empleador —como ocurre en el caso de autos, al describirse el número de horas en sobretiempo laboradas, así como su incumplimiento en el pago—y, b) establecer cómo es que debe cumplirse dicha medida, es decir, qué acciones debe ejecutar el inspeccionado a fin de revertir la conducta reprochada. En ese sentido, el ámbito objetivo de la medida de requerimiento no se agota con la mención de la normativa legal vigente afectada o inobservada por el sujeto inspeccionado, sino que incluye el mandato de su cumplimiento, en la forma y modo esperado.

d) Así las cosas, un análisis circunscrito únicamente a la determinación del quantum a cancelar por los incumplimientos en materia de relaciones laborales de significado económico, como supuesto de quiebre del principio de legalidad (arguyéndose la “necesidad” de una identificación específica del monto a cancelar por parte del sujeto inspeccionado por los incumplimientos laborales de

naturaleza económica), resulta erróneo; toda vez que el bloque de legalidad invocable (conforme con lo dispuesto por los artículos 5 y 14 de la LGIT y los artículos 13 y 17 del RLGIT) no establece como requisito sine qua non que la medida inspectiva de requerimiento deba identificar el monto dinerario que adeuda el sujeto inspeccionado.

e) En ese sentido, estando a lo dispuesto en el artículo 10 de la LPAG, solo es causal de nulidad, entre otros, la contravención a la Constitución a las leyes o a las normas reglamentarias o por el defecto u omisión de algún requisito de validez. Sobre el particular ni la LGIT ni el RLGIT, norma especial del Sistema de Inspección Laboral, así como ni la LPAG, disponen de forma expresa como condición de validez de la medida inspectiva de requerimiento, la determinación del monto que el administrado adeuda a su trabajador (a) o trabajadores (as) por un incumplimiento al ordenamiento jurídico laboral o de seguridad y salud en el trabajo o de la seguridad social, en números y letras.

f) Por tanto, el argumento referido a que la medida de requerimiento es imprecisa, por no expresar en **términos numéricos el monto adeudado en favor de los “supuestos trabajadores afectados” resulta infundado con relación al contenido del principio de legalidad, por no haberse previsto que este sea un requisito necesario para su validez.** Además, este alegato, resulta, también, contrario al principio de razonabilidad, como manifestación de una adecuada proporción entre los medios y fines dispuestos ante un caso concreto; en tanto se verifique que la medida dictada ha sido emitida de acuerdo a la facultad discrecional de la inspección del trabajo, por los incumplimientos advertidos, referidos a la realización de labores en sobretiempo de sus trabajadores, hechos derivados del propio expediente y cuyo mandato resulta claro; lo que evidencia, además, su proporcionalidad. Finalmente, este argumento es desechable por contravenir al deber de colaboración con la inspección del trabajo, tomándose en cuenta que el empleador está obligado a contribuir con la fiscalización y que, además, esta colaboración redundante en un comportamiento material que le es exigible como sujeto obligado a pagar los beneficios laborales de forma integral.

g) En este punto, debe recordar que de acuerdo a los principios que guían a la inspección de trabajo contenidos en la LGIT, así como los mandatos recogidos en el RLGIT, esta tiene una autonomía técnica y funcional, por lo que, los administrados, en este caso la recurrente, no puede pretender guiar o dirigir la función o competencias de dichos servidores o el modo en cómo es que se realiza la inspección de trabajo; en consecuencia, el **argumento de la recurrente referido a que la medida inspectiva de requerimiento dictada debió individualizar el monto a cancelar, debe ser desestimado.** (énfasis añadido)”

6.90 En el presente caso, se corrobora que el personal inspectivo ha cumplido con detallar a los trabajadores afectados, la fecha a partir del cual debía acreditar el registro en la planilla electrónica y la inscripción en el régimen en seguridad social en salud y pensiones. Del mismo modo, es pertinente indicar que el empleador es responsable de las relaciones laborales de su empresa. Por tanto, es obligación de los administrados brindarle el sentido concreto al mandato contenido en la medida de requerimiento, conforme a su deber de colaboración con la inspección de trabajo. En ese sentido, los argumentos del Sujeto inspeccionado no tienen asidero.

6.91 Así también, es pertinente indicar que la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo que tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización en aquellos supuestos en los que la autoridad determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro de un plazo razonable. Sobre el particular, debemos mencionar que los elementos propios de la legalidad de la medida de requerimiento han sido confirmados. Así también, tenemos que la misma se emitió en base a un elemento objetivo, en este caso, la existencia de una infracción en materia de relaciones laborales y dos infracciones en materia de seguridad social, aunado a ello, lo consignado por el personal inspectivo se presume cierto.

6.92 Cabe precisar que la medida de requerimiento recoge los hechos objetivos detectados por el inspector comisionado, respecto de los cuales ella misma se comporta como una exhortación que además es jurídicamente exigible conforme con el deber de colaboración.

6.93 Por consiguiente, debe mantenerse la sanción impuesta por la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT y desestimarse todos los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo; puesto que, se encontraba en el deber de cumplir con lo dispuesto por la autoridad inspectiva y, al no evidenciarse una vulneración en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, corresponde confirmar la infracción tipificada; en consecuencia, no cabe acoger el recurso de revisión en estos extremos.

6.94 Por otro lado, se tiene que, de la revisión del Acta de infracción, esta no omitía algún requisito formal, como pretende alegar la impugnante; en tanto de los hechos constatados se advierte que se han detallado las infracciones incurridas, en materia de relaciones laborales, seguridad social y a la labor inspectiva, por tanto, se encuentra conforme a lo establecido en el artículo 54 del RLGIT.

6.95 En ese sentido, se confirma la multa a la impugnante por haber incurrido en infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, no alcanzando también a este extremo alguna causal de nulidad, manteniéndose sus efectos legales respectivos.

Sobre la caducidad alegada por la impugnante

6.96 El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública se encuentra sujeta – entre otras condiciones – a su tramitación dentro de un plazo preestablecido, sancionándose la superación de este con la figura de la caducidad.

6.97 Así, el artículo 259 del TUO de la LPAG:

“Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, **sin que se notifique la resolución respectiva**, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. **El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no lo haya declarado de oficio (...)**” (énfasis añadido).

6.98 Asimismo, Juan Carlos Morón Urbina, señala que la caducidad tiene las siguientes características:

“El plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador es de nueve (9) meses y es computado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, es decir, con el inicio del procedimiento administrativo sancionador. (...) Por el contrario, el día final de ese plazo no es de la fecha de la resolución sancionadora, sino el de su notificación al administrado, dado que elementales razones de garantía impiden que se conceda efecto interruptor a una resolución no comunicada aún.

No obstante, la norma admite la ampliación del plazo de caducidad por tres (3) meses, pero requiere de una resolución debidamente sustentada por parte del órgano competente, detallando las justificaciones de hecho y de

derecho que conllevan a la necesidad de ampliar el plazo regular”²⁵.

6.99 De la revisión de los actuados, se ha identificado que el procedimiento administrativo sancionador se desarrolló en el siguiente periodo:

ACTUACIONES		FECHA DE NOTIFICACIÓN
Inicio	Imputación de Cargos N° 106-2020-SUNAFIL/SIAI-IRE-ICA	22/07/2021
Fin	Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA	11/04/2022

6.100 Por consiguiente, de la norma acotada, se desprende que la caducidad del procedimiento sancionador no se computa desde la fecha de emisión de la Imputación de Cargos, sino desde que se notifica la misma con la cual se da inicio al procedimiento sancionador; por ende, una vez transcurrido el plazo para resolver, sin que se haya notificado la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento.

6.101 Sobre el particular, de lo señalado en el numeral 1.2 de la presente resolución se aprecia que el procedimiento se inició el 22 de julio de 2021, por lo que de conformidad con el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, la autoridad sancionadora (Sub Intendencia de Resolución) tenía hasta el 22 de abril de 2022 para emitir y notificar la resolución de sanción.

6.102 Cabe precisar que la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, que impuso sanción a la inspeccionada fue notificada a la impugnante vía sistema de casilla electrónica el 11 de abril de 2022. En tal sentido, se advierte que la resolución fue emitida dentro del plazo de nueve meses. Por tanto, no corresponde acoger este extremo del recurso.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

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

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Seguridad social	Falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud o en el régimen de seguridad social en pensiones, sean estos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado.	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT MUY GRAVE
2	Seguridad social	Falta de inscripción de trabajadores u otras personas respecto de las que exista obligación de inscripción, en el régimen de seguridad social en salud o en el régimen de seguridad social en pensiones, sean estos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado.	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT MUY GRAVE
3	Relaciones laborales	No registrar trabajadores , pensionistas, prestadores de servicios, personal contratado bajo modalidades formativas laborales, personal de terceros o derecho habientes en las planillas de pago o planillas electrónicas a que se refiere el Decreto Supremo N° 018-2007-TR y sus modificatorias, o no registrar trabajadores y prestadores de servicios en el registro de trabajadores y prestadores de servicios, en el	Numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
4	Labor inspectiva	plazo y con los requisitos previstos, incurriéndose en una infracción por cada trabajador, pensionista, prestador de servicios, personal en formación, Modalidad formativa laboral y otros, personal de terceros o derechohabiente. Para el cálculo de la multa a imponerse, se entiende como trabajadores afectados a los pensionistas, prestadores de servicios, personal contratado bajo modalidades formativas laborales, así como los derechohabientes. No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas de orden sociolaboral. Respecto a la medida inspectiva de requerimiento notificada el 07 de enero de 2020.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE

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

VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

8.1. 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.

8.2. En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a la incorrecta tipificación por parte del personal inspectivo de la conducta infractora imputada al empleador cuando no se ha delimitado previamente que se haya producido la desnaturalización de las modalidades formativas laborales, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.45, 6.46, 6.48 y 6.50** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, emitida por

la Intendencia Regional de Ica, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 69-2020-SUNAFIL/IRE-ICA, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, y la de los sucesivos actos y actuaciones en el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 69-2020-SUNAFIL/IRE-ICA, en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, respecto al incumplimiento por la falta de inscripción del régimen de seguridad social en salud de los once practicantes.

TERCERO.- RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, esto es, a la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 107-2022-SUNAFIL/IRE-SIRE-ICA, de fecha 07 de abril de 2022, a fin de que la instancia competente emita un nuevo pronunciamiento en el extremo referido a la infracción contenida en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, respecto al incumplimiento por la falta de inscripción del régimen de seguridad social en salud de los once practicantes, considerando los alcances señalados en la presente resolución.

CUARTO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 126-2022-SUNAFIL/IRE-ICA, en el extremo referido a la infracción muy grave en materia de relaciones laborales por no haber cumplido con registrar en la planilla electrónica desde su fecha real de ingreso, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT; en los extremos referidos a las infracciones muy graves en materia de seguridad social por no haber cumplido con inscribir en el régimen de seguridad social en pensiones y salud a la trabajadora Daniela López Aguirre, tipificadas en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT y en el extremo referido a la infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

QUINTO.- ADECUAR el monto de la multa impuesta por la infracción muy grave en materia de seguridad social, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT por no haber cumplido con inscribir en el régimen de seguridad social en salud a la trabajadora Daniela López Aguirre, a la suma de S/ 9,675.00 (Nueve mil seiscientos setenta y cinco con 00/100 soles).

SEXTO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa, respecto de las infracciones muy graves confirmadas por el artículo cuarto de la presente Resolución.

SÉPTIMO.- Notificar la presente resolución a TEXTILE SOURCING COMPANY S.A.C., y a la Intendencia Regional de Ica, para sus efectos y fines pertinentes.

OCTAVO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Ica, y a la Gerencia General de la SUNAFIL, a fin que, de considerarlo conveniente, procedan conforme a sus atribuciones y de acuerdo con lo señalado en el considerando 6.75 de la presente resolución.

NOVENO.- ESTABLECER, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.45, 6.46, 6.48 y 6.50** 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.

DÉCIMO.- 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.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Planillas o registros que la sustituyan (Sub materia: Registro de trabajadores y otros en la planilla); y, Seguridad social (Sub materia: inscripción en la seguridad).
2 Notificada a la impugnante el 26 de octubre de 2022.

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno. Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."

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

9 Artículo 10.- Principios generales

Las actuaciones inspectivas podrán realizarse por uno o conjuntamente por varios Inspectores del Trabajo, en cuyo caso actuarán en equipo bajo el principio de unidad de acción.

10 El artículo 10° de la Constitución Política del Perú: "El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida".

11 El artículo 11° de la Constitución Política del Perú establece: "El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa, asimismo, su eficaz funcionamiento"

12 Resolución SBS N° 6202-2013 de fecha 16 de octubre de 2013.

"**Artículo 2°.-** Incorporación al SPP. Cuando un trabajador ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente requerirle que, a partir de su registro en la Planilla Electrónica (PE), le informe por escrito el sistema previsional al que se encuentra incorporado, con indicación de la AFP a la que está afiliado, de ser el caso. En caso el trabajador no pertenezca a ningún sistema pensionario, el empleador deberá entregar el Boletín Informativo a que hace referencia el artículo 16° de la Ley N° 28991, y deberá requerirle le informe el régimen pensionario al que desea ser incorporado mediante la suscripción del "Formato de Elección del Sistema Pensionario", aprobado mediante R.M. N°112-2013-TR. El trabajador tendrá un plazo de diez (10) días calendario contados a partir de la recepción del Boletín Informativo, para entregar el referido formato de elección, teniendo diez (10) días adicionales para ratificar o cambiar su decisión. El plazo máximo de elección es la fecha en que percibe su remuneración asegurable (...)"

13 <https://www.gob.pe/institucion/mtppe/informes-publicaciones/3359566-obligaciones-del-empleador-al-iniciar-unarelacion-laboral>

14 ALONSO OLEA, Manuel & CASAS BAAMONDE, María. "Derecho del Trabajo". Madrid, España: U.C.M, 1991. p. 551

15 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.

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.

16 NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

17 **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG**

"Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

18 "TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)

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

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

19 Fundamento jurídico 14, Exp. N° 02098-2010-PA/TC.

20 CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V, Buenos Aires: Editorial Heliasta, p. 549.

21 Artículo 13.- Alcances de la nulidad

(...)

13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

22 Morón Urbina, J (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, Tomo I, p. 269.

23 Publicado en el Diario El Peruano el 11 de junio de 2023.

24 RLGIT, Numeral 20.3 del artículo 20.

25 Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, abril de 2019, Tomo 2, pp. 538 – 539.