

EL DEBIDO PROCEDIMIENTO INSPECTIVO: UNA MIRADA A LA LUZ DE TRES PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

CAMILA MELÉNDEZ

Bachiller en derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú.
Actualmente, se desempeña como Asociada Junior del área de
Inspecciones Laborales del estudio Vinatea & Toyama.

I. RESUMEN

El presente artículo tiene como finalidad brindar una aproximación a tres precedentes vinculantes emitidos por el Tribunal de Fiscalización Laboral, en el 2023 y 2024, relacionados a cómo debería desarrollarse el procedimiento inspectivo respetando el derecho al debido procedimiento, delineando de esa manera el actuar de autoridad administrativa.

Además, adelantando nuestra posición acerca del aporte que estos precedentes brindarían al desarrollo del procedimiento administrativo, también se evidenciará, mediante ejemplos, la necesidad de que estos criterios se uniformicen, a nivel de todas las instancias administrativas, a fin de evitar que se recaiga en contradicciones en los pronunciamientos, ya que ello solo afectaría los derechos de los administrados y una mayor incertidumbre jurídica.

II. INTRODUCCIÓN

Mediante la Ley No. 29981, aprobada por el Congreso de la República del Perú y publicada en el diario “*El Peruano*” el 15 de enero del 2013, se estableció la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, la “SUNAFIL”).

En la estructura de dicho organismo técnico especializado, se planteó la creación del Tribunal de Fiscalización Laboral (en adelante, el “TFL” o el “Tribunal”) cuya regulación se dio mediante el Decreto Supremo No. 004-2017-TR, que aprobó el Reglamento que regulaba su funcionamiento, definiéndolo como aquel órgano colegiado encargado de resolver aquellos procedimientos sancionadores donde se hubiera interpuesto un recurso de revisión, poniendo fin a la vía administrativa.

No obstante, sus funciones no se limitan a ello, sino también a una muy importante: establecer precedentes de observancia obligatoria. Los precedentes de observancia obligatoria se definen, según el artículo 3 del Decreto Supremo No. 004-2017-TR, como interpretaciones, expresas y de carácter general, realizadas

por el TFL sobre la legislación nacional, bajo su competencia, con la finalidad de buscar mejorar la predictibilidad jurídica en materia laboral.

De esa manera, se entiende que es obligación de la autoridad administrativa, tanto en el procedimiento inspectivo y sancionador, tomar en consideración los precedentes de observancia obligatoria que son emitidos por el TFL.

III. EL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO

1 Inicio del procedimiento inspectivo y las actuaciones inspectivas de investigación

El Sistema de Inspección del Trabajo se encuentra compuesto por dos procedimientos: el inspectivo y el sancionador. Centrándonos en el procedimiento inspectivo, este procedimiento implica la realización de diligencias previas de investigación e inspección con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral y acreditar la existencia de circunstancias que permitan justificar que a un administrado se le debe iniciar un procedimiento sancionador, con una multa propuesta de por medio.

Así, la actuación inspectiva está conformada por aquellas diligencias que son llevadas a cabo por los Inspectores de Trabajo que conforman la SUNAFIL, de manera previa al inicio de un procedimiento administrativo sancionador, con la finalidad de investigar y analizar si un administrado está cumpliendo con la normativa, ya sea sociolaboral como de Seguridad y Salud en el Trabajo (Saco & Campos, 2013, p. 455).

Al respecto, la Ley General de Inspección, Ley No. 28806, cuyo reglamento fue aprobado por el Decreto Supremo No. 019-2006-TR, señala que las actuaciones inspectivas se pueden originar por seis razones:

Artículo 12.- Origen de las actuaciones inspectivas

Las actuaciones inspectivas pueden tener su origen en alguna de las siguientes causas:

- a) Por orden de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o de los órganos de las Administraciones Públicas competentes en materia de inspección del trabajo.
- b) A solicitud fundamentada de otro órgano del Sector Público o de cualquier órgano jurisdiccional, en cuyo caso deberán determinarse las actuaciones que se interesan y su finalidad.

- c) Por denuncia.
- d) Por decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo.
- e) Por iniciativa de los inspectores del trabajo, cuando en las actuaciones que se sigan en cumplimiento de una orden de inspección, conozcan hechos que guarden relación con la orden recibida o puedan ser contrarios al ordenamiento jurídico vigente.
- f) A petición de los empleadores y los trabajadores así como de las organizaciones sindicales y empresariales, en las actuaciones de información y asesoramiento técnico sobre el adecuado cumplimiento de las normas.

Todas estas actuaciones, como se observa, tienen su origen en distintas razones o individuos, siendo la más común la denuncia laboral interpuesta por trabajadores (o extrabajadores), y los Operativos que son realizados por la SUNAFIL cada cierto periodo de tiempo sobre materias específicas.

Es en dicho marco que se origina una Orden de Inspección, mediante la cual los Inspectores realizarán actuaciones de investigación, comprobación u orientación con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa sociolaboral o de Seguridad y Salud en el Trabajo, conforme al artículo 12 de la Ley General de Inspección.

Las modalidades de actuación inspectiva son: requerimientos de información, visitas inspectivas, requerimientos de comparecencia y comprobación de datos.

Tal y como reconoce la Versión No. 2 de la Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva, aprobada mediante Resolución de Superintendencia No. 216-2021-SUNAFIL, estas actuaciones se realizan de manera previa a un procedimiento sancionador y pueden darse tanto de manera presencial como virtual.

Una vez realizadas las actuaciones inspectivas correspondientes, dentro del plazo otorgado para ello, los Inspectores de Trabajo deberán verificar la existencia, o no, de alguna infracción o vulneración a la normativa sociolaboral o de Seguridad y Salud en el Trabajo.

De haberse verificado que no existe ningún incumplimiento a la normativa por parte del administrado, el Inspector emitirá un Informe de actuaciones inspectivas; no obstante, si se detectará algún incumplimiento:

1. Se emitirá una Medida de Requerimiento, con la finalidad de que el administrado subsane las infracciones que hubieran sido detectadas.

2. Si la infracción es calificada como insubsanable, se emitirá una Constancia de Hechos Insubsanables.

En caso no se hubiera cumplido con la Medida de Requerimiento, se dará fin a la etapa inspectiva y el Inspector emitirá un Acta de Infracción, iniciando así la etapa instructora y sancionadora.

2 El derecho al debido procedimiento administrativo en el procedimiento inspectivo

En el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, el “TUO de la LPAG”), en el numeral 1.12 del artículo IV del Título Preliminar, se reconoce como un principio del procedimiento administrado el del debido procedimiento, mediante el cual:

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.

A modo de resumen, entonces, las garantías que lo componen son: (i) derecho a ser notificados; (ii) derecho a acceder al expediente; (iii) derecho a refutar los cargos imputados; (iv) derecho a exponer argumentos y presentar alegatos complementarios; (v) derecho a ofrecer y producir pruebas; (vi) derecho a solicitar el uso de la palabra; (vii) derecho a una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente y en un plazo razonable; y, (viii) derecho a impugnar resoluciones.

Además, el mismo numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce que este debido procedimiento se rige por los principios del Derecho Administrativo (principio de legalidad, principio de razonabilidad, principio de debida motivación, etc.), siendo aplicable la regulación del derecho procesal, cuando sea compatible.

Mediante la Sentencia recaída en el Expediente No. 06149-2006-AA/TC, del 12 de noviembre del 2016, el Tribunal Constitucional del Perú estableció

que el debido proceso no se encuentra limitado solo a los procesos judiciales; por lo contrario, abarca a cualquier procedimiento o proceso, debiéndose extender su aplicación a ellos:

35. Este Tribunal tiene afirmado que el derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3) del artículo 139º de la Constitución, es un derecho cuyo ámbito de irradiación no abarca exclusivamente el campo judicial, sino que se proyecta, con las exigencias de su respeto y protección, sobre todo órgano, público o privado, que ejerza funciones formal o materialmente jurisdiccionales.

Del mismo modo, esta posición fue reafirmada mediante la Sentencia contenida en el Expediente No. 2209-2022-AA/TC, donde se indicó lo siguiente:

15. Aunque no se ha sustentado, se ha deslizado también la tesis de que el acto reclamado por el recurrente habría vulnerado el derecho al debido procedimiento. Este derecho, como ha recordado el Tribunal Constitucional en diversos casos, es una garantía que si bien tiene su ámbito natural en sede judicial, también es aplicable el ámbito de los procedimientos administrativos.

Ahora, el debido procedimiento administrativo, según Eduardo Ortiz, se define como:

(...) el conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir (Ortiz, 1981, p.383).

Esta definición del procedimiento administrativo lo sitúa como una actividad de carácter instrumental destinada a satisfacer el interés y fin público, siendo el administrado una parte integral de este procedimiento.

Su esencia, según Enrique Rojas, es la de asegurar que los fines de la Administración sean cumplidos respetando los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados, respetando sus garantías (Rojas, 2011, p.182).

Si bien en el Perú la ley General de Inspección del Trabajo no prevé de manera expresa la aplicación del principio del debido procedimiento en las inspecciones laborales, como ocurre con los procedimientos administrativos

sancionadores, consideramos que estás si vienen siendo tomadas en cuenta durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas.

Ello debido a que, como las resoluciones que desarrollaremos en el siguiente apartado, existen inobservancias de los inspectores de trabajo a alguna de estas garantías que son advertidas por las Sub-Intendencias, Intendencias o hasta incluso por el TFL, lo cual ha generado que en diversos casos se hubiera dejado sin efecto multas, por implicar una vulneración, a los derechos de los administrados.

Es más, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se desprende que las garantías del debido procedimiento no están únicamente reservadas para el procedimiento administrativo sancionador sino a cualquier actuación donde la decisión de la autoridad recae en el administrado, así se menciona en el fundamento 36 de la sentencia recaída en el expediente Nro. 6149-2006-PA/TC y 6662-2006-PA/TC:

(...) las exigencias de su respeto y protección deben observarse en todos los procesos o procedimientos en los que se diluciden los derechos e intereses de las personas, sean estas personas jurídicas de derecho privado, órganos y tribunales administrativos, Tribunal Constitucional, Jurado Nacional de Elecciones, Consejo Nacional de la Magistratura, Congreso de la República (en materia de juicio político y antejuicio constitucional), y también ante tribunales arbitrales, entre otros.

Consecuentemente, se entiende que, dada la naturaleza de las actuaciones inspectivas realizadas por los Inspectores, les pueden ser aplicables las garantías que enmarcan del debido procedimiento administrativo.

IV. EL PROCEDIMIENTO INSPECTIVO DESDE LA MIRADA DE TRES PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

Ahora, como hemos venido desarrollando a lo largo del presente artículo, el derecho al debido procedimiento, y los principios que lo componen, cumple la función de una suerte de protector de las garantías del administrado frente al actuar de, en este caso, los Inspectores de Trabajo o las Autoridades Administrativas.

Por ello, pasaremos a abordar tres principales precedentes de observancia obligatoria, emitidos recientemente por el Tribunal de Fiscalización Laboral

cuya finalidad es delimitar el actuar de los Inspectores de Trabajo durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador.

1. Resolución de Sala Plena No. 001-2023-SUNAFIL/TFL: sobre el principio de verdad material durante el procedimiento inspectivo.

Una de las garantías que otorga el debido procedimiento, a los administrados, es la del derecho a probar. En palabras de Morón, dicha garantía implica “el derecho a presentar material probatorio, a exigir que la Administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado en tiempo hábil, y a contradecir aquellos que otro administrado o la Administración considere relevante para resolver el asunto” (Morón, 2019, p. 87).

Es así como este derecho, en el procedimiento inspectivo, se materializa en el principio de verdad material. Según el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, este principio es definido de la siguiente manera:

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 palabras de Jiménez-Vargas (2012), las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad administrativa deberán buscar la clarificación de los hechos que en realidad ocurrieron, prevaleciendo la verdad material por encima de la verdad formal (Jiménez, 2012, p. 28); razón por la cual, todo medio probatorio que obre tanto en el expediente inspectivo como sancionador debe ser analizado a fin de llegar a la verdad de los hechos.

A razón de ello, la autoridad administrativa deberá adoptar todas las medidas necesarias para evaluar los medios probatorios, aun cuando estos no hubiesen sido brindados por el administrado, conforme a lo señalado en el artículo 44 de la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley No. 28806, que señala que el procedimiento sancionador se basa en la observación del debido proceso y, por ende, en obtener una decisión fundada en hechos y derechos.

Si bien es cierto que este principio no implica que se debe presumir como cierto y verdadero todo lo que es presentado como medio probatorio de parte del administrado, esto no significa que debe considerarse como falso o insuficiente lo que es presentado por este mismo sin haberlo evaluado de manera previa y correcta.

Por el contrario, la correcta valoración de los medios probatorios no solo asegura que se respeten los principios de legalidad y debido procedimiento, sino que también protege los derechos fundamentales de los administrados. Así, esto se configura como un pilar esencial para el ejercicio objetivo e imparcial del poder de parte de la autoridad administrativa.

Así, según Roberto Jiménez, la actuación de la Administración no debe limitarse a la recepción de las denuncias laborales o el inicio de operativos, sino que debe estar guiada a realizar lo necesario para obtener los medios probatorios que permitan plasmar la verdad material dentro de un procedimiento (2011, p. 201).

Fue en esa línea que, el 05 de enero del 2023, el Tribunal de Fiscalización Laboral emitió la Resolución de Sala Plena No. 001-2023-SUNAFIL/TFL, mediante la cual sentó los siguientes precedentes de observancia obligatoria en cuanto a la valoración de los medios probatorios y la obligación de la autoridad administrativa de respetar el principio de verdad material, lo cual se desprende de sus fundamentos 6.19, 6.20, 6.21 y 6.22 respectivamente:

- La autoridad administrativa debe asegurar el cumplimiento del principio de verdad material. Por ello, deberá verificar de manera fehaciente los hechos que motivaron sus decisiones y la determinación de una multa o de obligaciones por parte del administrado. A raíz de ello, tanto la autoridad fiscalizadora como la sancionadora deberán evaluar ampliamente la prueba directa e indirecta que ha sido actuada en los expedientes y, además, extender las medidas razonables que permitan satisfacer la carga probatoria que reca en la Administración.
- Tanto en el procedimiento de fiscalización como en el sancionador, se deberá tener los indicios suficientes que aseguren que se ha comprobado la existencia de una infracción a la normativa laboral de parte del administrado, y que merezca ser sancionada. Esto será vital para sostener una imputación de responsabilidad al administrado.

- La carga de la prueba recae en la autoridad administrativa, y responde al derecho fundamental de administrado a brindar los medios probatorios que considere pertinentes que le permitan sustentar sus argumentos. Estos medios probatorios deberán ser analizados y valorados por la autoridad administrativa al momento de determinar si corresponde, o no, imponerle una sanción.
- La alegación del principio de presunción de licitud por parte del administrado no es sustento suficiente para que se desvirtúe la comisión de las infracciones que le han sido imputadas. Por el contrario, si la autoridad administrativa sustenta la responsabilidad del administrado, la carga de la prueba se traslada a este; por lo que, para desestimar dichos reproches deberá presentar medios de prueba, correspondiéndole a la Administración resolver en base a la valoración conjunta de las pruebas aportadas durante todo el procedimiento.

Así, es imperativo, para tener una decisión fundada en derecho, el que la autoridad administrativa valore todos los medios de prueba que obren en el expediente, inspectivo y sancionador, de manera conjunta y poder uniformizar los estándares de valoración de las pruebas.

Pese a ello, este precedente sobre el principio de verdad material no ha sido aplicado de manera uniforme por parte de la autoridad administrativa. Esto debido a que, por ejemplo, se sancionaba a una Empresa por incumplimientos en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, pese a que, a lo largo del procedimiento sancionador, había evidenciado con medios probatorios que no se le notificó el Anexo 2 del Acta de Infracción, con el detalle de los 891 trabajadores señalados como afectados.

Resolución No. 048-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	
Tribunal de Fiscalización Laboral	19 de enero del 2024
Resumen del caso: se sancionaba a una Empresa bajo dos infracciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, por el monto total de S/ 276,848.00; esto debido a que, supuestamente, la Empresa no habría cumplido con entregar equipos de protección personal a sus trabajadores y porque no habría cumplido la Medida de Requerimiento.	
Sustento de la decisión del Tribunal:	
<ul style="list-style-type: none"> • Las notificaciones efectuadas se realizaron de manera correcta, debido a que la Empresa había recibido las alertas a correspondientes a su correo electrónico; por lo que, los argumentos esbozados por la Empresa debían ser desestimados. 	

Datos relevantes:

- El Acta de Infracción notificada a la Empresa, inicialmente, solo contenía solo 10 páginas, cuando el documento original tenía 72.
- Este hecho fue puesto a conocimiento de la autoridad administrativa desde el recurso de apelación, interpuesto en marzo del 2022; sin embargo, no fue tomado en consideración por las instancias correspondientes.
- No fue hasta junio del 2024 que el Tribunal, decidió tomar en cuenta lo señalado por la Empresa en su solicitud de nulidad de oficio, ya que pudo evidenciar que sí había existido una notificación defectuosa de la Imputación de Cargos y del Acta de Infracción.

Existen, además, otros casos en los que la autoridad administrativa considera que los medios probatorios presentados por una Empresa no son suficientes para acreditar el cumplimiento de sus obligaciones; no obstante, no se esbozan las razones de su insuficiencia. Así, una Empresa fue sancionada por, supuestamente no haber cumplido con el pago de las remuneraciones y beneficios sociales de una trabajadora, pese a que la Empresa presentó no solo las boletas de pago, sino también las constancias de depósito.

Resolución de Sub-Intendencia No. 1236-2024-SUNAFIL/ILM/SISA1	
Sub-Intendencia de Sanción 1 de Lima Metropolitana.	20 de agosto del 2024
Resumen del caso: se sancionaba a una Empresa seis infracciones por no haber acreditado el pago de las remuneraciones y beneficios sociales de una trabajadora, por el monto total de S/ 46,112.00.	
Sustento de la decisión de la Sub-Intendencia:	
<ul style="list-style-type: none">• La Empresa no habría cumplido con acreditar el pago de las remuneraciones y los beneficios sociales de la trabajadora, debido a que no habría presentado medio probatorio idóneo que acredite el cumplimiento de sus obligaciones.	
Datos relevantes:	
<ul style="list-style-type: none">• La Empresa, tanto en la etapa inspectiva como en la sancionadora, presentó las boletas de pago y las constancias que acreditaban que sí había cumplido con el pago de las remuneraciones y beneficios sociales de la trabajadora.• No se esbozaron razones ni argumentos, en la Resolución de Sub-Intendencia, por las cuales las constancias de pago no eran un medio probatorio válido para la acreditación del cumplimiento de las obligaciones.	

De ello, es crucial, para una aplicación efectiva de este derecho, que la autoridad administrativa actúe de manera rigurosa en la valoración de los medios probatorios, asegurando que la totalidad haya sido tomada en consideración para emitir una decisión, y criterios, más firmes.

A modo de resumen, es indispensable el respeto al principio de verdad material para la legitimidad de las decisiones que son emitidas en el marco de un procedimiento inspectivo y sancionador. Solo con la observancia estricta de

este principio, se asegurará una protección efectiva a las garantías y derechos de los administrados.

2. Resolución de Sala Plena No. 012-2023-SUNAFIL/TFL: sobre el deber de los Inspectores de agotar todas las modalidades de actuación inspectiva a fin de cumplir con la finalidad de la Inspección Laboral

En la actualidad, el uso de las nuevas tecnologías digitales ha permitido que múltiples procesos, que antes eran muy tediosos, se puedan simplificar y agilizar permitiendo una mayor productividad. La Inspección del Trabajo, no fue ajena a la incorporación de estas tecnologías buscando una mayor eficiencia en fiscalización y en la orientación; es más, el Decreto Legislativo No. 1499, permitió que dichas facultades se ejercieron mediante el uso de los sistemas de comunicación digital y de tecnologías de la información y comunicación, creando los requerimientos de información por medio de sistemas de comunicación electrónica (Gayoso, 2023, p.128).

Los Inspectores de Trabajo, para poder fiscalizar y orientar a los empleadores sobre el cumplimiento de la normativa, se encuentran facultados para que, en el marco de una Orden de Inspección, puedan realizar todas las modalidades inspectivas que consideren pertinentes para cumplir con la verificación del cumplimiento de la normativa por parte del administrado.

En esa línea, la Versión No. 02 de la Directiva No. 001-2016-SUNAFIL/INII, “Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva”, señala lo siguiente:

7.13.2.5. El Inspector actuante tiene la obligación de agotar los medios necesarios para lograr el objeto de la orden de inspección que motivó la realización de la visita inspectiva, sin perjuicio de extender el acta por la infracción constatada (2016, p. 32).

Pero estas actuaciones se deben realizar sin perder de vista la carga probatoria del Sistema de Inspección del Trabajo. Esta carga probatoria, como señala Baca, se encuentra enmarcada en el principio de presunción de licitud y obliga a la autoridad administrativa a realizar una actividad probatoria que le permita acreditar y sustentar la imputación de la comisión de una infracción al administrado (Merino, 2020, p. 271).

Al respecto, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia recaída en el Expediente No. 238-2002-PA-TC, ha precisado lo siguiente en su fundamento 5:

(...) Toda sanción, ya sea penal o administrativa, debe fundarse en una mínima actividad probatoria de cargo, es decir, la carga de la prueba corresponde al que acusa; este debe probar el hecho por el que acusa a una determinada persona, proscribiéndose sanciones que se basen en presunciones de culpabilidad. Así la presunción de inocencia(...) constituye un límite al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, en sus diversas manifestaciones.

Es en ese marco que el 24 de septiembre del 2023, el Tribunal de Fiscalización Laboral estableció, a través de la Resolución de Sala plena No. 012-2023-SUNAFIL/TFL, en sus fundamentos 11, 12 y 13 declara como precedente de observancia obligatoria lo siguiente:

- En caso de que el Inspector de Trabajo advierta que existe una falta de respuesta a un primer requerimiento de información, a través de los sistemas de comunicación electrónica, deberá realizar alguna de las otras modalidades de actuación inspectiva a fin de emplear alternativas adicionales de investigación que le permitan determinar la existencia de algún incumplimiento por parte del administrado.
- Si el actuar del Inspector se limita a reiterar, vía casilla electrónica, un requerimiento de información, pese a que no recibió respuesta al requerimiento de información previo, y no realiza otra modalidad de actuación inspectiva, no se logrará cumplir con la finalidad de la Orden de Inspección.
- El Inspector podrá comunicarse, siempre que sea razonable, con el administrado mediante vía telefónica, mensajes de texto, mensajería instantánea u otro mecanismo a fin de informar acerca de la notificación realizada vía casilla electrónica, buscando agotar todos los medios necesarios para poder lograr el objetivo de la investigación.

Si bien los requerimientos de información constituyen los medios más idóneos para que los Inspectores de Trabajo puedan acreditar o verificar el cumplimiento de la normativa o de los deberes de los administrados, estas actuaciones se deben ajustar a la necesidad de asegurar el fin que justicia el inicio de una inspección administrativa, ya que, de lo contrario, se estaría incurriendo en un actuar arbitrario (Tirado, 2011, p. 258).

En concordancia con ello, el criterio establecido por el Tribunal de Fiscalización Laboral entonces es claro: debe existir un agotamiento de medios utilizados por los Inspectores de Trabajo, y su actuar no debe limitarse a la emisión reiterada de requerimientos de información; de lo contrario, no se cumplirá la finalidad que dio origen a la Orden de Inspección.

Pese a que la normativa y el precedente son claros sobre la necesidad de agotar todas las modalidades de actuación inspectiva, hemos identificado casos en los que las conclusiones a las que arriban las autoridades parecen contradecir dicha obligación.

Resolución de Intendencia No. 180-2024-SUNAFIL/ILM	
Intendencia de Lima Metropolitana	29 de enero del 2024
Resumen del caso: se sancionaba a una Empresa bajo dos infracciones contenidas en el numeral 46.3 del RLGIT ¹ , por el monto total de S/ 23,144.00; esto debido a que, supuestamente, la Empresa no habría cumplido con dar respuesta a dos requerimientos de información.	
Sustento de la decisión de la Intendencia:	
<ul style="list-style-type: none"> Si bien la Resolución de Sala Plena No. 012-2023-SUNAFIL/TFL determinó la obligación del Inspector de desplegar diversas modalidades de actuación inspectiva, ello no desestima las infracciones determinadas en este caso. El precedente de dicha Resolución se emitió en el año 2023; por lo que, no es aplicable al caso dado que las infracciones se configuraron el 20 de octubre y 05 de noviembre del 2021. El comportamiento del administrado frustro la fiscalización de las materias de la Orden de Inspección. 	
Datos relevantes:	
<ul style="list-style-type: none"> Los requerimientos de información por los que se sancionaba a la Empresa solicitaban la misma documentación. En los treinta días hábiles, la Inspectora solo realizó los dos requerimientos de información por los que se sancionó a la Empresa. 	

En otro caso, el Tribunal de Fiscalización Laboral decidió declarar infundado el recurso de revisión interpuesto por la Empresa debido a que, de manera contradictoria, sostiene que el actuar diligente por parte de los Inspectores al que hace referencia el Precedente se limitó a la correcta notificación de los requerimientos de información.

1 En adelante, se entenderá por “RLGIT” al Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2006-TR

Resolución No. 471-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala	
Tribunal de Fiscalización Laboral	17 de mayo del 2024
<p>Resumen del caso: se sancionaba a una Empresa bajo dos infracciones contenidas en el numeral 46.3 del RLGIT, por el monto total de S/ 46,200.00; esto debido a que, supuestamente, la Empresa no habría cumplido con dar respuesta a dos requerimientos de información.</p>	
<p>Sustento de la decisión del Tribunal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Empresa no cumplió en presentar información dentro del plazo otorgado; por lo que, se frustró la fiscalización. • Los requerimientos se notificaron válidamente, remitiéndose incluso las alertas correspondientes; en ese sentido, las acciones adoptadas por la Inspectora fueron diligentes y razonables, habiéndose cumplido con lo establecido en la Resolución de Sal Plena No. 012-2023-SUNAFILT/TFL. 	
<p>Datos relevantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Empresa sí había presentado documentación; a pesar de que el tipo infractor no calzaría con la conducta imputada, el Tribunal decidió sancionar a la Empresa. • Durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas, que buscaban verificar el cumplimiento de la normativa en materia de relaciones colectivas y actos de hostilidad, únicamente se realizaron dos requerimientos de información. 	

A pesar de dichas contradicciones, consideramos que la obligación de la autoridad administrativa agotar todas las modalidades inspectivas para que se cumpla con la finalidad de la Inspección, es un requisito para asegurar que se obtuvo una resolución basada en lo más cercano a la verdad de los hechos. Por otro lado, si esta obligación fuera cumplida a cabalidad por los Inspectores de Trabajo, no cabría lugar a cuestionamientos acerca de si su labor fue o no deficiente al momento de verificar el cumplimiento de la normativa materia de investigación.

3. Resolución de Sala Plena No. 006-2024-SUNAFIL/TFL: sobre la importancia de que los Inspectores de Trabajo acrediten la responsabilidad del administrado en casos de actos de hostilidad

Como sabemos, entre los derechos de los empleadores se encuentra el de poder ejercer su potestad disciplinaria y poder controlar de manera directa la forma en la que se lleva a cabo las relaciones laborales, y las actividades que realizan los trabajadores.

Pero esta facultad tiene un límite, y es su uso razonable y no arbitrario. Esto se puede considerar como aquellas situaciones en las que se modifiquen las condiciones laborales de un trabajador con la finalidad de causarle un perjuicio,

o cuando el trabajador sea objeto de actos que perturben su tranquilidad y el cumplimiento de sus funciones (Díaz, 2011, p. 5).

En ese sentido, los actos de hostilidad se definen como aquellos en los que incurre un empleador cuando excede el ejercicio de su facultad de dirección y no pueden ser controlados por los trabajadores (Toyama, 2015, p. 251).

En el Perú, mediante el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo No. 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, entre los actos de hostilidad equiparables al despedido tenemos aquellos que atenten la moral y la dignidad de un trabajador, los cuales le generen un perjuicio.

El Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2006-TR, regula, en el numeral 14 del artículo 25, como una infracción muy grave a la normativa sociolaboral los actos de hostilidad y cualquier otro que afecte la dignidad del trabajador o el ejercicio de sus derechos constitucionales.

Para delimitar el accionar de los Inspectores de Trabajo al momento de proponer una sanción por la comisión de actos de hostilidad por parte de un empleador, el Tribunal de Fiscalización Laboral emitió el 23 de abril del 2024 la Resolución de Sala Plena No. 006-2024-SUNAFIL/TFL, mediante la cual se sentó los siguientes precedentes de observancia obligatoria en sus fundamentos 6.9, 6.10, 6.11 y 6.12 respectivamente:

- En una relación laboral, el empleador puede reglamentar las funciones del trabajador, dictar órdenes y ejercer su poder disciplinario para sancionar a quienes no acaten dichas órdenes; no obstante, esto debe realizarse respetando la Constitución Política del Perú, las leyes, los derechos fundamentales y el principio de razonabilidad como límite para evitar tomar decisiones arbitrarias.
- Así, un acto de hostilidad implica un uso desmedido del poder de dirección por parte del empleador. Por ello, la Inspección de Trabajo tiene la obligación de determinar la existencia de una afectación desproporcionada a los derechos del trabajador, en los medios y fines disponibles para el ejercicio de dicho poder, considerando las garantías de indemnidad y las normas laborales vigentes. En ese sentido, los Inspectores mediante las actuaciones inspectivas y la valoración de los medios probatorios recopilados, deben determinar y demost-

trar la existencia de un daño, y la conexión de esta acción u omisión y el empleador.

- No es suficiente que solo se describa el supuesto comportamiento hostil por parte del empleador para concluir con su existencia; se debe probar, con medios probatorios directos o indirectos, la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de dicho acto hostil. Los inspectores deberán demostrar los motivos por los que se ha afectado la dignidad o los derechos constitucionales del trabajador afectado.
- De ahí radica la importancia de que, durante las actuaciones inspectivas, los Inspectores recaben todos los medios probatorios suficientes que le permitan acreditar la existencia del elemento objetivo y subjetivo para poder proponer que a un administrado se le sancione por la supuesta comisión de un acto de hostilidad.

Esto se encuentra estrechamente vinculado a la garantía contenida dentro del debido procedimiento, sobre el derecho de los administrados a obtener una Resolución debidamente motivada, ya que, de no acreditarse o demostrarse que se configuraron los elementos constitutivos de un acto de hostilidad, la autoridad administrativa estaría incurriendo en una indebida motivación.

De esa manera, en resumen, no basta que la autoridad administrativa se limite a describir el supuesto acto de hostilidad que el administrado habría cometido en perjuicio de un trabajador; sino que deberá probar con medios probatorios idóneos que dicho acto ha buscado afectar los derechos constitucionales de los trabajadores.

No obstante, contrario a este criterio hemos identificado casos donde pese a que no se acreditó la existencia de una afectación desproporcionada de parte del administrado, se continúa sosteniendo la comisión de una infracción a la normativa sociolaboral, en materia de actos de hostilidad, de parte del empleador.

Resolución de Sub-Intendencia No. 503-2024-SUANFIL/ILM/SISA3	
Sub-Intendencia de Sanción 3 de la Intendencia de Lima Metropolitana	27 de marzo del 2024
<p>Resumen del caso: se sancionaba a una Empresa bajo las infracciones contenidas en el numeral 25.14 y en el 46.7 del RLGIT, por el monto total de S/ 19,350.00; esto debido a que, supuestamente, la Empresa habría cometido un acto de hostilidad al cambiar su centro de trabajo habitual a dos trabajadores, afectando su dignidad.</p>	

Sustento de la decisión de la Sub-Intendencia:

- No se acreditó que la decisión de la Empresa de modificar el centro de labores de los trabajadores hubiera sido una decisión razonable o que contaba con causa justa, pues lo que se buscaba era la intención de generar un perjuicio a los trabajadores disminuyendo sus ingresos mensuales y perjudicando su desarrollo familiar.

Datos relevantes:

- La Sub-Intendencia reconoció que los contratos de los trabajadores presentados durante las actuaciones inspectivas, que no fueron valorados por los inspectores, facultaban a la Empresa a que sean trasladados a cualquier otra sede, y que se le había otorgado una bonificación económica debido a la rotación. Pero ello no era elemento suficiente para que el traslado se haya dado en base a una causa objetiva.
- Esta Resolución se emitió por orden del Tribunal, en la Resolución No. 1040-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, que resolvió declarar fundado en parte el recurso de revisión de la Empresa porque no analizó los argumentos esbozados por la Empresa sobre la información contenida en el contrato de trabajo, que el distrito al que se les roto no era un ámbito geográfico distinto (ambos eran parte de Lima Metropolitana), y sobre el bono económico entregado a los trabajadores; no acreditándose la existencia de un acto hostil.

Otro caso común de las resoluciones revisadas para el presente artículo, donde se alega una vulneración a la dignidad y derechos constitucionales de un trabajador como el derecho a la defensa, es aquel donde, a criterio de la autoridad administrativa, no se le otorga un plazo para efectuar sus descargos antes de la imposición de una medida disciplinaria; ello a pesar de que la normativa peruana no establece dicha obligación.

Informe Final de Instrucción No. 720-2024-SUNAFIL/ILM/SINS/AI3

Sub-Intendencia de Sanción de la Intendencia de Lima Metropolitana	24 de julio del 2024
---------------------------------------------------------------------------	-----------------------------

Resumen del caso: se propuso sancionar a una Empresa bajo las infracciones contenidas en el numeral 25.14 y en el 46.7 del RLGIT, por el monto total de S/ 26,037.00; esto debido a que, supuestamente, la Empresa habría cometido un acto de hostilidad al no haberle otorgado un plazo de seis días hábiles para ejercer su derecho de defensa en el marco de un procedimiento disciplinario del que fue parte.

Sustento de la decisión de la Sub-Intendencia:

- La Empresa no acreditó haberle brindado al trabajador un plazo de 06 días hábiles para brindar sus descargos luego de la imputación de la comisión de una falta disciplinaria que le fue imputada.

Datos relevantes:

- La normativa peruana establece, en el artículo 31 de la Ley de Productividad y Competencia Laboral, que fue una de las normas vulneradas señaladas desde la etapa inspectiva, establece únicamente un procedimiento específico cuando se trata de la imposición de la sanción máxima, que es el despido.
- Ni la autoridad inspectiva, ni la instructora, tomó en consideración que el trabajador sí había brindado sus descargos mediante correo electrónico, el mismo día que le fue notificada la sanción.

Al tratarse de una supuesta vulneración a derechos constitucionales, es de gran importancia que, al atribuir responsabilidad administrativa a un empleador, la autoridad administrativa esboce las razones claras y objetivas por las cuales se debería imputar una sanción al administrado.

Sustentarlo desde una mirada únicamente protecciónista de los trabajadores, solo genera que se deje de lado los derechos del administrado a obtener una decisión fundada en derecho; ello sin tomar en cuenta el perjuicio reputacional que se generaría de comprobarse que, en realidad, no existió un ánimo de generar un perjuicio a los trabajadores.

V. CONCLUSIONES

Como hemos venido mencionando a lo largo del presente artículo, tanto la doctrina como la jurisprudencia ha reconocido que el derecho al debido procedimiento no solo debe ser observado por la autoridad administrativa en el procedimiento sancionador, sino que también en el procedimiento.

Los tres precedentes de observancia obligatoria emitidos por el Tribunal, que fueron analizados para el presente artículo, tienen un elemento clave en común que es la necesidad de que las autoridades administrativas respeten por el derecho del administrado a un debido procedimiento, inspectivo y sancionador.

Si bien consideramos que es un gran acierto los criterios establecidos mediante estos precedentes de observancia obligatoria, también consideramos que aún existen pronunciamientos que podrían poner en tela de juicio la coherencia y eficacia del propio sistema inspectivo, así como podrían evidenciar una falta de equidad o una interpretación antojadiza con respecto a la aplicación de los criterios establecidos por el máximo ente del Sistema Inspectivo, y de las normas laborales y administrativas.

La falta de una aplicación unificada y rigurosa de los precedentes de observancia obligatoria emitidos por el Tribunal no permitiría sustentar de manera adecuada y objetiva la imputación de infracciones laborales a los administrados; por lo cual, consideramos imperativo que la autoridad administrativa realice un esfuerzo por unificar y aclarar dichos criterios.

Esta aclaración y unificación de criterios sobre la aplicación de las obligaciones, tanto de los administrados (como empleadores) y de parte de la autoridad

administrativa, permitirían que el sistema de inspección laboral se fortalezca y se genere un entorno con mayor seguridad jurídica.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República de Perú. (2006, 22 de julio). *Ley 28806. Por la cual se expide la Ley General de Inspección del Trabajo*. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H921718>
- Congreso de la República del Perú. (2013, 15 de enero). *Ley 29981. Por la cual se 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*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29981.pdf>
- Díaz, R. (2011). *Actos de hostigamiento en la relación laboral*. Gaceta Jurídica. <https://es.scribd.com/document/553651871/Libro-Actos-de-Hostigamiento-en-La-Relacion-Laboral-Raquel-Diaz>
- Gayoso, G. (2023). Las infracciones continuadas en la inspección del trabajo en el Perú. Contrariedades del Tribunal de Fiscalización Laboral. *Laborem*, 21(28), 127–148. <https://doi.org/10.56932/laborem.21.28.5>
- Jiménez, R. (2011). Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, (67), 189-206. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.008>
- Jiménez, R. (2012). Los Principios del Proceso Contencioso Administrativo. *Revista De Derecho Administrativo*, (11), 21-33. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13543>
- Merino, R. B. (2020). Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador. *Derecho & Sociedad*, (54), 267-276. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22419>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020, 10 de mayo). Decreto 1499. Que establece diversas medidas para garantizar y fiscalizar la protección de los derechos socio laborales de los/as trabajadores/as en el marco de la emergencia sanitaria por el covid – 19. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1258948>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017, 31 de marzo). *Decreto 004. Por el cual se aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral*. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1226958>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017, 20 de marzo). *Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27444- Ley del Procedimiento*

- Administrativo General.* Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1176693>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (1997, 27 de marzo). *Decreto 003. Por el cual se expide el Texto Único Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H774215>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2006, 29 de octubre). *Decreto 019. Que aprueba el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H930717>
- Ortiz, E. (1981). Nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública. *Seminario Internacional de Derecho Administrativo.* 1-445.
- Resolución Nro. 012-2023-SUNAFIL/TFL. (2023, 24 de setiembre). Tribunal de Fiscalización Laboral (Orsini, D.). <https://drive.google.com/file/d/1PECHw0ReRFxqWQMNNzO-kGG4YSFdmC-B/view>
- Resolución Nro. 006-2024-SUNAFIL/TFL. (2024, 23 de abril). Tribunal de Fiscalización Laboral (Orsini, D.). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6434537/5630205-resolucion-de-sala-plena-n-006-2024-sunafil_tfl.pdf?v=1717690592
- Rojas, F. (2011). El debido procedimiento administrativo. *Derecho Pucp,* (67), 177-188. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.008>
- Saco, M y Campos, D. (2013). En búsqueda de un sistema de fiscalización y supervisión laboral adecuado: A propósito de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, *IUS ET VERITAS,* 23(46), 450-465. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11983>
- Sentencia 238-2002-PA-TC (2002, 20 de agosto). Tribunal Constitucional (Rey Terry, Revoredo Marsano, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00238-2002-AA.html>
- Sentencia 2209-2022-AA/TC (2003, 12 de mayo). Tribunal Constitucional (Rey Terry, Gonzales Ojeda, García Toma). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02209-2002-AA.pdf>
- Sentencia 6149-2006-PA/TC y 6662-2006-PA/TC (2006, 11 de diciembre). Tribunal Constitucional (García Toma, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, Landa Arroyo, Mesía Ramírez). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/06149-2006-AA%2006662-2006-AA.pdf>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2021, 10 de agosto). Resolución de Superintendencia Nro. 216-2021-SUNAFIL. *Por la cual se aprueba la Versión 2 de la Directiva Nro. 001-2020-SUNAFIL/INII, denominada Directiva sobre el*

ejercicio de la función inspectiva. <https://www.gob.pe/institucion/sunafil/normas-legales/2062901-216-2021>

- Tirado, J. (2011). Reflexiones en Torno a La Potestad de Inspección o Fiscalización de La Administración Pública. *Derecho & Sociedad*, (37), 251-262. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13177>
- Toyama, J. (2015). *El derecho Individual del Trabajo en el Perú. Un enfoque teórico-práctico.* Gaceta Jurídica.