

PRECEDENTES DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

MIRIAM ILLA PANTIGOSO

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster Universitario en Dirección de Recursos Humanos y Dirección del Talento por la Universidad Rey Juan Carlos y la Escuela de Negocios EAE – Madrid España. Asociada Senior del Área de Inspecciones del Estudio de Abogados Vinatea & Toyama.

I. LA IMPORTANCIA DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y LA ADECUACIÓN PROCEDIMIENTO INSPECTIVO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

La Inspección del Trabajo tiene como finalidad el asegurar el cumplimiento de las normas laborales, lo cual es una labor sumamente importante en un país como el nuestro que cuenta con mercado laboral con una informalidad de casi el 70 %. De esta manera, el Estado, a través de esta instancia, lo que debería buscar es que cada vez más trabajadores se encuentren formalizados y, con ello, tengan acceso a sus derechos laborales y puedan trabajar en condiciones dignas.

En ese sentido, el Convenio N° 81 de la OIT resalta dicha labor al señalar que el sistema de inspección está encargado, entre otros, de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión. Así, un sistema de inspección del trabajo eficiente también coadyuva a garantizar el trabajo decente, esto quiere decir no solo una relación laboral formal, sino que esta se de en condiciones seguras.

Ello, constituye el interés general que está detrás de la inspección del trabajo y que es la base de la Administración Pública. Dicho de otra manera, la Inspección del Trabajo no está enfocada en satisfacer los intereses de los trabajadores, empleadores o las organizaciones sindicales, sino en verificar el cumplimiento normativa, esto es, que las normas laborales dictadas por el Poder Legislativo se cumplan, existiendo la posibilidad de imponer multas que suponga una sanción ante su incumplimiento. Sin embargo, esta facultad debe ser ejercida dentro de principio como la razonabilidad y legalidad.

Así pues, la facultad de punición solo debe ser ejercida en aquellos supuestos en los que la Administración verifique fehacientemente, dentro del marco de un procedimiento administrativo, que el administrado -el empleador- no cumplió con lo dispuesto en la normativa vigente, pues de lo contrario se generaría un ejercicio abusivo de parte de la Administración. Recordemos que la carga probatoria en el procedimiento administrativo la tiene el Estado, pues es quien cuenta

con todas las prerrogativas y facultades para demostrar la supuesta existencia de un incumplimiento sancionable y vence la presunción de licitud. De esta manera, la sanción no es el fin de la inspección del trabajo, sino la herramienta coercitiva que puede utilizar en caso detecte un incumplimiento normativo.

La SUNAFIL, al ser parte de la Administración, está sujeta al principio de legalidad, tal como desarrollaremos más adelante. Al respecto, cabe recordar que el Decreto Legislativo N° 1272, estableció que ningún procedimiento especial, como el del procedimiento inspectivo, podría imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en el TUO de la LPAG.

De esta manera, a través del Decreto Supremo N° 016-2017-TR se modificó el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, RLGIT, a fin adecuar tanto la etapa de investigación como la del procedimiento sancionador a las disposiciones establecidas en el TUO de la LPAG. Así, podemos afirmar que las características específicas de la inspección de trabajo, como por ejemplo el carácter tuitivo del derecho del trabajo, no justifican la inobservancia de los principios del derecho administrativo general contenidos en el Título Preliminar del TUO de la LPAG, en tanto el debido procedimiento administrativo cobra especial relevancia en este ámbito.

En virtud de lo antes señalado se debe tener presente que los procedimientos de la inspección del trabajo se enmarcan en las reglas del procedimiento administrativo general y, por tanto, las autoridades del sistema inspectivo deben respetar las garantías del debido procedimiento, a pesar de ser un procedimiento especial. Asimismo, el interés general que rige todo el sistema inspectivo es la supervisión del cumplimiento de las normas laborales y no los intereses particulares de los trabajadores u organizaciones sindicales, ya que para ello existen otras instancias como la judicial.

II. RELEVANCIA DEL PRINCIPIO DE PREDICTIBILIDAD Y CONFIANZA LEGÍTIMA COMO BASE PARA ESTABLECER LOS PRECEDENTES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

El numeral 1.15 del artículo IV de la LPAG establece como uno de los principios rectores del procedimiento administrativo el de predictibilidad o confianza legítima en los siguientes términos:

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:(...)

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. -

La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables (...).

Al respeto, Morón (2020) considera que este principio para el individuo constituye una garantía por la que se da valor jurídico a la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cual ha de ser la futura actuación del poder en aplicación del Derecho (p. 132).

Tal como observamos este principio se basa en la certeza que brinda el actuar coherente de la Administración. Dicho de otra manera, este principio legitima a la Administración en tanto le brinda al administrado un panorama claro o al menos dota de cierta certeza los resultados que puede obtener en el caso concreto, proscribiendo la discrecionalidad o el trato desigual.

En consideración de Guzmán (2019), el principio de predictibilidad genera los siguientes efectos:

En primer lugar, coadyuva a que la decisión de la autoridad administrativa no sea arbitraria, en especial en materia de graduación de la sanción, dado que existen aún procedimientos administrativos sancionadores donde no se emplea la fórmula. En segundo lugar, afecta favorablemente el efecto de la sanción administrativa, que es generar un adecuado desincentivo respecto a comisión de infracciones (p. 73)

Este principio está fundamentado en la seguridad jurídica, la cual a consideración del Tribunal Constitucional “forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad”¹

Asimismo, Gómez (2021) señala que:

Si la norma es interpretada en un sentido y luego en otro, no solo se viola el principio de igualdad, no solo se actúa arbitrariamente, sino que la Administración es vista como errática, como impredecible, lo que genera inseguridad jurídica, desalienta las iniciativas, desincentiva los emprendimientos, desanima la inversión (pp. 324-325)

En este contexto, consideramos que la labor del Tribunal de Fiscalización Laboral – TFL es de suma importancia ya que es un órgano de competencia nacional que tiene como finalidad la unificación de criterios de las 26 intendencias con las que cuenta la SUNAFIL a nivel nacional, aunque solo puede pronunciarse sobre las infracciones muy graves.

Sobre el particular, recordemos que el TFL fue previsto desde la creación de la SUNAFIL en el año 2014; sin embargo, fue recién a finales de marzo de 2021 que este fue instalado. De acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo N° 004-2017-TR, dicho órgano colegiado está conformado por el Presidente del Tribunal, los Vocales de todas las Salas, la Secretaría Técnica y las Salas. Desde su creación se tenía previsto la instalación progresiva de 3 Salas; casi 3 años después solo contamos con la Primera Sala.

Ello ha llevado a que, en el 2021, el TFL emita 701 pronunciamientos; en el 2022, 1214; en el 2023, 1242; y en lo que va del 2024, 796. No obstante, resulta necesario también advertir que los tiempos de tramitación también se han visto afectados por la falta de implementación del resto de Salas ya que si las primeras resoluciones del TFL fueron emitidas al mes o máximo a los dos meses de ser planteados los recursos de revisión, a la fecha esto toma casi 18 meses en promedio, sin que siquiera se conceda un informe oral.

1 STC Exp. 016-2022-AI/TC

En este sentido, es necesario la instalación de la segunda y tercera Sala del Tribunal, ya que la excesiva carga de expedientes podría hacer peligrar la predictibilidad que se le exige a la Administración, al no poder dedicarle el tiempo adecuado al análisis de cada caso concreto. Pues como es de conocimiento hay varias resoluciones que se han venido emitiendo en el tiempo y resultan ser contradictorias entre sí.

Por otro lado, cabe destacar que, en virtud del principio de predictibilidad y confianza legítima, así como de lo establecido en el literal b del artículo 3 del Decreto Supremo 004-2017-TR, el TFL ha emitido alrededor de 50 precedentes de observancia obligatoria con criterios tanto sobre aplicación de la normativa vigente, así como de las reglas del procedimiento inspectivo. Sin embargo, advertimos que en algunos casos más que interpretar el sentido de las normas o generar seguridad jurídica lo que estaría haciendo el TFL es generar obligaciones no previstas en la norma sustantiva o el tipo infractor invocado, tal como veremos más adelante.

III. LÍMITES DE LAS FACULTADES DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El artículo 14 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR, el recurso de revisión tiene por finalidad 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”.

Para resolver dichas controversias, el citado Decreto Supremo ha establecido que el TFL cuenta con las siguientes facultades.

Artículo 17.- Facultades del Tribunal de Fiscalización Laboral

Al evaluar el fondo del recurso de revisión, el Tribunal está 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.

De esta manera, se ha limitado el actuar del TFL específicamente a la resolución de segunda instancia y no a todo lo investigado. Dicho de otra manera,

el colegiado solo debería revisar lo resuelto por la Intendencia, y, por ejemplo, no podría declarar la nulidad del Acta de Infracción. Asimismo, tal como se desprende de la norma antes citada, el TFL podría, por ejemplo, rectificar cierto extremos de la resolución de Intendencia a la luz del debido procedimiento, pero no podría ser posible variar la tipificación ya que esto vulneraría gravemente el derecho de defensa del administrado.

Asimismo, queda claro que cuando el TFL resuelva deberá motivar por qué considera que en un caso concreto se debe aplicar o inaplicar determinada norma. Respecto al sentido de la interpretación de la norma aplicable al caso concreto, creemos que esta solo se debería referir a aquellos casos en los cuales una norma jurídica emplee términos abiertos o imprecisos, pero bajo ningún criterio se puede entender que esta facultad confiere al TFL la potestad de crear obligaciones o restringir derechos vía interpretación como si lo ha realizado de manera contraria al principio de legalidad en algunas ocasiones.

Al respecto, la SUNAFIL, al parte de la Administración, está sujeta al principio de legalidad, vale decir, su actuar está supeditado a la Constitución y normas de rango legal. Así, el artículo 45 de la Constitución señala:

Artículo 45.- El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

Ninguna persona, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio de ese poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición.

Este mandato es reafirmado en el TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, “LPAG”) el cual ha determinado como uno de sus principios ordenadores el siguiente:

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:

(...)

1.17. Principio del ejercicio legítimo del poder.- La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose

especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general. (...)

Ello, además, es se refleja en los límites que se les confiere a través de la competencia. En esta línea, el artículo 86 de la LPAG establece:

"Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

1. Actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones" (...)

Específicamente, en el Sistema Inspectivo, el artículo 2 de la LGIT reconoce el principio de legalidad de la siguiente manera:

Artículo 2.- Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo

El funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores:

1. Legalidad, con sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes. (...)

De una interpretación integral de estas normas podemos afirmar que la actuación de SUNAFIL, en todas sus instancias, estará enmarcada en las facultades que por ley se le confieran, es decir, su nivel de discrecionalidad es limitado y sus facultades serán ejercidas de la forma y con los límites que el ordenamiento legal le imponga.

Al respecto, Morón Urbina (2020) señala que, bajo el principio de ejercicio legítimo de poder, "la Administración Pública tiene que ejercer el poder en pos de la protección del interés general cometiéndose en todo momento a la legalidad establecida para ejercer las facultades atribuidas y sin poder apartarse de estos parámetros cualquiera sea su actuación" (p.144).

De esta manera, observamos que los principios de ejercicio legítimo del poder y el de legalidad, están íntimamente ligados en tanto constituyen verdaderos límites a la actuación de la Administración. En específico Morón (2020) refiere que:

Este principio también contiene una prohibición para la actuación administrativa. Como se desprende de la lectura del principio, la autoridad está prohibida de incurrir en abuso del poder. El abuso del poder atañe un ejercicio arbitrario y desmedido de las potestades que una entidad detenta. El que haya o no abuso por parte de la autoridad administrativa, como hemos hecho mención, no puede ser determinado si es que no se analiza la norma que otorga las competencias a la entidad. A partir de los objetivos que establece esta norma es que se puede dilucidar si hay abuso de poder o no. En ese sentido, toda autoridad administrativa está obligada a evitar que sus actuaciones se aparten de la finalidad que la ley ha establecido al otorgarle sus facultades y potestades (p. 146).

Tal como se observa la Administración está sujeta al principio de legalidad y para que su actuar sea legítimo debe contar con una norma habilitante. En ese sentido, el Tribunal de Fiscalización Laboral deberá limitar su actuar a lo establecido, principalmente, en el Decreto Supremo N° 004-2017-TR, LGIT, RLGIT, TUO de la LPAG, dejando de lado la discrecionalidad de sus facultades.

Previamente resaltamos la importancia de los precedentes de observancia de obligatoria como una herramienta que ayudaba a generar seguridad jurídica ya que brindaba certeza respecto a la manera en cómo la Administración debía resolver determinados supuestos. Sobre el particular, cabe señalar que el artículo V del Título Preliminar del TUO la LPAG establece como fuentes del procedimiento administrativo, “las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas”. Asimismo, se hace la precisión de que estas “sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren”

En opinión de Guzmán (2019):

La concepción del precedente administrativo pretende uniformizar la emisión de actos administrativos por parte de la entidad, a fin de permitir a los administrado una mayor facilidad para predecir el resultado de los procedimientos que ellos inicien. Ello redundará en un mayor respecto a los derechos del administrado y reduce al mínimo el actuar arbitrario de la Administración Pública (p.69)

Asimismo, Gómez (2021) es claro en señalar que solo donde haya necesidad de interpretar existe la posibilidad emitir un precedente. Si la potestad reglada no da margen para la interpretación entonces no habrá precedente (p.

322). De esta manera, se puede afirmar que los precedentes no conceden a la Administración la facultad de legislar, sino que son una herramienta a través de la cual se establecen criterios interpretativos ahí donde la norma no es clara.

En el caso concreto del TFL, su propio Reglamento del resalta que la finalidad del recurso de revisión es generar uniformidad en los pronunciamientos, y ello porque el este está centrado en el cuestionamiento de la aplicación e interpretación de normas. Por ello, con más razón los precedentes deberían estar enfocados en la interpretación de normas concretas ya sean de carácter sustantivo o procedimental.

También es importante resaltar que, en virtud del principio de legalidad, y de acuerdo con lo señalado por la doctrina, la emisión de precedentes solo cabría en aquellos casos en los cuales exista alguna ambigüedad en la interpretación de determinada norma, es decir, ahí donde la norma no sea clara o emplee términos abiertos para definir determinada conducta. De esta manera, no cabe que, a nivel administrativo, vía un precedente administrativo, por ejemplo, se modifique un tipo infractor, o se incluya dentro de este una conducta que la norma sustantiva no prevé. Ello implicaría un quebrantamiento del principio de legalidad.

IV. ALGUNOS EJEMPLOS EN LOS QUE EL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL HABRÍA EJERCIDO UNA FACULTAD LEGISLATIVA

A fin de ejemplificar algunos casos en los cuales el TFL ha excedido sus funciones y lejos de interpretar normas ha establecido obligaciones, se analizan los siguientes precedentes de observancia obligatoria:

1 Resolución de Sala Plena N° 007-2023-SUNAFIL/TFL

El Tribunal estableció como precedente de observancia obligatoria lo siguiente respecto a la materia de registro de control de asistencia:

6.10 La jurisprudencia constitucional ha enfatizado que la obligación de registro del control de asistencia implica que los empleadores observen la debida diligencia¹³ en su manejo, pues la normativa invocada no solo prevé que se habilite el registro físico o digital del control de asistencia, **sino también que se realice las acciones necesarias para que el mismo cumpla su finalidad**, pues constituye un deber de la inspeccionada en su implementación, el adecuado llevado, control y supervisión continua del registro del control de asistencia.

6.11 En tal sentido, cuando sea que los empleadores realicen el registro de asistencia de su personal de manera física, deberán poner a disposición de sus trabajadores dicho registro, **así como asegurar, bajo responsabilidad, que sus trabajadores cumplan con el registro de su asistencia al centro de labores.** Lo mismo ocurre en caso se implemente un registro virtual o biométrico u otro, de similar naturaleza. En cualquier escenario, cuando se evidencie la ausencia del registro de asistencia de uno o más trabajadores, **el empleador debe actuar con la debida diligencia para garantizar su adecuada implementación.** (...) énfasis agregado

En dicho pronunciamiento el TFL señaló que la Empresa no era responsable de la infracción tipificada en el numeral 25.19 del RLGIT porque los trabajadores omitieron completar el registro de asistencia. El fundamento para ello es que el empleador habría adoptado medidas disciplinarias en contra de estos trabajadores oportunamente. Es decir, el criterio que se deduce del precedente es que si el empleador adopta medidas disciplinarias contra los trabajadores que omiten la marcación no podrá ser multado por no contar con un registro de control de asistencia.

Al respecto, es preciso traer a colación el tipo infractor analizado por el TFL, el cual sanciona las siguientes conductas:

Artículo 25.- Infracciones muy graves en materia de relaciones laborales

Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos:

(...)

25.19 No contar con el registro de control de asistencia, respecto de uno o más trabajadores, o que, teniéndolo, no contenga información mínima, o impedir o sustituir al trabajador en el registro de su tiempo de trabajo.

Al observar al detalle, el tipo infractor sanciona las siguientes conductas:

- a) No contar con un registro de control de asistencia, es decir, no contar con el documento mediante el cual uno o varios trabajadores puedan registrar su jornada de trabajo.
- b) En caso de contar con dicho documento, que este no contenga los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR².

2 **Artículo 2.- Contenido del registro**

El registro contiene la siguiente información mínima:

– Nombre, denominación o razón social del empleador.

- c) Impedir que los trabajadores registren su tiempo de trabajo, por ejemplo, retirando el cuaderno de control de asistencia o apagando el reloj de marcación.
- d) Sustituir al trabajador en el registro. Ello podría suceder cuando se varíe el tiempo de trabajo real.

Ahora bien, al revisar la norma sustantiva que respalda el tipo infractor, vale decir, el artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR observamos que los empleadores están obligados a lo siguiente:

Artículo 1.- Ámbito

Todo empleador sujeto al régimen laboral de la actividad privada debe tener un registro permanente de control de asistencia, en el que los trabajadores consignarán de manera personal el tiempo de labores. La obligación de registro incluye a las personas bajo modalidades formativas laborales y al personal que es destacado o desplazado a los centros de trabajo o de operaciones por parte de las empresas y entidades de intermediación laboral, o de las empresas contratistas o Subcontratistas.

No existe obligación de llevar un registro de control de asistencia para trabajadores de dirección, los que no se encuentran sujetos a fiscalización inmediata y los que prestan servicios intermitentes durante el día.

Tal como se aprecia la obligación que se establece legalmente al empleador es la de poner a disposición de los trabajadores y personal bajo modalidades formativas el registro de control de asistencia, resaltando que es obligación de estos registrar personalmente su tiempo de labores.

De esta manera, ni el tipo infractor ni la norma sustantiva dan lugar a interpretación ya que no existe ningún extremo oscuro ni se emplean términos amplios que puedan llevar a confusión al administrado. En ese sentido, lo que hace el TFL, a través de este precedente, al introducir el término “debida diligencia” es crear una obligación al administrado, es decir, arbitrariamente ejerce una función legislativa la cual no le ha sido conferida.

En efecto, a través el precedente de observancia obligatoria, el TFL amplía la obligación establecida en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2006-

-
- Número de Registro Único de Contribuyentes del empleador.
 - Nombre y número del documento obligatorio de identidad del trabajador.
 - Fecha, hora y minutos del ingreso y salida de la jornada de trabajo.
 - Las horas y minutos de permanencia fuera de la jornada de trabajo.

TR, ya que el empleador no solo debe implementar un registro de control de asistencia, sino que además debe “asegurar, **bajo responsabilidad**, que sus trabajadores cumplan con el registro de sus asistencia”. Si bien ello es parte de la gestión interna que idealmente debería tener todo empleador, ello no debería ser tomado en cuenta como un factor para imputar responsabilidad al empleador.

De hacerlo, se estaría permitiendo que se modifiquen normas como Decretos Supremos en vía administrativa, lo cual evidentemente es ilegal. Inclusive, si admitiéramos dicha posibilidad, cabría cuestionarnos desde cuándo sería vigente dicha “nueva regulación” ya que no podría aplicarse retroactivamente.

Al margen de ello, sancionar al empleador por la falta de registro de la jornada de trabajo imputable exclusivamente a los trabajadores bajo en numeral 25.19 del RLGIT constituye una vulneración al principio de causalidad establecido en el numeral 8 del artículo 248 del TUO de la LPAG que señala que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. En el caso concreto, se observa que el tipo infractor no prevé que la falta de marcación de los trabajadores esté dentro del tipo infractor del numeral 25.19 del RLGIT.

2 Resolución de Sala Plena N° 002-2023-SUNAFIL/TFL

En este caso, a través de un Acuerdo Plenario, respecto a las sanciones diferentes al despido, el TFL señaló lo siguiente como criterio de observancia obligatoria:

22. Así, conforme con las resoluciones invocadas en el numeral 16 del presente Acuerdo Plenario, es preciso establecer la existencia de actos de hostilidad cuando se despliegan medidas disciplinarias contra trabajadores sin haberse seguido un procedimiento que cumpla con los derechos fundamentales a la defensa, al debido proceso o a la prueba, derechos constitucionales que deben tener plena vigencia en la relación de trabajo, conforme con el tercer párrafo del artículo 23 de la Constitución.

23. En ese sentido, la autoridad instructiva y sancionadora, durante la tramitación del procedimiento sancionador respectivo, deberá examinar que en la inspección de trabajo donde se analice la presunta comisión de actos de hostilidad en contra de trabajadores sancionados con medidas disciplinarias; se haya verificado si previamente a la imposición de la sanción, el empleador siguió un debido procedimiento cautelando el derecho a la defensa y a la prueba; preservándose el ejercicio disciplinario que sea justo y respetuoso de tales derechos.

En este caso, cabe recordar que el ordenamiento laboral vigente no establece ningún procedimiento específico para la imposición de sanciones disciplinarias a excepción del caso del despido. Sin embargo, lo que señala el TFL es que se podría considerar un acto de hostilidad si el empleador impone sanciones disciplinarias, diferentes al despido, sin seguir un debido procedimiento.

De esta manera, para el Tribunal incluso una llamada de atención – amonestación verbal – debería hacerse previa a una etapa de descargos. Ello, en la práctica podría conllevar un problema no solo de gestión interna en las empresa, sino también de probanza.

Sin perjuicio de ello, debemos resaltar que en este caso el TFL también habría ejercido una función legislativa imponiendo una obligación sin ninguna base legal que legal de por medio. Asimismo, observamos que en el caso concreto no existe norma o disposición ambigua que tuviera que ser aclarada vía precedente, sino lo que busca este precedente es específico es establecer un nuevo supuesto de acto de hostilidad no contemplado expresamente en el TUO del Decreto Legislativo N° 728, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.

V. CONCLUSIONES

- La Inspección del Trabajo es importante en tanto lo que busca es la plena vigencia de los derechos labores mediante la supervisión de su cumplimiento.
- La SUNAFIL, como parte de la Administración Pública, está limitada por el principio de la legalidad, y su actuar debe llevarse a cabo en el marco del TUO de la LPAG.
- Los precedentes de observancia obligatoria son una herramienta eficaz para incentivar la seguridad jurídica y solo caben en aquellos supuestos en los que exista incertidumbre sobre la interpretación del sentido de una norma.
- El TFL no tiene facultad para legislar vía precedentes de observancia obligatoria. Ello en tanto es un órgano de la Administración que está limitado al principio de legalidad y a las normas que rigen su actuar.

VI. REFERENCIAS

- Morón, J.C. (2020). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Tomo I. 15ª Edición actualizada. Gaceta Jurídica.
- Gómez H. (2021). El régimen jurídico de los precedentes vinculantes. En *Estudios sobre Derecho Administrativo. A 20 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General*. (pp. 311-342). Derecho & Sociedad.
- Guzmán Napurí, C. (2019). *Procedimiento Administrativo Sancionador*. Instituto Pacífico S.A.C.