



# *Tribunal de Fiscalización Laboral*

## *Primera Sala*

### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

<b>EXPEDIENTE SANCIONADOR</b>	<b>:</b>	<b>026-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE</b>
<b>PROCEDENCIA</b>	<b>:</b>	<b>INTENDENCIA REGIONAL DE LORETO</b>
<b>IMPUGNANTE</b>	<b>:</b>	<b>EMBOTELLADORA LA SELVA S.A.</b>
<b>ACTO IMPUGNADO</b>	<b>:</b>	<b>RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 025-2020-SUNAFIL/IRE-LOR</b>
<b>MATERIA</b>	<b>:</b>	<b>-RELACIONES LABORALES -LABOR INSPECTIVA</b>

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 50-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE de fecha 01 de septiembre de 2020, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Loreto

Lima, 28 de septiembre de 2021

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por la EMBOTELLADORA LA SELVA S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 025-2020-SUNAFIL/IRE-LOR, de fecha 01 de octubre de 2020 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

#### **CONSIDERANDO:**

##### **I. ANTECEDENTES**

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 0452-2019/IRE-LOR, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 019-2020-SUNAFIL/IRE-LOR (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 a las relaciones laborales y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.
- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 029-2020-SUNAFIL/SIAI del 20 de marzo de 2020 y notificada el 21 de julio de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de

---

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre lo siguiente: Discriminación en el trabajo (Por filiación sindical, En la remuneración).

Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 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 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**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 041-2020-SUNAFIL/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 50-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE de fecha 01 de septiembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 85,140.00 (Ochenta y cinco mil ciento cuarenta con 00/100 soles) por haber incurrido en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no haber cumplido con el otorgamiento de la gratificación extraordinaria en el período de octubre y noviembre de 2017 y bonificación en el periodo noviembre 2017, a los trabajadores afiliados a su organización, por lo que, estaría discriminando a sus afiliados, siendo afectados cincuenta y dos (52) trabajadores afiliados al sindicato, tipificada en el numeral 25.12 del artículo 25 del RLGIT, con una multa propuesta de S/ 42,570.00.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, con una multa propuesta de S/ 42,570.00.

**1.4** Con fecha 25 de septiembre de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 50-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. La resolución emitida por la Sub Intendencia es nula, al considerar que el Informe Final de Instrucción no es un acto administrativo y, en consecuencia, no se le aplican las causales de nulidad establecidas en el TUO de la LPAG, vulnerando abiertamente el principio de legalidad.
- ii. La resolución de Sub Intendencia adolece de defectos de motivación, al no tomar en consideración la documentación presentada por la empresa, no evidenciándose “un análisis y valoración tanto de la Política Remunerativa ni del Informe de fecha 31 de enero de 2020 presentado por la Empresa en la comparecencia de fecha 03 de febrero de 2020 - así como de ningún documento presentado por la Empresa-, toda vez que la Sub Intendencia confunde ambos documentos y precisa que la Política Remunerativa fue analizada haciendo alusión al texto del Informe de fecha 31 de enero de 2020; y lo que es peor, sin considerar el contenido de ambos documentos, la Sub Intendencia indicó que la Empresa no habría justificado de forma objetiva y razonable la existencia de los trabajadores sindicalizados para acceder a dichos beneficios” .
- iii. De igual manera, la Resolución hace alusión a hechos no verificados por el Inspector de Trabajo ni mucho menos corroborados, como es el haber distribuido con el personal de la Empresa la Política Remunerativa, o poner en conocimiento de la Autoridad Administrativa el referido documento.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- iv. En esa línea argumentativa, la Sub Intendencia no acreditó ni fundamentó la supuesta discriminación por afiliación sindical que habría generado el otorgamiento de la gratificación extraordinaria al personal no sindicalizado.
  - v. Se ha presentado un supuesto de incumplimiento de plazos y requisitos, que generan la invalidez de los actos del Inspector y de sus imputaciones, al haberse excedido el plazo para iniciar las actividades inspectivas sin ninguna motivación, así como el haberse excedido en el plazo concedido para la emisión del Acta de Infracción.
  - vi. La resolución de sanción incumple el principio de concurso de infracciones al proponer una multa por no cumplir con la medida de requerimiento.
  - vii. El procedimiento ha vulnerado el principio de presunción de inocencia.
  - viii. La empresa no incurrió en ningún incumplimiento, al no haberse cometido actos de discriminación contra los trabajadores denunciantes, siendo válido el tratamiento diferencia respecto de compensaciones entre los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados y no existe discriminación en el presente caso.
  - ix. No puede presumirse discriminación por parte de la empresa cuando el otorgamiento de beneficios se ha dado en virtud de la jurisprudencia vigente de la Corte Suprema.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 025-2020-SUNAFIL/IRE-LOR, de fecha 01 de octubre de 2020<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Loreto declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 050-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE, por considerar los siguientes puntos:
- i. De revisión de los actuados, se identificó que durante las actuaciones inspectivas, el inspector comisionado solicitó al sujeto inspeccionado que exhiba los documentos mencionados en la medida inspectiva de requerimiento, "...no cumpliendo con dicha obligación pese a que esa información pudo servir para desvirtuar alguna infracción". Además, "el acta de infracción, la imputación de cargos, el informe final de instrucción y la resolución apelada, fueron debidamente motivadas, pues expresamente se señalan los motivos que generaron cada una de las infracciones insubsanables incurridas por la impugnante, llegando a la conclusión que dichos actos cumplen con la debida motivación". (Fundamentos 3.3 y 3.4).

---

<sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 08 de julio de 2021.

- ii. Respecto del principio de presunción de inocencia, señala que la impugnante no ha podido desvirtuar con elementos de prueba idóneas las imputaciones atribuidas, resultando ser infractora de la Ley, haciéndolo responsable de los actos contra la legislación laboral. Añade que de conformidad con los artículos 16 y 47 de la LGIt, los hechos constatados por los inspectores actuantes debidamente formalizados en las 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 respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados, no habiéndose producido vulneración alguna al principio de licitud, así como a otros derechos vinculados “como el debido procedimiento del administrado y garantías procedimentales, dejando a salvo su derecho a que demuestre su inocencia; sin embargo, no lo hizo oportunamente.”
- iii. Respecto de la infracción, señala que la inspeccionada otorgó unilateralmente incentivo económico a los trabajadores no sindicalizados, en circunstancias que se encontraba en etapa de negociación colectiva del pliego de reclamos 2017 – 2018 (fundamento 3.14), siendo distinto lo observado en el presente caso a lo establecido por la Corte Suprema mediante Casación Laboral N° 20956-2017, toda vez que “si bien se permite el otorgamiento de un bono a los trabajadores no sindicalizados, la empresa para efectos de no vulnerar el derecho a la igualdad, lo realizó con previa comunicación a los trabajadores sindicalizados, situación que en el presente caso no se evidenciaría”.
- iv. Adicionalmente, el bono otorgado a los trabajadores no sindicalizados en el caso materia de la Casación Laboral se denominó “ Bono Integración”, pues este había sido otorgado de manera previa “a los trabajadores agrupados a través del Convenio Colectivo que figuraba en el expediente de ese caso, situación diferente en el caso que nos ocupa, pues no existe un compromiso o comunicación previa al SINDICATO DE TRABAJADORES DE EMBOTELLADORA SELVA S.A. – SITRAEMBSELVA, con lo que una vez más se confirma que, no pueden considerarse los argumentos de la Casación Laboral N° 20956-2017 por ser derivados de un hecho distinto a este”. (Fundamento 3.17).
- v. Finalmente, se confirma que las sanciones impuestas por la Sub Intendencia de Resolución fue emitida de acuerdo a los alcances del artículo 47 del RLGIT, así como en claro respeto a los alcances vigentes sobre debido procedimiento y garantías procedimentales de carácter constitucional.

**1.6** Con fecha 30 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Loreto el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 025-2020-SUNAFIL/IRE-LOR.

**1.7** La Intendencia Regional de Loreto admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORÁNDUM N° 000330-2021-SUNAFIL/IRE-LOR, recibido el 10 de agosto de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

## **II. ADMISIBILIDAD Y ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN**

### **2.1 DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**

**2.1.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>3</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma

---

<sup>3</sup> “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



# *Tribunal de Fiscalización Laboral*

## *Primera Sala*

### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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

- 2.1.2 Asimismo, el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</sup> (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), detallan el marco normativo vinculado a la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral.

---

#### 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.”

<sup>4</sup>“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.

(...)”

<sup>5</sup> “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.”

<sup>6</sup>“Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

#### Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

<sup>7</sup>“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.”

- 2.1.3 Conforme a lo anterior, 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.

## 2.2 DE LA NATURALEZA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN EL MARCO DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

- 2.2.1 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. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos; esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.
- 2.2.2 Así, el artículo 49° de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 2.2.3 En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2.4 Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste 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<sup>8</sup>.”

---

<sup>8</sup> El subrayado no es del original.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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”.

- 2.2.5 Conforme a ello, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que carecen de competencia nacional, las cuales imponen las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias.
- 2.2.6 Cabe resaltar que el artículo 17° del Reglamento del Tribunal señala que éste 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 decisiones antes descritas.
- 2.2.7 Conforme a lo anterior, este Tribunal entiende que **la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también su 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.

#### **2.3 DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA IMPUGNANTE**

- 2.3.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la empresa EMBOTELLADORA LA SELVA S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 025-2020-SUNAFIL/IRE-LOR, emitida por la Intendencia Regional de Loreto, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 85,140.00 (Ochenta y cinco mil ciento cuarenta con 00/100 soles) por la comisión de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución<sup>9</sup>.
- 2.3.2 Así, dado que el órgano competente ha realizado el análisis respecto de si el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar si se encuentra en alguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 16° del mismo Reglamento del Tribunal.

---

<sup>9</sup> Iniciándose el plazo el 09 de julio de 2021.

## **2.4 DEL ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDOS POR EL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL**

2.4.1 El artículo 16° del Reglamento del Tribunal establece una enumeración taxativa respecto de las causales por la cual se declarará la improcedencia del recurso de revisión, a saber:

Artículo 16.- Improcedencia del recurso de revisión

El recurso de revisión será declarado improcedente cuando:

- a) El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el artículo 14.
- b) Sea interpuesto fuera del plazo previsto en el artículo 13.
- c) El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles y/o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- d) El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido.

2.4.2 Una vez apreciadas las causales de improcedencia establecidas normativamente, y analizado el Expediente elevado por la Intendencia Regional, se evidencia que las situaciones jurídicas presentadas no se condicen con causal alguna de las contenidas en el precitado artículo 16°.

2.4.3 Por lo anterior, corresponde a este Tribunal analizar el cumplimiento de los presupuestos procedimentales indispensables para el establecimiento de una relación jurídico procedimental válida, previa a que esta instancia de revisión proceda, de ser el caso, con el análisis del mérito de las alegaciones de fondo realizadas por la impugnante.

2.4.4 Conforme a ello, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.

2.4.5 Por tal razón, habiendo superado el análisis de admisibilidad y de procedencia establecidos normativamente, resulta necesario revisar los argumentos planteados por la impugnante a efectos de analizar el fondo del recurso de revisión.

## **III. ANÁLISIS DE FUNDABILIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN**

### **3.1 DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

3.1.1 Con fecha 30 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 025-2020-SUNAFIL/IRE-LOR en términos similares al recurso de apelación, señalando los siguientes alegatos:

3.1.1.1 La Orden de Inspección que generó el procedimiento administrativo sancionador tuvo su origen en la denuncia presentada por el sindicato antes mencionado (SITRAEMBSELVA), quien consideró que la empresa había incurrido en actos de discriminación al haberse entregado de manera unilateral el pago de incrementos remunerativos y gratificaciones a trabajadores no sindicalizados; hecho contrario a la realidad, toda vez que lo que ocurrió fue la implementación de la Política Remunerativa





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

de Capital Humano 2015, mediante la cual se buscó otorgar mejoras remunerativas a los trabajadores cuyas remuneraciones no ser regulaban por negociación colectiva. En virtud de dicha política se entregó una bonificación y una gratificación extraordinaria en noviembre de 2017 a los trabajadores que cumplieron con los requisitos establecidos en la referida Política, lo cual no debería ser considerado discriminatorio, tal y como se sostiene por parte de la autoridad sancionadora.

- 3.1.1.2 Refiere que el procedimiento se encuentra sujeto a un defecto, al haberse llevado a cabo las actuaciones inspectivas más allá del plazo autorizado para ello; el procedimiento inspectivo se inició el 16 de diciembre de 2019, con una comprobación de datos, y culminó el 03 de febrero de 2020, con una comparecencia de verificación de la medida inspectiva de requerimiento, es decir, las actuaciones inspectivas de investigación duraron treinta y cinco (35) días hábiles, pese a que el plazo otorgado para la realización de las mismas era de 30 días hábiles, en clara vulneración al debido procedimiento, habiendo sido presentada tal discusión ante la Intendencia sin ningún pronunciamiento, configurándose una vulneración al derecho de defensa.
- 3.1.1.3 Refiere que la Resolución de Intendencia N° 025-2020-SUNAFIL/IRE-LOR no solo ha omitido lo antes señalado, “sino que ha realizado una interpretación antojadiza de los hechos”, al efectuarse una interpretación errada de los artículos 2 y 26.1 de la Constitución Política por asumir que la Política Remunerativa de Capital Humano 2015 tenía como intención o efecto el discriminar a los trabajadores sindicalizados, sino que por el contrario buscaba brindar la oportunidad a los trabajadores no afiliados a recibir mejoras en su remuneración, a fin de garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones de todo el personal de la empresa, esto como una manifestación del principio de igualdad salarial y el ejercicio legítimo del derecho de la libertad de empresa, según se observa en el ámbito de aplicación de la referida política:

#### **3. AMBITO DE LA APLICACIÓN**

La presente Política Remunerativa es de aplicación exclusiva para todos los trabajadores cuyas remuneraciones y beneficios complementarios no se regulen por negociación colectiva, sin perjuicio de aquellas disposiciones específicas que puedan resultar de aplicación a determinados grupos o categorías de trabajadores, conforme a lo que indica el presente documento y otras directivas específicas y/o complementarias que posteriormente pueda emitir la empresa.

Cabe resaltar que los beneficios a los que tienen derecho los trabajadores que se encuentran afiliados a alguna organización sindical se regulan por los respectivos convenios colectivos que estas organizaciones suscriben con la Empresa.

- 3.1.1.4 Reitera que el otorgamiento de beneficios adicionales a los trabajadores no sindicalizados no se encuentra prohibido por el ordenamiento jurídico nacional, toda vez que la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2974-2010-

PA/TC señaló que es posible que dicho otorgamiento de beneficios a personal no sindicalizado siempre que estos sean razonables y proporcionales, entendiéndose por parte de la Intendencia únicamente los alcances de lo señalado en la Casación Laboral N° 20956-2017, supeditando la aplicación de la referida política a un criterio que no ha sido establecido en ninguna norma legal y “que no fue analizado en el presente caso, el cual es la comunicación previa a los trabajadores sindicalizados”.

- 3.1.1.5 En ese sentido, nuestro ordenamiento no prohíbe el otorgamiento de beneficios unilaterales a los trabajadores no sindicalizados, pues sólo prohíbe las conductas que tengan como objetivo o efecto la comisión de prácticas antisindicales. Asumir lo contrario implicaría el limitar de manera irrazonable la libertad de empresa del empleador, la libertad sindical negativa de los trabajadores y la igualdad de oportunidades.
- 3.1.1.6 En similar sentido, el análisis de la supuesta discriminación debe realizarse por caso y no en base a un panorama general, toda vez que las instancias anteriores no han detallado en qué casos se habría configurado la supuesta discriminación por afiliación sindical, lo cual contraviene el principio de verdad material regulado por la LPAG, “en tanto se ha limitado a señalar que existió una supuesta discriminación, sin haber analizado caso por caso, es decir, trabajador por trabajador”.
- 3.1.1.7 En ese sentido, cita la Resolución N° 103-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, haciendo expresa referencia al principio de presunción de legalidad, el cual conlleva a que sea la Administración quien deba acreditar la comisión de una infracción a la normativa sociolaboral, y no el administrado quien demuestre su condición de inocencia, señalando que la SUNAFIL no ha acreditado tal hecho.
- 3.1.1.8 Señala que no es aplicable el artículo 49 del RLGIT, configurándose “una supuesta afectación al principio de la igualdad y no discriminación, y al mismo tiempo pretender la subsanación de la supuesta infracción, lo cual es material y jurídicamente imposible”. Así, el artículo 49 referido señala que las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación puedan ser revertidos; en el caso materia de autos, el Inspector de Trabajo consideró que la infracción por la configuración de una supuesta discriminación era de naturaleza subsanable, extendiendo una medida inspectiva de requerimiento para que la empresa acredite el pago de la gratificación extraordinaria al personal sindicalizado en período noviembre 2017, concepto otorgado a los trabajadores no sindicalizados y que no se aprecia en las boletas de pago o remuneraciones de los trabajadores sindicalizados, caso contrario, deberá presentar un Informe o documento análogo que justifique de forma objetiva y razonable la exclusión a los trabajadores sindicalizados para acceder a dicho beneficio.
- 3.1.1.9 Así, tal medida generaría el vicio del procedimiento, pues las instancias anteriores han validado que el Inspector

“Haya incurrido en una contradicción al señalar que la Empresa supuestamente habría afectado derechos fundamentales y a su vez pretendió que dicha afectación sea subsanada mediante el solo reintegro de los supuestos montos dejados de percibir. ¿Cómo es posible que un reintegro monetario subsane una afectación de derechos fundamentales? ¿Los efectos de la supuesta discriminación por afiliación sindical son subsanados con el pago de una suma de dinero, es decir, el pretendido



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

reintegro eliminaría los efectos de la supuesta discriminación EN EL PASADO? Claramente, esto no era posible en ninguno de estos supuestos.

Sobre la materia, debemos ser enfáticos en señalar que, en el supuesto negado que se considere que la Empresa habría incurrido en actos de discriminación, NO ERA POSIBLE QUE SE SUBSANE LOS EFECTOS DE DICHA AFECTACIÓN, en tanto nos encontraríamos frente a supuestas vulneraciones a derechos fundamentales, cuyos efectos no pueden limitarse a temas meramente económicos, en todo caso su restitución se debería de dar a través de indemnizaciones, las cuales escapan del ámbito de la competencia de la SUNAFIL.

La subsanación de vulneraciones de los derechos laborales, normalmente se configuran cuando estamos frente a temas netamente económicos. (...) Sin embargo, en el caso concreto, estamos frente a bienes jurídicos que son más complejos y cuyos efectos no podrían ser revertidos en el tiempo con el mero reintegro solicitado por el Inspector del Trabajo, en tanto lo que se alega es una vulneración de Derechos Fundamentales cuyos efectos no pueden ser revertidos"

En ese sentido, solicita se deje sin efecto la medida inspectiva de requerimiento.

- 3.1.1.10 Alega también la inaplicación de las normas referentes al debido procedimiento en el procedimiento inspectivo, al no respetarse los plazos establecidos en la LGIT y el RLGIT antes señalados, precisando que la Sub Intendencia ha validado el actuar extemporáneo en base a un lineamiento (Lineamiento N° 013-2008: Lineamiento que establece los criterios técnicos a seguirse en la declaración de nulidad de las actas de infracción, de fecha 30 de octubre de 2008) que no se encuentra vigente.
- 3.1.1.11 Refiere que la Resolución de Intendencia ha vulnerado el derecho de defensa, al no pronunciarse respecto de los alegatos referidos a una deficiente motivación en la resolución de Sub Intendencia al omitir todo pronunciamiento sobre la supuesta falta de sociabilización de la Política antes mencionada, el incumplimiento de los plazos para el inicio de las actuaciones inspectivas y la duración de estas, la contravención al principio de concurso de infracciones, así como la omisión a la jurisprudencia y pronunciamientos administrativos sobre la materia.
- 3.1.1.12 Reitera que la Resolución de Intendencia ha incurrido en motivación deficiente, en tanto no se ha acreditado que la empresa haya incurrido en un acto de discriminación, al convalidar un análisis superficial y equivocado de los hechos, llevando a conclusiones contrarias a derecho, consignándose un cuadro de infracciones distinto al que fue objeto de sanción en el presente procedimiento, copiándose los argumentos que

fueron atendidos por la misma Intendencia frente a otro impugnante, tal y como se observa a continuación:

N°	MATERIA	PRESUNTA CONDUCTA INFRACTORA	NORMATIVA VULNERADA	TIPIFICACION LEGAL Y CALIFICACION	N° TRAB. AFECTADOS	UIT
01	Relaciones Laborales Colectiva	No acreditó el cumplimiento de la Decimocuarta Cláusula del Convenio colectivo 2012 suscrito por el Sindicato único de Trabajadores de Pluspetrol y afines a favor de sus trabajadores en el sentido de exhibir y acreditar la contratación de personal capacitado y con responsabilidades, para cubrir los puestos en la Batería N° 08 – Chambira ubicado en el lote 8X en la localidad de Trompeteros.	Arts. 41° y 42 del Decreto Supremo N° 010-2003-TR; TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo. Art. 28° y 43° de Decreto Supremo N° 011-1992-TR; Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.	Numeral 25.10 del artículo 25° del RLGIT D.S. 019-2006-TR <b>MUY GRAVE</b>	60	9.90
02	Labor Inspectiva	No cumplir oportunamente con el requerimiento de adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de Orden Sociolaboral.	Numeral 5.3 del artículo 5° y 14° de la LGIT N° 28806; concordante con el Art. 17° y 20° del RLGIT D.S. N° 019-2006-TR. .	Numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT D.S. 019-2006-TR <b>MUY GRAVE</b>	60	9.90

3.1.1.13 Por ello, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC hace una clasificación de los diversos supuestos en los cuales se afecta el derecho a la debida motivación, encontrándose entre ellos la supuesta inexistencia de motivación o motivación aparente, señalando que se encuentran frente a un supuesto de motivación inexistente o aparente; citándose a la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, en donde se concluye que la administración debe de motivar adecuadamente sus resoluciones a fin de que acredite que el administrado ha incurrido en una infracción a la normativa sociolaboral, y tal fundamentación debe ser de tal magnitud que pueda vencer la presunción de inocencia o presunción de licitud que rige la actuación de los administrados.

3.1.2 Conforme a todos los argumentos previamente señalados, la impugnante interpone recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 025-2020-SUNAFIL/IRE-LOR, solicitándose audiencia a fin de informar oralmente la posición de la empresa, de conformidad con el numeral 1.2 del artículo IV y el numeral 3 del artículo 177 del TUO de la LPAG.

## 3.2 ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.2.1 De la revisión del recurso de revisión planteado, se evidencia que los fundamentos de este se encuentran relacionados con presuntas irregularidades advertidas en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

3.2.2 Consecuentemente, se cuestionan diversas actuaciones de la Intendencia Regional o de sus unidades orgánicas, relacionadas con la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

3.2.3 Dado que el administrado argumenta expresamente que ha ocurrido supuestas vulneraciones al principio del debido procedimiento – especialmente la supuesta aplicación arbitraria, irracional e ilegal los plazos, este Tribunal debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

#### **3.2.4 Sobre el principio del debido procedimiento administrativo**

- 3.2.4.1 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.**

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).

- 3.2.4.2 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).

- 3.2.4.3 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.º 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 8º 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.º 2050-2002-AA/TC– que "si bien el artículo 8º 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).

3.2.4.4 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 en relación con las vulneraciones alegadas por la impugnante: al derecho a la defensa, debida motivación, plazo razonable y legalidad, objetividad e imparcialidad.

### **3.2.5 Sobre la presunta vulneración al derecho de defensa, relacionado con la supuesta omisión de pronunciamiento por parte de la Intendencia**

3.2.5.1 Con relación al derecho a la defensa, el propio Tribunal Constitucional en la misma Sentencia analizada previamente señala:

"6. Debe recordarse, correlativamente, que las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139º de la Constitución y en el artículo 4º del Código Procesal Constitucional, son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. Entre dichas garantías cabe incluir específicamente **el derecho a la defensa, que proscribe cualquier estado o situación de indefensión; el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento administrativo sancionador; el derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa; el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa; el derecho a la última palabra, entre otros.**

7. Con respecto del derecho de defensa este Tribunal en reiterada jurisprudencia ha precisado que este derecho tiene una doble dimensión: una **material**, referida al derecho del imputado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo; y otra **formal**, que supone el derecho a una defensa técnica, esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección desde que la persona es citada o detenida por la autoridad y durante todo el tiempo que dure la investigación preliminar o el proceso mismo. En ambos casos se garantiza el derecho de no ser postrado a un estado de



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

indefensión en cualquier etapa del proceso, inclusive, como ya se dijo, en la etapa preliminar. Así, las garantías mínimas que se exigen en el proceso penal son extrapolables, con matices atendiendo a las propias circunstancias de cada caso, al proceso administrativo sancionador, sobre todo en lo que respecta al derecho de defensa” (cfr. STC 2050-2002-AA/TC, fundamento 12) (énfasis añadido).

- 3.2.5.2 Con relación a ello, se evidencia que la impugnante tuvo acceso a una defensa técnica; es decir, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección. Cabe precisar que dicho abogado defensor es quien suscribe el recurso de revisión materia de la presente Resolución.
- 3.2.5.3 No obstante, ello, la dimensión material del derecho a la defensa ha sido objeto de alegaciones por parte del administrado, centradas en los plazos de tramitación del procedimiento y las actuaciones preliminares a cargo de la Administración -en este caso la Intendencia Regional y sus unidades orgánicas-.
- 3.2.5.4 Debe recordarse que es precisamente sobre la Administración que recae la obligación de dar a conocer los argumentos de hecho y de derecho que sustentan su decisión con relación a todos los extremos invocados por el administrado. Resulta relevante, además, acotar que existe una conexidad entre este aspecto del derecho de defensa y la alegación de la vulneración al “plazo razonable”, así como la omisión a los alegatos presentados ante la Intendencia a través del recurso de apelación. Estos aspectos se encuentran íntimamente relacionados con el derecho a la motivación de las resoluciones, el cual será analizado posteriormente.

#### **3.2.6 Respecto del plazo de las actuaciones inspectivas, alegada como un defecto en la tramitación del presente procedimiento**

- 3.2.6.1 La impugnante alega que actuaciones inspectivas, iniciadas mediante Orden de Inspección N° 0452-2019-SUNAFIL/IRE-LOR del 11 de noviembre de 2019, tuvieron una duración mayor a los treinta (30) días hábiles que se señala el artículo 13 de la LGIT<sup>10</sup> y que fue estipulado por la misma Orden de Inspección, según se observa a continuación:

---

<sup>10</sup> Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806

Artículo 13.- Trámites de las actuaciones inspectivas

El órgano competente expide la correspondiente orden de inspección designando al inspector o equipo de inspección actuante y señala las actuaciones concretas que deban realizar.

(...)

		SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL	Número de Orden Concreta: 000000452-2019-SUNAFIL/IRE-LOR (Concreta Pura)
<b>ORDEN DE INSPECCIÓN</b>			
En relación a la presente orden procedase a realizar actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias en el centro de trabajo que se identifica a continuación y lugares en donde se ejecute prestación laboral, practicando las diligencias que correspondan, de conformidad con la Ley N° 28806 - "Ley General de Inspección de Trabajo" y su "Reglamento" el Decreto Supremo N° 019-2006-TR			
		En LORETO      11/11/2019	
		El JEFE DE LA INSPECCIÓN LABORAL	
		fdo. 	
		<b>MAYLIN JASSIRA WONG URIBE</b> Subintendente Actuación Inspectiva Intendencia Regional de Loreto Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral	
Interno                      Operativo    —			
<input checked="" type="checkbox"/> Externo	Registro de Entrada	Número    545-2019	
Plazo: 30 día(s)			
Inspector(a)-res    REATEGUI MURRIETA RAUL ANGEL			
Insp. Auxiliar			

3.2.6.2 Así, de la lectura del Acta de Infracción se observa en la sección III (Medios de investigación) que la comprobación de datos efectuada por el inspector actuante fue realizada el 16 de diciembre de 2019, llevándose como última actuación la comparecencia del apoderado de la impugnante ante el Inspector actuante el 03 de febrero de 2020, plazo que excede los treinta (30) días señalados de acuerdo a la norma antes citada, así como a los alcances de la entonces vigente Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – Reglas generales para el ejercicio de la actuación inspectiva, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL, señalándose en el numeral 7.2.7 que las actuaciones se efectúan dentro del plazo establecido en la orden de inspección o su ampliación y agotando todos los medios necesarios.

3.2.6.3 En ese sentido, si bien se identifica que se han realizado actuaciones inspectivas habiéndose concluido el plazo otorgado según la Orden de Inspección N° 0452-2019-SUNAFIL/IRE-LOR y sin que se evidencie una ampliación del plazo de las mismas, corresponde tener presente lo estipulado por el TUO de la LPAG en el artículo 14 respecto de la conservación del acto y la pretendida nulidad del Acta de Infracción, así como de las actuaciones posteriores llevadas a cabo en la etapa sancionadora, según lo indicado por la impugnante:

“Artículo 14.- Conservación del acto

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

(...)

14.2.5 Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.

**Las actuaciones de investigación o comprobatorias deben realizarse en el plazo que se señale en cada caso concreto, sin que, con carácter general, puedan dilatarse más de treinta días hábiles, salvo que la dilación sea por causa imputable al sujeto inspeccionado.** Cuando sea necesario o las circunstancias así lo aconsejen, puede autorizarse la prolongación de las actuaciones comprobatorias por el tiempo necesario hasta, su finalización, excepto en los casos cuya materia sea seguridad y salud en el trabajo.

(...)





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

14.3 No obstante la conservación del acto, subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución”.

3.2.6.4 Así –con las diferencias del caso– el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto de aquellos procesos en los cuales se exceda el plazo razonable, siendo una consecuencia de este no la nulidad o la invalidez de la emisión del pronunciamiento o actividad esperada de acuerdo a derecho, sino que por el contrario; se exige que el órgano que conoce de la tramitación a actuar y cumplir con sus funciones de acuerdo a derecho en el plazo más breve posible, sin desmedro de las responsabilidades funcionales por la demora imputable al mismo.<sup>11</sup>

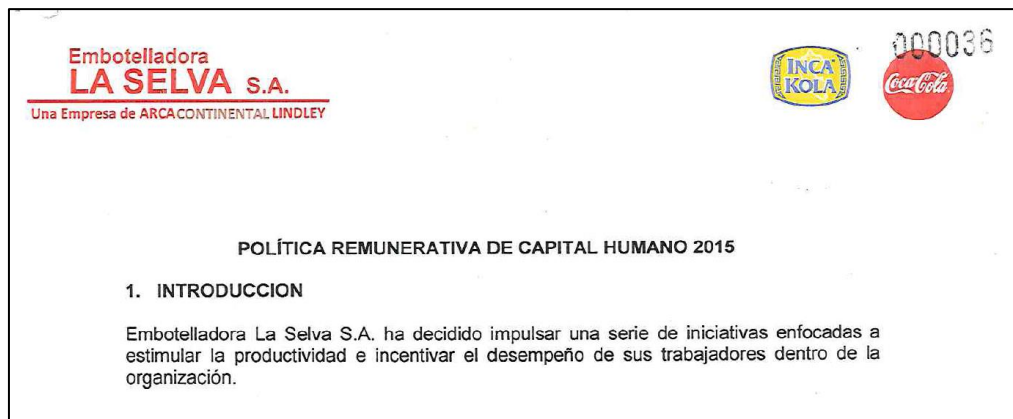
3.2.6.5 En ese sentido, las actuaciones inspectivas efectuadas fuera del plazo señalado en la Orden de Inspección no invalidan al Acta de Infracción emitida por el Inspector Actuante, sin desmedro de la responsabilidad funcional que pueda determinarse posteriormente por tal hecho.

#### **3.2.7 Respetto de la Política Remunerativa de Capital Humano 2015 y los hechos imputados objeto de sanción**

3.2.7.1 La impugnante sostiene que la Resolución de Intendencia tampoco ha considerado los alegatos sostenidos, vinculados con la Política Remunerativa de Capital Humano 2015, la cual presenta la siguiente redacción:

---

<sup>11</sup> Así, en el fundamento 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00295-2012-PHC/TC del 14 de mayo de 2015 (declarado doctrina jurisprudencial vinculante para todos los jueces y tribunales del país, de conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional) se reconoce que en aquellos casos en los cuales se prolonga el proceso más allá de lo razonable, “...no puede establecerse, por ejemplo, la exclusión del procesado, el sobreseimiento del proceso o el archivo definitivo del proceso penal como si fuera un equivalente a una decisión de absolución emitida por el juez ordinario, sino que, actuando dentro del marco constitucional y democrático del proceso penal, el órgano jurisdiccional debe emitir el pronunciamiento definitivo sobre el fondo del asunto en el plazo más breve posible, declarando la inocencia o responsabilidad del procesado, y la consiguiente conclusión del proceso penal. En cualquier caso, como es obvio, tal circunstancia no exime de las responsabilidades a que hubiere lugar para quienes incurrieron en ella, y que deben ser dilucidadas por los órganos competentes”.



(...)

#### 4.2.1. Gratificación Extraordinaria Compensable

El referido concepto tiene la misma naturaleza y ha sido utilizado de manera indistinta al momento de aplicar nuestras Políticas Remunerativas a los trabajadores que no se encuentran afiliados a alguna organización sindical.

Los trabajadores afiliados, regulan sus remuneraciones por lo establecido en sus convenios colectivos.

El monto que pudiera corresponder a la mencionada gratificación será determinado en cada oportunidad por Embotelladora La Selva S.A.

(...)

- 3.2.7.2 De la revisión del expediente inspectivo, se observa que las actuaciones nacen de la denuncia presentada por el Sindicato de Trabajadores de Embotelladora Selva S.A. (SITRAEMSELVA), recibida el 07 de agosto de 2019 por la mesa de partes de la Intendencia Regional de Loreto, en donde se señala que la impugnante “viene realizando una discriminación salarial a los trabajadores sindicalizados desde el mes de Noviembre del 2017, al efectuar incrementos de remuneraciones y gratificaciones sólo a los trabajadores no sindicalizados en plena negociación colectiva entre el sindicato y la denunciada, hecho que conlleva a incentivar la desafiliación sindical y al principio de no discriminación”.
- 3.2.7.3 En ese sentido, a fojas 40 del expediente remitido a esta Sala, obra la medida inspectiva de requerimiento de fecha 28 de enero de 2020, en donde se consigna en los Hechos Comprobados que el sujeto inspeccionado no acreditó el cumplimiento de pago de la Gratificación Extraordinaria al personal sindicalizado en el período de noviembre de 2017, concepto otorgado a los trabajadores no sindicalizados en plena Negociación Colectiva del Pliego de Reclamos 2017-2018 y que no se aprecia del pago de remuneraciones de los trabajadores sindicalizados, así como el cumplimiento del pago de la Bonificación al personal sindicalizado en el mismo período y por las mismas consideraciones, afectando a un total de cincuenta y dos (52) trabajadores sindicalizados a noviembre 2017, y **concluyéndose que por no haber cumplido con el otorgamiento de la Gratificación Extraordinaria y la Bonificación al personal sindicalizado se ha configurado un supuesto de discriminación por afiliación sindical**, requiriéndose al entonces sujeto inspeccionado el pago de los referidos conceptos (Bonificación y Gratificación) en un plazo máximo de tres (3) días hábiles, ocurrida esta el 03 de febrero de 2020.
- 3.2.7.4 Al no ser cumplidas tales actuaciones por parte de la entonces inspeccionada, se expidió el Acta de Infracción N° 019-2020-SUNAFIL/IRE-LOR en donde se reitera en la



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

sección “Hechos Constatados” que “de las actuaciones de investigación realizadas se ha llegado a establecer que el sujeto inspeccionado incurrió en infracciones al derecho de igualdad, habiendo discriminado a los trabajadores afiliados a la organización sindical al excluirlos de dichos pagos vía liberalidad de la empresa” (punto 4.10), y que “no se justificó objetiva y razonablemente el trato diferenciado dado a los trabajadores afiliados al sindicato para no otorgarles estos beneficios por liberalidad, careciendo de toda justificación que al personal no afiliado estimular la productividad e incentivar el desempeño, en el sentido que este otorgamiento por liberalidad tenga que excluir a las organizaciones sindicales”.

- 3.2.7.5 A su vez, la Imputación de Cargos N° 029-2020-SUNAFIL/SAI del 20 de marzo de 2020 señala que el Acta de Infracción N° 019-2019-SUNAFIL/IRE-LOR detalla los hechos constatados que se le imputan a la impugnante, las normas infringidas, los trabajadores afectados y la calificación de las infracciones, cuyo contenido hace suyo y forman parte integrante de la referida imputación, transcribiéndose las normas vulneradas y las conductas tipificadas en el numeral 25.12 del artículo 25 y el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT y otorgándosele un plazo de cinco (5) días hábiles para la formulación de los descargos respectivos.
- 3.2.7.6 En similar sentido, el Informe Final de Instrucción N° 041-2020-SUNAFIL/SAI del 11 de agosto de 2020 recoge en la sección VI (Hechos constatados en la instrucción) que “de las actuaciones de investigación realizadas se ha llegado a establecer que el sujeto inspeccionado incurrió en infracciones al derecho a la igualdad, habiendo discriminado a los trabajadores afiliados a la organización sindical al excluirlos de dichos pagos vía liberalidad de la empresa”, y que no justificó objetiva y razonablemente el trato diferenciado a los trabajadores afiliados al sindicato para no otorgarles estos beneficios aduciendo una liberalidad.
- 3.2.7.7 Sobre el particular – como se señaló previamente – esta Sala ya se ha pronunciado a través de la exigencia del derecho a la presunción de inocencia (fundamento 6.18 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala), a través del cual se proscribe 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, no siendo posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de “meras sospechas”, ni tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia<sup>12</sup>. Está en la administración revertir y acreditar fehacientemente la conducta antijurídica en el

---

<sup>12</sup> CARMONA RUANO, Miguel “Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia”, EN: Jueces para la democracia N° 9 (1990): p. 24.

imputado, luego de un procedimiento llevado a cabo con las garantías constitucionalmente reconocidas y reseñadas líneas arriba.

- 3.2.7.8 En esa línea argumentativa, esta Sala también precisó a través de la Resolución N° 103-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala que la igualdad salarial por igual trabajo constituye un derecho que se desprende del artículo 2 inciso 21 y del artículo 26 inciso 12 de la Constitución Política del Perú, además del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (fundamento 6.11), entendiéndose que no todo trato desigual es discriminatorio; sino que por el contrario, “la igualdad sólo será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. Cuando, por el contrario, la desigualdad de trato no sea razonable ni proporcional estaremos ante una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable” (fundamento 6.13), citándose a un autor nacional el cual propone la siguiente regla:

“La regla general es la siguiente, la ley prohíbe pagar una remuneración menor que la que percibe una persona cuando ambos realizan trabajos que requieren la misma habilidad esfuerzo y responsabilidad y son ejecutados en el mismo establecimiento bajo similares condiciones, salvo que la diferencia se base en la antigüedad del mérito o la calidad o cantidad de producción o cualquier factor objetivo distinto”<sup>13</sup>.

- 3.2.7.9 Correspondiéndole a la autoridad administrativa el efectuar el referido análisis y sustentar si efectivamente se ha producido un supuesto de discriminación, demostrando de manera fehaciente e indubitable la conducta del investigado, venciendo la presunción de inocencia y la presunción de licitud antes reseñadas, en términos similares a los señalados en el considerando 6.25 de la Resolución N° 103-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala antes referida.
- 3.2.7.10 Así, la sola existencia de una Política salarial diferenciada y su ejecución no necesariamente implican un supuesto de discriminación, no habiéndose sustentado en el caso en concreto que estas medidas generen un impacto real en el presunto derecho afectado (la libertad sindical) a través de una reducción – por ejemplo – en el número de trabajadores afiliados o hayan impactado en la negociación colectiva del año 2017. Tampoco se ha acreditado – por ejemplo – que la remuneración total de un trabajador no sindicalizado difiera de un trabajador sindicalizado (ambos con características similares).
- 3.2.7.11 Estas carencias u omisiones se hacen aún más críticas si se observa que en base a las mismas fue emitida la medida inspectiva de requerimiento, entendida esta como 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, en consideración al presupuesto principal contenido en el artículo 14

---

<sup>13</sup> BLUME MOORE, Iván, Mejoras salariales y principio de igualdad y no discriminación entre trabajadores. *EN: Ius Et Veritas* N° 42, páginas 232-249. (<http://revistas.puc.edu.pe/index.php.iusetveritas/viewfile/12090/12657>)



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

de la LGIT<sup>14</sup> y numeral 17.2 del artículo 17<sup>15</sup> del RLGIT, referente a la comprobación de la existencia de infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral al momento de emitir dicho requerimiento; situación que no se da precisamente por la falta de claridad en la determinación de las conductas infractoras, más allá de las conductas objetivamente acreditadas o demostradas; y que se emiten con relación a aquellas infracciones calificadas como **subsanables**. (Desarrollándose este punto más adelante).

- 3.2.7.12 En ese sentido, como esta Sala lo ha precisado anteriormente<sup>16</sup>, las Actas de Infracción no se encuentran exentas de fundamentar las razones por las cuales el inspector de trabajo, como resultado de la labor efectuada, identifica y propone potenciales infracciones en materia sociolaboral. Así, el fundamento 17 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 02698-2012-AA/TC, señala que “dichas actas no están exentas del deber de motivación de los actos administrativos, así como de la ponderación de todas las pruebas aportadas, pues precisamente dan inicio al procedimiento administrativo sancionador en ciernes, siendo que la decisión tomada por la autoridad laboral traerá como consecuencia la imposición de sanciones administrativas y pecuniarias. Dicha inspección debe estar dotada de los principios de razonabilidad y proporcionalidad en términos constitucionales”.

---

<sup>14</sup> Ley General de Inspección de Trabajo, Ley N° 28806

Artículo 14.- Medidas inspectivas de recomendación, advertencia y requerimiento (...)

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. (el énfasis es añadido)

<sup>15</sup> Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, Decreto Supremo N° 019-2006-TR

Artículo 17.- Finalización de las actuaciones inspectivas

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, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. (el énfasis es añadido)

<sup>16</sup> A través de la Resolución N° 008-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 24 de mayo de 2021, recaída en el expediente N° 277-2020-SUNAFIL/IRE-CUS, se especificó que el Acta de Infracción tiene la naturaleza de acto administrativo de trámite (fundamento 6.23).

3.2.7.13 Esta falta de motivación en el Acta de Infracción se hace aún más crítica si de la revisión de los actuados se evidencia que el contenido de la misma fue (la única) motivación de la Imputación de Cargos y posteriormente del Informe Final de Instrucción, tal y como se ha reseñado líneas arriba; y, adquieren aún mayor preponderancia si ésta se origina dentro de un procedimiento administrativo en el cual “los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración”<sup>17</sup>.

3.2.7.14 Por ello, a consideración de esta Sala, esta contravención de un principio ordenador del procedimiento administrativo contenido en el artículo IV del TUO de la LPAG, acarrea la nulidad del acto en cuestión, en concordancia con el artículo 10 del 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.**

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.

3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.”

3.2.7.15 Por ello, de conformidad con el numeral 1 del artículo 12 del TUO de la LPAG, los efectos de la declaración de nulidad retrotraen lo actuado hasta la fecha del acto declarado nulo, esto es, el 03 de febrero de 2020<sup>18</sup>, siendo nulas actuaciones posteriores, de conformidad con el numeral 1 del artículo 13 de la norma en mención<sup>19</sup>, comprendiéndose dentro de éstas a la resolución que impuso la sanción (Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 050-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE) y toda actuación posterior.

3.2.7.16 Por ende, al vulnerarse el principio del debido procedimiento, contenido en el Título Preliminar del TUO de la LPAG, este Tribunal ha identificado que la emisión de la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 050-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE de

---

<sup>17</sup> RUBIO CORREA, Marcial. El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima: 2006, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 220

<sup>18</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

(...)

<sup>19</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.

(...)



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

fecha 01 de septiembre de 2020 se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el inciso 1 del artículo 10 de la norma en desarrollo.

#### **3.2.8 Respeto de la medida de requerimiento y las condiciones para su emisión**

3.2.8.1 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.

3.2.8.2 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. 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” (énfasis añadido).

3.2.8.3 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, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización” (énfasis añadido).

3.2.8.4 Refiriéndose en el punto 7.7.2.7 de la entonces vigente Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – “Reglas generales para el ejercicio de la actuación inspectiva,

aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL<sup>20</sup> que en caso se verifiquen infracciones insubsanables no se emitirá medida inspectiva de requerimiento, “debiendo dejar constancia del carácter insubsanable de la infracción en la respectiva constancia de actuaciones inspectivas y anexos. La calificación de un incumplimiento como insubsanable debe ser notificada al sujeto inspeccionado durante las actuaciones inspectivas de investigación y deben estar sustentadas en la imposibilidad de revertir los efectos del incumplimiento normativo o de la afectación al derecho, sustento que también debe ser consignado en el Acta de Infracción”.

- 3.2.8.5 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.
- 3.2.8.6 En tal sentido, como se señaló en el punto precedente, no solamente se observa que la medida inspectiva de requerimiento fue emitida sin haberse acreditado de manera fehaciente la vulneración al ordenamiento jurídico sociolaboral, sino que la supuesta conducta imputada (“incurrió en infracciones al derecho de igualdad, habiendo discriminado a los trabajadores afiliados a la organización sindical al excluirles de dichos pagos vía liberalidad de la empresa”), tipificada en el numeral 25.12 del artículo 25 del RLGIT<sup>21</sup>, sancionada por la Sub Intendencia de Resolución debió ser analizada a la luz de la potencial subsanabilidad o no de la misma.
- 3.2.8.7 En ese sentido, si la propuesta de sanción referida por el Inspector comisionado se encuentra relacionada a una pretendida afectación a un derecho fundamental (la igualdad o trato igualitario) ocurrida en un período establecido (noviembre 2017) y frente a un contexto específico (durante la Negociación Colectiva del Pliego de Reclamos 2017-2018), la pretendida subsanación de tal afectación a través del pago de los conceptos antes reseñados (Bonificación y Gratificación) al personal sindicalizado de SITRAEMBSELVA termina confundiendo – tal y como lo sostiene la impugnante – con una reparación bajo los alcances del Código Civil.
- 3.2.8.8 Por ello, la medida inspectiva de requerimiento no fue emitida de conformidad con los alcances de la normativa antes señalada, extendiéndose nuevamente los alcances del artículo 10 del TUO de la LPAG antes reseñado al Acta de Infracción, al sancionar

---

<sup>20</sup> Sobre el particular, la actual “Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva”, cuya versión 2 fue aprobada por Resolución de Superintendencia N° 216-2021-SUNAFIL, establece en el numeral 7.15.8 lo siguiente: “En caso se verifiquen infracciones insubsanables no se emite medida inspectiva de requerimiento, debiendo dejar constancia del carácter insubsanable de la infracción en la respectiva constancia de actuaciones inspectivas y anexos, ello sin perjuicio de que, adicionalmente, se haya podido identificar infracciones de naturaleza subsanable, respecto de las cuales sí corresponda emitir tal medida. La calificación de un incumplimiento como insubsanable debe ser notificado al sujeto inspeccionado conforme a lo previsto por el Decreto Supremo N° 003-2020-TR, en el caso de la SUNAFIL, y el TUO de la LPAG, en el caso de los demás órganos del SIT, teniendo que estar debidamente motivado y sustentado en el hecho que son conductas infractoras que, antes de ser detectadas por el inspector comisionado, agotaron sus efectos dañosos y, por consiguiente, ya no es posible remediar el perjuicio producido – o evitar el que se pudiera producir – al trabajador por medio de la adopción de una medida inspectiva de requerimiento, sustento que también debe ser consignado en el Acta de Infracción”

<sup>21</sup> Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, Decreto Supremo N° 019-2006-TR

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

Son infracciones muy graves los siguientes incumplimientos

(...)

25.12 La discriminación de un trabajador por el libre ejercicio de su actividad sindical, esté contratado a plazo indeterminado, sujetos a modalidad, a tiempo parcial, u otros





## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

por el incumplimiento de una medida de requerimiento dictada en contravención al ordenamiento jurídico vigente.

#### **3.2.9 Sobre la presunta vulneración a la garantía de la motivación de las resoluciones**

- 3.2.9.1 Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.
- 3.2.9.2 En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>22</sup>, 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.
- 3.2.9.3 Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
- 3.2.9.4 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto.
- 3.2.9.5 A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA 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. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

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

---

<sup>22</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

“El 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.º 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).

- 3.2.9.6 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.
- 3.2.9.7 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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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<sup>23</sup>.

- 3.2.9.8 Respecto a la falta de motivación, en palabras de Guzmán Napurí<sup>24</sup>, se ha expresado lo siguiente:

“La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y afecta la validez del acto, ya que la Administración Pública no puede obrar arbitrariamente. Las decisiones de las entidades deben expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar la legitimidad del acto. Por dicha razón, la ausencia de motivación constituye un vicio trascendente, que no es susceptible de enmienda, no siendo posible la aplicación de la conservación del acto” (énfasis añadido).

- 3.2.9.9 En esta misma línea, el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-PA/TC:

“El 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” (énfasis añadido).

- 3.2.9.10 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

---

<sup>23</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

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.

<sup>24</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.

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; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

- 3.2.9.11 Conforme se ha identificado previamente, se evidencia que las instancias que precedieron al Tribunal en el análisis y emisión de los actos administrativos respectivos no cumplieron con garantizar una adecuada motivación, máxime tratándose de un procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional
- 3.2.9.12 Es ilustrativo de lo anterior que las instancias de la Intendencia Regional a cargo del procedimiento no hayan analizado las alegaciones del administrado respecto de la notificación realizada, recurriendo a citar como todo fundamento al Acta de Infracción que acarrea el vicio antes señalado, así como evitando analizar si realmente existió un trato discriminatorio de acuerdo con lo señalado en el punto 3.2.7 de la presente resolución.
- 3.2.9.13 Consecuentemente, las instancias de la Intendencia Regional 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 constitucionalmente establecidos.
- 3.2.9.14 Por ello, aunado a las carencias del Acta de Infracción señaladas en el punto que antecede este análisis, también se identifica que la resolución que impone la sanción y los fundamentos de ésta (el Informe Final de Instrucción y la Imputación de Cargos) incurren en la omisión de motivar adecuadamente las razones que originan la sanción impuesta, manifestándose tal afectación en la resolución impugnada.

### **3.2.10 De la potestad del tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo**

- 3.2.10.1 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.
- 3.2.10.2 Complementando lo antedicho, 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”.
- 3.2.10.3 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”.
- 3.2.10.4 En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del PAS que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 3.2.10.5 Según se señaló previamente, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.
- 3.2.10.6 Por tanto, al apreciar la vulneración de principios del procedimiento administrativo, según fue invocado por la impugnante, el Tribunal se encuentra en la obligación de revisar el cumplimiento de esta normativa adjetiva en materia sociolaboral. Cabe resaltar que la normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujeto del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico procedimental establecida en el marco del Sistema de inspección del Trabajo.
- 3.2.10.7 Como consecuencia de la revisión efectuada, se hace necesario no solo ejercer la potestad anulatoria que ostenta este Tribunal a fin de corregir la vulneración evidenciada, sino que, además, analizar los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo y establecer condiciones para garantizar su uniformidad, como sucede en el presente caso.

#### **3.2.11 Sobre la solicitud de informe oral**

- 3.2.11.1 Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende 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<sup>25</sup>. (El énfasis es agregado)

---

<sup>25</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por 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: (...) 1.2. 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.

3.2.11.2 Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el expediente N° 01147-2012-PA/TC, en sus fundamentos décimo sexto y décimo octavo señala que:

“Décimo Sexto.- De igual manera este Tribunal en constante jurisprudencia ha precisado que el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando a los titulares de los derechos e intereses legítimos se les impide ejercer los medios legales suficientes para su defensa; pero no cualquier imposibilidad de ejercer estos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. Este hecho se produce cuando al justiciable se le impide, de modo injustificado argumentar a favor de sus derechos e intereses legítimos (Exp. N.º 0582-2006-PA/TC; Exp. N.º 5175-2007-HC/TC, entre otros)”.

(...)

“Décimo Octavo.- Sobre el particular es importante precisar que el recurrente cuestiona el hecho de que se le haya privado o impedido ejercer su derecho de defensa por medio del informe oral; sin embargo, ello no constituye una vulneración de este derecho constitucional toda vez que no significó un impedimento para el ejercicio del derecho de defensa del recurrente, ya que este Colegiado en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado a este respecto manifestando que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorio del derecho de defensa la imposibilidad del informe oral; dado que el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su impugnación. En consecuencia, no se ha producido vulneración alguna del derecho constitucional de defensa del recurrente”.

3.2.11.3 En similar sentido, el Tribunal Constitucional en la resolución recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que “No resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe”.

3.2.11.4 Ahora bien, los informes orales se sujetan a las particularidades de cada expediente, esto es, “cuando corresponda”, sin que ello implique una denegatoria arbitraria, sino que se analice cuáles son los posibles efectos de la aplicación de la oralidad en el mismo, esto es si pueden agilizar el procedimiento o facilitar el entendimiento del caso debido a su complejidad, entre otras razones.

3.2.11.5 Así tenemos que, el Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya vulneración de derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.

3.2.11.6 En ese entendido, este colegiado considera que cuenta con elementos de juicio suficientes para poder resolver el presente recurso, por lo que no considera pertinente llevar a cabo el informe oral solicitado por la impugnante.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 358-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

#### **IV. RESULTADO DEL ANÁLISIS REALIZADO**

- 4.1** En ese sentido, el Acta de Infracción 019-2020-SUNAFIL/IRE-LOR del 03 de febrero de 2020, y por ende la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 50-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE de fecha 01 de septiembre de 2020 han sido emitidas vulnerando principios y derechos del procedimiento administrativo, especialmente el derecho al debido procedimiento administrativo, en su vertiente del derecho a la debida motivación de los actos administrativos, es decir, apartándose del estándar constitucionalmente establecido para el debido procedimiento, y contraviniendo el numeral 4 del artículo 3°, el artículo 6° del TUO de la LPAG.
- 4.2** En consecuencia, resulta evidente que tanto el Acta de Infracción que ha servido de fundamento para los pronunciamientos del procedimiento sancionador, como la resolución apelada, no se encuentran conforme a ley, al no estar debidamente motivadas; por consiguiente esta Sala estima pertinente declarar la nulidad la Resolución de Sub Intendencia N° 50-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE en todos sus extremos, que permitió la determinación de responsabilidad administrativa de las infracciones antes mencionadas, así como de la resolución impugnada, la que la confirmó en todos sus extremos. Por otro lado, considerando las vulneraciones encontradas al procedimiento que alcanzan al procedimiento inspectivo mismo, corresponde archivar el presente procedimiento sancionador.
- 4.3** Se deja a salvo el derecho de cualquiera de las partes para que lo haga valer en la vía legal que corresponda, debido a que el presente pronunciamiento incide en la tramitación del procedimiento, y no sobre el fondo del asunto.
- 4.4** De otro lado, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor, de acuerdo al TUO de la LPAG.
- 4.5** Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre los otros alegatos planteados en el recurso de revisión.

#### **POR TANTO**

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

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

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 50-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE, de fecha 01 de septiembre de 2020, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Loreto dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionar N° 026-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO. - ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 026-2020-SUNAFIL/IRE-LOR/SIRE, de acuerdo con el fundamento 4.2 de la presente resolución.

**TERCERO.-** Devolver los actuados a la Intendencia Regional de Loreto, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones y conforme a lo señalado en el fundamento 4.4 de la presente resolución.

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a la empresa EMBOTELLADORA LA SELVA S.A. y a la Intendencia Regional de Loreto, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente  
Luis Erwin Mendoza Legoas  
**Presidente**  
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente  
Desirée Bianca Orsini Wisotzki  
**Vocal**  
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente  
Luz Imelda Pacheco Zerga  
**Vocal**  
Tribunal de Fiscalización Laboral