

**URGENTE CONTROL DE LEGALIDAD:
¿EXISTEN ACTOS DE HOSTILIDAD POR APLICAR UN
PROCEDIMIENTO DISTINTO AL DE DESPIDO PARA
IMPONER SANCIONES DE AMONESTACIÓN
Y SUSPENSIÓN?**

CAROLINA SARMIENTO MANSILLA

Abogada por la Universidad de Lima y Abogada Asociada del área de inspecciones del Estudio Vinatea & Toyama.



I. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo, nos interesa revisar cómo la jurisprudencia peruana ha venido regulando el procedimiento para la imposición de sanciones distintas al despido a través de casaciones laborales, plenos jurisdiccionales supremos, precedentes administrativos de observancia obligatoria, entre otros. Ello teniendo en consideración la inexistencia de una normativa que exija un procedimiento específico.

Por ello, vamos a estudiar los criterios establecidos en el X Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional de la Corte Suprema de Justicia de la República y en la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL, así como también mencionaremos algunas casaciones laborales y resoluciones de la SUNAFIL de importante relevancia en la materia de investigación.

Finalmente, evidenciaremos la necesidad de uniformizar la jurisprudencia y evitar sentencias y resoluciones contradictorias, tanto en sede judicial como en sede administrativa, con el objetivo de garantizar los principios del procedimiento administrativo sancionador y proteger los derechos del administrado, solución que puede darse a través de un proceso contencioso-administrativo.

II. EL PODER DE DIRECCIÓN Y LA FACULTAD DISCIPLINARIA DEL EMPLEADOR

“El poder de dirección del empleador supone la facultad de dirigir, regular, reglamentar, modificar, adecuar, complementar, reemplazar y extinguir las condiciones de trabajo dentro de determinados límites que suelen contraerse en derechos fundamentales de los trabajadores o prohibiciones establecidas en normas legales” (Toyama, 2020, p. 535).

En el ordenamiento jurídico peruano no existe disposición normativa que defina exactamente qué se debe entender por el poder de dirección; sin embargo, en el artículo 9 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo Nro. 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo Nro. 003-07-TR (en adelante, “LPCL”), al definir a la subordinación

como uno de los elementos esenciales de la relación de trabajo, deja entrever sus principales características.

“Artículo 9.- Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador (...).”

De lo anterior, podemos advertir que las tres características del poder de dirección son: (i) la facultad de directriz; (ii) la facultad fiscalizadora; y, (iii) la facultad disciplinaria. Esta última brinda la posibilidad al empleador de someter a los trabajadores a procesos disciplinarios y sancionarlos por causas justas, teniendo como límite sus derechos fundamentales.

III. LA AMONESTACIÓN Y LA SUSPENSIÓN SIN GOCE DE HABER: ¿EXISTE UN PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES DISTINTAS AL DESPIDO?

La amonestación es una advertencia frente a los incumplimientos leves de los trabajadores. Según Toyama, “se entiende como una llamada de atención al trabajador infractor con el fin de que enmiende su conducta o mejore su capacidad de trabajo, siendo la sanción más leve que puede imponer un empleador y está reservada para infracciones leves de los trabajadores, siendo las más frecuentes en la dinámica laboral” (p. 537).

La suspensión sin goce de haber es un escarmiento más contundente ante los incumplimientos de más gravedad de los trabajadores, impuesta a discrecionalidad del empleador y bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. De acuerdo con Toyama, “la suspensión correctiva importa ordenar al trabajador incumplidor que no acuda al centro de labores por un determinado tiempo y que por el lapso temporal que dure tal inasistencia el empleador omita su obligación remunerativa” (p. 538).

Ahora bien, sobre el procedimiento para la imposición de las sanciones antes mencionadas, debemos ser enfáticos en precisar que, en nuestro país, no existe ninguna normativa que establezca un procedimiento específico; es decir, algún procedimiento similar al de despido, mediante el cual, primero se le curse

una imputación de cargos, después se le otorgue un plazo para realizar descargos contra las imputaciones y finalmente se le curse una carta con la decisión final.

Suponer lo contrario contraviene el principio de legalidad. No obstante, esto no quiere decir que se deba dejar de lado las obligaciones del empleador de garantizar un debido procedimiento, tales como comunicar con claridad las faltas atribuidas al trabajador, compartir el sustento probatorio adecuado, brindar oportunidad para cuestionar las faltas imputadas de manera posterior a su imposición, entre otros.

La Constitución Política del Perú (en adelante, “la Constitución”) es enfática en señalar, en su numeral 24-A del artículo 2¹, que “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe”. Adicionalmente, en el artículo 31 de la LPCL, solo se legisló un procedimiento previo cuando se trata de la sanción más grave de todas: el despido.

“Artículo 31.- El empleador no podrá despedir por causa relacionada con la conducta o con la capacidad del trabajador sin antes otorgarle por escrito un plazo razonable no menor de seis días naturales para que pueda defenderse por escrito de los cargos que se le formulare, salvo aquellos casos de falta grave flagrante en que no resulte razonable tal posibilidad o de treinta días naturales para que demuestre su capacidad o corrija su deficiencia.”

La terminación de un contrato de trabajo y la imposición de sanciones disciplinarias distintas al despido persiguen fines distintos. El primero tiene como objetivo concluir la relación laboral como consecuencia de una falta que haga insostenible su continuación. El segundo tiene como finalidad corregir inconductas.

Siendo así, lo que procura el artículo 31 de la LPCL es darle espacio al trabajador para que ejerza su derecho a la defensa contra las causas que sustentan las faltas graves antes de que acabe la relación laboral; mientras que, ante la imposición de una sanción distinta al despido, el trabajador puede cuestionar las faltas de manera posterior y dentro de la relación laboral.

En la práctica, son los empleadores quienes regulan sus propios procedimientos para la imposición de sanciones menores, a través de sus reglamentos

1 **Artículo 2.**

24. A la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia:

a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella prohíba.

internos de trabajo. Por ejemplo, en algunos casos, pueden ser parecidos al procedimiento de despido, pero con menos días para ejercer los descargos; en otros casos, pueden ser distintos, ya que las sanciones también podrán ser cuestionadas de forma posterior a su imposición.

IV. ¿CUÁL ES EL CRITERIO DEL PODER JUDICIAL SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES MENORES?

En distintos pronunciamientos, la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú (en adelante, “la Corte Suprema”), máximo órgano jurisdiccional del Perú, determinó que los empleadores pueden regular un procedimiento para la imposición de sanciones dentro de su reglamento interno de trabajo, distinto o similar al de despido, siempre que se respete el derecho a la defensa del trabajador y las garantías del debido procedimiento. Por ejemplo, la Casación Laboral Nro. 10177-2018 LA LIBERTAD.

“Décimo Segundo. (...) si bien no existe una disposición específica que regule el procedimiento disciplinario interno del empleador que corresponda a la comisión de faltas simples o no graves de los trabajadores, distinto al previsto para el caso de faltas graves que puedan derivar en el despido del trabajador a que se contraen los artículos 31 y 32 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral; no obstante, el empleador debe respetar el derecho de defensa, sea cual sea la falta cometida y sea cual sea la sanción que le imponga al trabajador.

(...) De esta forma, **le corresponde regular en forma interna este tipo de procedimiento a través del Reglamento Interno de Trabajo, norma empresarial en la que se puede regular el procedimiento para la imposición de sanciones, distinto o similar al previsto para el caso de faltas graves, que incluya el derecho del trabajador a defenderse de las imputaciones**, garantizándose de esta forma al empleador que el ejercicio de su potestad sancionatoria se realiza de conformidad con el mandato constitucional que exige el respeto, entre otros, de las garantías del debido procedimiento.” (el énfasis es nuestro)

Asimismo, el Juzgado de Paz Letrado, en la sentencia recaída en el Expediente Nro. 226-2023-0-2208-JR-LA-01, concluyó exactamente lo mismo que la Casación Laboral Nro. 10177-2018 LA LIBERTAD.

“20. De esta forma, **le corresponde regular en forma interna este tipo de procedimiento a través del Reglamento Interno de Trabajo, norma empresarial en la que se puede regular el procedimiento para la imposición de sanciones, distinto o similar al previsto para el caso de faltas graves, que incluya el derecho del trabajador a defenderse de**

las imputaciones, garantizándose de esta forma al empleador que el ejercicio de su potestad sancionatoria se realiza de conformidad con el mandato constitucional que exige el respeto, entre otros, de las garantías del debido procedimiento.” (el énfasis es nuestro)

En esa línea, en el 2023, se emitió el X Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional de la Corte Suprema de Justicia de la República, el cual, por mayoría estableció que “cuando el empleador considere que corresponde imponer una medida disciplinaria distinta al despido, deberá garantizar, desde el inicio, el derecho de defensa del trabajador, en un contexto de respeto al debido proceso.”

De lo antes descrito, podemos concluir que, si bien el empleador no tiene ningún tipo de obligación legal de iniciar un procedimiento previo para la aplicación de sanciones distintas al despido, lo cierto es que, igualmente, debe garantizar el debido procedimiento. Esto puede darse a través de sus propios procedimientos para la imposición de amonestaciones y suspensiones establecidos por el empleador en virtud de su derecho a la libertad de empresa, bajo los límites de la razonabilidad y proporcionalidad correspondiente.

V. ¿CUÁL ES EL CRITERIO DE LA SUNAFIL SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES MENORES?

El Tribunal de Fiscalización Laboral (en adelante, el “TFL”), a través de su Resolución de Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL, precedente de observancia obligatoria, concluyó que los empleadores deberán ser sancionados por actos de hostilidad cuando imponen medidas disciplinarias contra los trabajadores sin haberse seguido un debido procedimiento cautelando el derecho a la defensa y a la prueba.

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

23. En ese sentido, la autoridad instructiva y sancionadora, durante la tramitación del procedimiento sancionador respectivo, deberá examinar que en la inspección de trabajo donde se analice la presunta comisión de actos de

hostilidad en contra de trabajadores sancionados con medidas disciplinarias; se haya verificado si previamente a la imposición de la sanción, el empleador siguió un debido procedimiento cautelando el derecho a la defensa y a la prueba; preservándose el ejercicio disciplinario que sea justo y respetuoso de tales derechos." (el énfasis es nuestro)

Pareciera que el TFL emitió este Acuerdo Plenario en consonancia con los criterios emitidos en distintas casaciones laborales y en el X Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional de la Corte Suprema de Justicia de la República; es decir, bastaría que el empleador garantice el debido procedimiento al momento de la imposición de amonestaciones y suspensiones, más no que se aplique un procedimiento idéntico al que se inicia antes del despido.

Sin embargo, si es que ahondamos en su fundamentación, podemos apreciar que es totalmente contradictorio al referirse a “procedimientos disciplinarios previos”.

“16. Conforme se ha analizado en las resoluciones emitidas por este Tribunal, tales como las Resoluciones Nros 128-2021 y 1051-2022, entre otras, se aprecia la imposición de sanciones disciplinarias contra trabajadores sin que se evidencie la existencia de procedimientos disciplinarios **previos**, en los que se hubieran podido deliberar los hechos y las razones que justificarían, matizarían o descartarían la imposición de una sanción. Tales situaciones son examinadas a raíz de denuncias por actos contra la dignidad de los trabajadores, las que son objeto de investigación por parte de la SUNAFIL.” (el énfasis es nuestro)

En efecto, el TFL requiere la existencia de un procedimiento disciplinario que se ejecute de manera previa a la imposición de sanciones distintas al despido, a pesar de que va en contra por lo resuelto en sede judicial, donde se ha dejado a discrecionalidad del empleador la regulación de este procedimiento, el cual puede ser previo o posterior, siempre y cuando se garantice el derecho a la defensa del trabajador.

Este criterio contradictorio impacta negativamente en las instancias menores de la SUNAFIL. De hecho, en la práctica, los inspectores, los Sub-Intendentes y los Intendentes consideran que, para que el empleador haya llevado a cabo un “correcto” procedimiento de imposición de amonestaciones y suspensiones, este deberá haber sido efectuado de forma previa y además dándole al trabajador un plazo no menor de seis días para la elaboración de descargos.

A continuación, traemos como ejemplo la Orden de Inspección Nro. 26018-2022-SUNAFIL/ILM, recaída en el Expediente Nro. 009-2023-SUNAFIL/ILM, donde se multó a una empresa por presuntamente imponer una suspensión a una trabajadora sin haberse seguido un debido procedimiento. Ello pese a que, de acuerdo con el reglamento interno de trabajo, la trabajadora cuestionó la sanción de manera posterior a su imposición.

Cabe recalcar que, del acta de infracción, se aprecia que el personal inspectivo erróneamente exige un procedimiento previo a la imposición de sanciones menores y un plazo no menor de seis días para la realización de descargos. Además, invalida la posibilidad de que las sanciones sean cuestionadas de manera posterior y consecuentemente el reglamento interno de trabajo de la empresa.

*"4.5.2 El derecho de defensa que forma parte del derecho a un debido procedimiento, implica que ningún trabajador puede ser sancionado sin que **previamente** se le haya comunicado por escrito los cargos imputados como falta laboral, acompañando el sustento probatorio correspondiente, y haberles otorgado el **plazo legal** a efectos de que mediante la expresión de los descargos correspondientes pueda ejercer plenamente su derecho de defensa.*

*4.5.3 En el caso materia de análisis, se ha verificado que el sujeto inspeccionado procedió a sancionar directamente a la trabajadora recurrente, mediante documento de fecha 06/07/2022, imponiéndole una suspensión de dos (2) días de labores sin goce de haberes (12 y 19 de julio del 2022), **sin que previamente se le haya comunicado por escrito los cargos imputados**, acompañando el sustento probatorio correspondiente, **ni se le otorgó plazo alguno para presentar sus descargos en ejercicio de su derecho de defensa**; en consecuencia, en la adopción de dicha medida disciplinaria, el sujeto inspeccionado no ha seguido un debido procedimiento, vulnerando el derecho de defensa de la trabajadora antes mencionada.*

*4.5.4 Sin perjuicio de lo antes concluido, respecto de lo afirmado por el sujeto inspeccionado en el informe presentado a la inspección del trabajo, en el sentido que "no se habría vulnerado algún procedimiento, pues la colaboradora presentó sus descargos y la empresa revisó nuevamente la medida disciplinaria", debemos señalar que **el escrito de cuestionamiento a la sanción disciplinaria presentada por la trabajadora recurrente fue posterior a la fecha de la sanción adoptada, por lo que no puede considerarse como descargos propiamente dicho, sino como un recurso impugnativo a dicha sanción**, el cual además fue ratificada por el sujeto inspeccionado luego de analizado los argumentos planteados por la trabajadora (...)." (el énfasis es nuestro)*

Lo anterior, es una evidencia fehaciente de que, en la mayoría de los casos, el TFL y las instancias menores de la SUNAFIL contradicen lo acordado en el

X Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional de la Corte Suprema de Justicia de la República, olvidando que este no solo es de carácter obligatorio en todas las instancias judiciales, sino también para todas las demás entidades administrativas.

En sede judicial solo le exige al empleador lo siguiente: (i) un procedimiento determinado para la imposición de sanciones menores al despido (distinto o similar al de despido) y (ii) que el procedimiento se encuentre previsto en el reglamento interno de trabajo. En ningún extremo ni las sentencias casatorias ni del pleno referidos se hace referencia al contenido del procedimiento de aplicación de medidas disciplinarias menores, ni al plazo específico que debe tener este procedimiento.

VI. EL CONTROL DE LEGALIDAD QUE DEBE EJERCER EL JUEZ A TRAVÉS DE UN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CUANDO LA SUNAFIL CONTRAVIENE LO ESTABLECIDO POR LA CORTE SUPREMA Y EXCEDE SUS COMPETENCIAS

Según Huapaya, “la finalidad del contencioso-administrativo es ejercer el control jurisdiccional de la sumisión de la administración a la ley y al derecho, a fin de proteger, a la par, tanto la legalidad como los derechos e intereses del administrado” (p. 24).

A continuación, los tres puntos más relevantes que el juez debe considerar frente a la interposición de una acción contencioso-administrativo contra las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo sancionador, con las mismas características de la Resolución Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL:

4.1. ¿Los precedentes de observancia obligatoria de la SUNAFIL pueden desconocer lo establecido en los plenos jurisdiccionales de la Corte Suprema?

El artículo 112² del Decreto Legislativo Nro. 767, Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, “LOPJ”) determina que los jueces de las Salas Especiali-

2 **Artículo 112. Plenos jurisdiccionales y acuerdos plenarios.**

Los integrantes de las Salas Especializadas pueden reunirse en plenos jurisdiccionales nacionales, regionales o distritales a fin de concordar jurisprudencia de su especialidad, a instancia de los órganos de apoyo del Poder Judicial.

Los jueces de las Salas Especializadas de la Corte Suprema pueden reunirse y aprobar, por mayoría

zadas de la Corte Suprema pueden reunirse y aprobar, por mayoría absoluta, reglas interpretativas que serán de obligatorio cumplimiento e invocadas por los magistrados de todas las instancias judiciales. Inclusive, precisa que, en caso de que los magistrados decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar su resolución, dejando constancia de las reglas interpretativas que desestiman y de los fundamentos que invocan.

Este artículo se encuentra estrechamente ligado con el artículo 139³ de la Constitución Política del Perú, que señala, entre otros, que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Entonces, no cabe duda de que los plenos jurisdiccionales supremos no solo vinculan a los magistrados de todas las instancias judiciales, sino también a todas las entidades administrativas, como la SUNAFIL.

Si bien el artículo 15⁴ de la Ley Nro. 29981, Ley que crea a la SUNAFIL, faculta al Tribunal de Fiscalización Laboral para emitir resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria, a través de los cuales se interpreta de modo expreso y general el sentido de la legislación bajo su competencia; lo cierto es que, a diferencia del alcance de la vinculatoriedad de un pleno jurisdiccional supremo, esta se limita a las instancias menores de dicha entidad.

A pesar de ello, existen diversos precedentes administrativos de observancia obligatoria de expedidos por el TFL que contravienen los plenos jurisdiccionales

absoluta, reglas interpretativas que serán de obligatorio cumplimiento e invocadas por los magistrados de todas las instancias judiciales. En caso de que los magistrados decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar su resolución, dejando constancia de las reglas interpretativas que desestiman y de los fundamentos que invocan.

3 **Artículo 139. Son principios y derechos de la función jurisdiccional:**

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional:

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de la Cámara de Diputados, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

4 **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.

emitidos por la Corte Suprema, así como también distintos actos administrativos (actas de infracción, informes finales de instrucción, resoluciones de Sub-Intendencia y de Intendencia). Todas estas resoluciones fueron expedidas sin una debida motivación que justifique tal apartamiento. Un claro ejemplo, la Resolución de Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL.

Inclusive, las instancias menores de la SUNAFIL se contradicen con lo resuelto por el TFL. Por ejemplo, las resoluciones emitidas en las Ordenes de Inspección Nro. 26018-2022-SUNAFIL/ILM y Nro. 31940-2022-SUNAFIL/ILM.

De lo antes mencionado, se advierte la necesidad de uniformizar la jurisprudencia y evitar sentencias y resoluciones contradictorias, tanto en sede judicial como en sede administrativa, con la finalidad de exista complementariedad entre ellas. Por lo que, a través de proceso contencioso-administrativo, será tarea del juez garantizar los principios de predictibilidad y seguridad jurídica, y los derechos del administrado.

4.2. ¿La SUNAFIL tiene competencia pronunciarse sobre los procedimientos de imposición de sanciones y sobre las sanciones en sí mismas?

El artículo 25⁵ de la LOPJ establece que el Poder Judicial desarrolla las funciones jurisdiccionales que la Constitución y las leyes le otorgan. Por ello, en el presente acápite, analizaremos la normativa referida al control del ejercicio de la potestad sancionadora del empleador.

El numeral 1 del artículo 2⁶ de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, Ley Nro. 29497 (en adelante, “NLPT”), determina como competencia de los juzgados especializados de trabajo los relacionados al nacimiento, desarrollo y extinción

5 **Artículo 25.-**

El Poder Judicial desarrolla las funciones jurisdiccionales que la Constitución y las leyes le otorgan. Para ello se gobierna institucionalmente con la autonomía, facultades y limitaciones que la presente ley establece. En esta ley se señalan los órganos encargados de administrar justicia en nombre del pueblo y los que norman, rigen, controlan y ejecutan su propia actividad institucional y administrativa.

6 **Artículo 2.- Competencia por materia de los juzgados especializados de trabajo**

Los juzgados especializados de trabajo conocen de los siguientes procesos:

a) El nacimiento, desarrollo y extinción de la prestación personal de servicios; así como a los correspondientes actos jurídicos.

de la prestación personal de servicios, así como de los correspondientes actos jurídicos.

En el 2022, se emitió el IX Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional de la Corte Suprema de Justicia de la República, el cual, por mayoría, acordó que “los juzgados de paz letrados laborales son competentes para conocer, en la vía del proceso abreviado laboral, las pretensiones de impugnación de sanciones disciplinarias distintas al despido, dentro de una relación laboral en el régimen laboral de la actividad privada, con excepción de los derechos vinculados a la protección de la libertad sindical”.

Por otro lado, de acuerdo con los artículos 1⁷ y 3⁸ de la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley Nro. 28806, la SUNAFIL está limitada a la verificación del cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo por parte del empleador.

Entonces, en virtud de las normas antes mencionadas, es el Poder Judicial el único encargado para controlar el ejercicio de la potestad sancionadora del empleador y de revisar las sanciones disciplinarias impuestas contra el trabajador, lo cual incluye desde el procedimiento para su imposición hasta el contenido de estas. Mientras que, la SUNAFIL carece de competencia para pronunciarse al respecto.

Suponer lo contrario, sería contravenir el artículo 139 de la Constitución Política del Perú, que señala, entre otros, que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones.

7 **Artículo 1.- Objeto y definiciones (...)** **Inspección del Trabajo**, es el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias, todo ello de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

8 **Artículo 3.- Funciones de la Inspección del Trabajo**
Corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, cuyo ejercicio no puede limitar el efectivo cumplimiento de la función de inspección, ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores del trabajo.

4.3. ¿La SUNAFIL tiene competencia calificar cuándo estamos frente a un acto de hostilidad por afectación a la dignidad?

Si bien el numeral 25.14⁹ del artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR, le brinda competencia a la SUNAFIL para pronunciarse sobre actos de hostilidad y cualquier otro acto que afecte la dignidad del trabajador; lo cierto es que, esta es limitada: no puede hacerlo respecto a actos de hostilidad que sean equiparables al despido.

Tal y como lo hemos desarrollado en el apartado 4.2. del presente artículo, conforme al numeral 1 del artículo 2 de la NLPT, los juzgados especializados de trabajo son los únicos competentes para conocer las controversias relacionadas a la extinción del contrato de trabajo. Siendo así, el Poder Judicial es el único competente para conocer los actos que afecten la dignidad del trabajador y que a la vez sean equiparables al despido. Por ejemplo, el regulado en el literal g) del artículo 30¹⁰ de la LPCL.

Prueba de ello es que el artículo 35 de la LPCL establece las medidas que podría adoptar un trabajador que se considere hostilizado por cualquiera de las causales referidas en el artículo 30 de la misma normativa y ninguna de estas alternativas le otorga competencia a la SUNAFIL para emitir un pronunciamiento sobre una presunta hostilización, ni mucho menos para imponer una sanción al empleador.

*"Artículo 35.- El trabajador que se considere hostilizado por cualquiera de las causales a que se refiere el Artículo 30 de la presente Ley, podrá optar **excluyentemente** por:*

- a) **Accionar** para que cese la hostilidad. Si la **demanda** fuese declarada fundada se resolverá por el cese de la hostilidad, **imponiéndose al empleador la multa que corresponda** a la gravedad de la falta.
- b) La terminación del contrato de trabajo en cuyo caso **demandará** el pago de la indemnización a que se refiere el Artículo 38 de esta Ley, independientemente de la multa y de los beneficios sociales que puedan corresponderle."

9 **Artículo 25.-**

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

10 **Artículo 30.-** Son actos de hostilidad equiparables al despido los siguientes:

g) Los actos contra la moral y todos aquellos que afecten la dignidad del trabajador.

Como se puede advertir del artículo mencionado, este le otorga competencia exclusiva y excluyente al Poder Judicial, tanto para determinar la configuración de un acto de hostilidad equiparable al despido, como para imponer una multa al empleador.

Según Blancas, “el trabajador afectado por el acto de hostilidad puede optar por accionar para que se disponga judicialmente el cese de la hostilidad o por la terminación del contrato de trabajo y demandar el pago de la indemnización prevista para el supuesto de despido arbitrario”. Adicionalmente, “en ambos supuestos el acto de hostilidad que sirve de fundamento a la decisión del trabajador ha de ajustarse a determinados requisitos de fondo y, de la misma manera, el trabajador debe observar determinado procedimiento antes de acudir a la instancia judicial” (p. 705).

Sin perjuicio de que la SUNAFIL no tiene competencia para pronunciarse sobre los actos de hostilidad equiparables al despido, es importante mencionar también que, cuando lo hace, en la mayoría de los casos, no acredita los requisitos de fondo para sustentar que la presunta inconducta del empleador sea calificada como tal (tipicidad, proporcionalidad y oportunidad). Ello a pesar de que la carga de la prueba recae sobre la administración.

A modo de ejemplo, traemos la Orden de Inspección Nro. 31940-2022-SUNAFIL/ILM, recaída en el Expediente Nro. 157-2023-SUNAFIL/ILM, donde se multó a una empresa por presuntamente imponer una suspensión a un trabajador sin haberse seguido un debido procedimiento, configurándose un acto de hostilidad previsto en el literal g) del artículo 30 de la LPCL. Cabe precisar que, de acuerdo con el reglamento interno de trabajo, el trabajador podía cuestionar la sanción de manera posterior a su imposición.

*“4.6.8. Que, conforme lo establece el art 9 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, si bien el sujeto inspeccionado tiene facultad disciplinaria ella no puede ser ejercida arbitrariamente debiendo aplicarse esa facultad dentro de los límites de la razonabilidad; por otro lado, **el no respeto al derecho de defensa y al debido proceso impactan en el derecho a la dignidad del trabajador**, lo que conlleva a que el actuar de la inspeccionada en el presente caso ha trasgredido abiertamente el derecho a la dignidad del trabajador, configurándose el acto de hostilidad en contra del trabajador.*

*4.6.9. Que, en ese orden de ideas, **el sujeto inspeccionado ha incurrido en los actos de hostilidad previstos en el literal g) del artículo 30° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado***

por el Decreto Supremo N° 003-97-TR, entre otros, por no haber permitido el goce ni el debido ejercicio del derecho de defensa respecto del trabajador, al haber la inspeccionada, además de todas las observaciones realizadas al contenido de la carta de suspensión de fecha 13.09.2022, interpuesto una suspensión sin goce de haberes por un total de un día en perjuicio del trabajador, en la misma comunicación en la cual le informaban de las faltas que se le imputaban.” (el énfasis es nuestro)

En el caso de la referencia, el personal inspectivo no cumplió con sustentar adecuadamente la configuración de un acto de hostilidad relacionado con afectación a la dignidad del trabajador.

En ese sentido, surge la necesidad de dejar establecido que el literal g) del artículo 30 de la LPCL engloba dos conductas: (i) actos contra la moral y (ii) actos contrarios a la dignidad del trabajador. El primero está relacionado con, de acuerdo con Blancas, “la pretensión del empleador de obligar o inducir al trabajador a cometer un acto ilícito, contrario a las buenas costumbres o in-moral, o participar de alguna manera en este, ya sea como coautor, cómplice o encubridor” (pp. 688-689). El segundo, según Blancas, “podría considerarse que este enunciado opera como una cláusula de apertura, que no describe un hecho específico, susceptible de ser calificado como acto de hostilidad, sino que extiende dicha calificación a todos aquellos que tengan como efecto concreto lesionar la dignidad del trabajador” (p. 689).

Sobre el segundo punto, actos contrarios a la dignidad del trabajador, podrían ser: vulneración a la intimidad del trabajador, vulneración del derecho a la imagen del trabajador, el acoso moral contra el trabajador. Por ese motivo, el hecho de contemplar, dentro del reglamento interno de trabajo, un procedimiento para la imposición de sanciones menores distinto al de despido, de ninguna manera supone un acto de hostilidad tipificado en el literal g) del artículo 30 de la LPCL. Por el contrario, estos procedimientos distintos están avalados por la jurisprudencia peruana.

Por otro lado, traemos como otro ejemplo a la Resolución Nro. 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, donde pareciera el Tribunal de Fiscalización Laboral se apoya en la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente Nro. 206-2013-PA/TC, para sustentar que debe existir un procedimiento previo para la imposición de sanciones menores.

“6.8 El fundamento 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano del 14 de marzo de 2017, recaída en el expediente N° 0026-2013-PA/TC, recoge de manera expresa la naturaleza del derecho al debido proceso y su manifestación en otros ámbitos distintos al jurisdiccional:

*“6. El Tribunal Constitucional ha establecido, en reiterada jurisprudencia, que los derechos que componen el debido proceso no solo se aplican en los procesos judiciales, sino también en los procedimientos administrativos, en los procedimientos corporativos privados y, en general, en cualquier proceso o procedimiento en el cual materialmente se discutan o restrinjan derechos. Uno de estos derechos es el derecho de defensa, y como un derecho que garantiza su —ejercicio al interior de un procedimiento sancionador, el derecho a la comunicación previa de la infracción, en este caso, de la infracción estatutaria privada. En efecto, de acuerdo a las sentencias emitidas en los Expedientes 0067-1993-AA/TC, 0083- 2000-AA/TC, 1612-2003-AA/TC, 1489-2004-AA/TC, 5215-2007-PA/TC, entre otras, en el seno de un procedimiento disciplinario privado es necesario “[notificar] previamente a los [implicados] acerca de las faltas que se les imputan, a fin de que ejerzan su defensa. **[Así, deben] comunicarles por escrito los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarles un plazo prudencial a efectos de que —mediante la expresión de los descargos correspondientes— puedan ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa**”.* (énfasis añadido por el TFL)

No obstante, si analizamos el Expediente Nro. 206-2013-PA/TC, este versa sobre la solicitud de una persona natural de la correcta aplicación del estatuto de la Sociedad Peruana de Psicoanálisis (debido procedimiento), en el marco de su exclusión definitiva de dicha sociedad. En otras palabras, la referencia a esta sentencia está descontextualizada y no tiene relación con el procedimiento de sanciones ni con sanciones en sí mismas en el marco de un vínculo laboral.

Finalmente, concluimos que la SUNAFIL no solo excede sus competencias al avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional e interferir en el ejercicio de sus funciones, sino que vulnera abiertamente los principios del procedimiento administrativo sancionador, tales como legalidad, debido procedimiento, tipicidad, presunción de veracidad y predictibilidad o de confianza legítima, todos regulados en el Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

VII. CONCLUSIONES

Muchas de las resoluciones expedidas por la SUNAFIL exceden sus competencias y contravienen lo resuelto por la Corte Suprema y demás instancias

judiciales, vulnerando los principios del procedimiento administrativo sancionador y menoscabando los derechos del administrado. Ello aleja al sistema inspectivo de su verdadero objetivo.

Por tanto, existe una necesidad urgente de que los jueces, mediante proceso contencioso-administrativo, realicen un respectivo control de legalidad de las resoluciones emitidas por la SUNAFIL, con el objetivo de:

- Precisar las facultades de la SUNAFIL, que no son más que las relacionadas a la verificación del cumplimiento de la normativa sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo por parte del empleador, impidiendo el abuso del poder.
- Recordar los deberes de la SUNAFIL, vinculados con el deber motivación de resoluciones y la carga de la prueba.
- Uniformizar la jurisprudencia y evitar sentencias y resoluciones contradictorias, tanto en sede judicial como en sede administrativa.
- Garantizar los principios del procedimiento administrativo sancionador y proteger los derechos del administrado.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blancas Bustamante, C. (2013). El despido en el derecho laboral peruano. Palestra.
- Toyama Miyagusuku, J. (2020). El derecho individual del trabajo en el Perú. Gaceta Jurídica.
- Huapaya Tapia, R. (2019). El proceso contencioso-administrativo. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Corte Suprema de Justicia de la República del Perú. X Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Resolución de Sala Plena Nro. 002-2023-SUNAFIL/TFL [Tribunal de Fiscalización Laboral]. Precedentes administrativos sobre la Notificación de los requerimientos de información a la Casilla electrónica, medidas disciplinarias y la dignidad en el trabajo y sobre la prueba producida por el empleador y su valoración. 2 de febrero de 2023.
- Texto Único Ordenado del D. Leg. Nro. 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo Nro. 003-97-TR. Artículos 9, 30, 31 y 35. 27 de marzo de 1997.
- Constitución Política del Perú. Arts. 2 y 139. 29 de diciembre de 1993 (Perú).

- Corte Suprema de Justicia de la República del Perú. Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. Casación Laboral Nro. 10177-2018 LA LIBERTAD. Poder Judicial. Juzgado de Paz Letrado. Expediente Nro. 226-2023-0-2208-JR-LA-01. SUNAFIL. Procedimiento Administrativo Sancionador. Expediente Nro. 009-2023-SUNAFIL/ILM.
- Decreto Legislativo Nro. 767, Ley Orgánica del Poder Judicial. Artículos 25 y 112. 29 de noviembre de 1991 (Perú).
- Ley Nro. 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. 15 de enero de 2013 (Perú).
- Ley Nro. 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo. Artículo 2. 15 de julio de 2010.
- Corte Suprema de Justicia de la República del Perú. IX Pleno Jurisdiccional Supremo Laboral y Previsional de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Ley Nro. 28806, Ley General de Inspección del Trabajo. Artículos 1 y 3. 22 de julio de 2006.
- Reglamento de la Ley Nro. 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo Nro. 019-2006-TR. Artículo 25. 29 de octubre de 2006. SUNAFIL. Procedimiento Administrativo Sancionador. Expediente Nro. 157-2023-SUNAFIL/ILM.
- Resolución Nro. 810-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala [Tribunal de Fiscalización Laboral]. Sobre actos de hostilidad y modificación unilateral de condiciones de trabajo. 31 de agosto de 2022.
- Tribunal Constitucional. Proceso de Amparo. Expediente Nro. 206-2013-PA/TC.
- Decreto Supremo Nro. 004-2019- JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nro. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Artículos IV y 248. 25 de enero de 2019.