

Sunafil: Precedentes de Observancia Obligatoria

Mediante la ley 29981, publicada el 15 de enero de 2013, se creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (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.

En la misma norma, se creó el Tribunal de Fiscalización Laboral de la Sunafil como un órgano de carácter resolutivo, que cuenta con independencia técnica y constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición de un recurso de revisión.

A pesar de haber sido creado el tribunal en el año 2013, su reglamento fue publicado el año 2017 (Decreto Supremo N°004-2017-TR) y recién en el año 2021 inicio funciones, con la designación de los vocales de su primera sala (Resolución Suprema N°002-2021-TR, se designa a los vocales integrantes de la primera sala del TFL.

Competencias del Tribunal

La Sunafil, a través de la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales, ejerce la competencia

sancionadora y aplica las sanciones económicas que correspondan, de acuerdo a su competencia, siendo primera y segunda instancia en los procedimientos sancionadores. 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.

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

Recurso de revisión

El recurso de Revisión tiene como plazo para su interposición 15 días hábiles perentorios contados desde el día siguiente de la notificación de la respectiva resolución, y tiene por finalidad la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se pronuncia sobre la inaplicación o a aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o respecto a si ha existido un apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del propio Tribunal, en ningún caso se trata de una nueva revisión de los hechos esgrimidos o de la actuación de las pruebas.

El referido recurso impugnativo se puede interponer únicamente contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (Decreto Supremo

N°019-2006-TR). Las resoluciones del Tribunal, pueden ser impugnadas en vía judicial, a través de un proceso contencioso administrativo.

Precedentes de observancia obligatoria

El Tribunal de Fiscalización Laboral puede expedir resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria, interpretando de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

De acuerdo al TU0 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, los actos administrativos que al resolver casos particulares interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada.

Ello significa que las instancias administrativas de Sunafil deberán seguir los criterios que se señalen en los precedentes de observancia obligatoria emitidos por el Tribunal, así como los administrados pueden exigir su cumplimiento, contribuyendo a generar seguridad jurídica y uniformidad en la resolución de casos similares.

A continuación, presentamos algunos de los últimos precedentes emitidos por el Tribunal:

-Notificación de los requerimientos de información a la Casilla electrónica

-Medidas disciplinarias y la dignidad en el trabajo

-Prueba producida por el empleador y su valoración

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N°002-2023-SUNAFIL/TF (02/02/23)

Procede la sanción referida a omisión culposa (inciso 46.3 del artículo 46 del Reglamento de la Ley General de Inspección en el Trabajo) cuando se verifica que el empleador ingresó a la casilla electrónica de manera previa o simultánea al requerimiento de información que fue objeto del procedimiento sancionador y el usuario no cumplió con registrar sus datos de contacto respectivos.

Se configura un acto de hostilidad cuando se despliegan medidas disciplinarias contra los trabajadores sin haberse seguido un procedimiento que cumpla con los derechos fundamentales a la defensa, debido proceso o a la prueba. En el procedimiento sancionador, las declaraciones juradas, informes y comunicaciones en general presentadas por parte del sujeto fiscalizado (ya sea por representantes de la compañía o por personal subordinado, incluyendo al propio denunciante), no son instrumentos suficientes para generar convicción; es decir, no son idóneos para contrarrestar la presunción de certeza en favor de las actas de infracción.

Los inspectores deben valorar los medios de prueba presentados por el empleador e incluir en las Actas de Infracción su análisis debidamente sustentado.

-Verificación de horas extras en la jornada de trabajo a tiempo parcial – Aplicación del Principio de primacía de la realidad

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N°003-2023-SUNAFIL/TFL (12/02/2023)

El contrato a tiempo parcial es aquel que se celebra por debajo de las (04) horas de jornada diaria, la misma que se calcula dividiendo el total de horas trabajadas en la semana entre el número de días de jornada (seis o cinco días, dependiendo de la jornada de la empresa empleadora).

A partir de las 4 horas de jornada efectivamente laboradas, el trabajador gozará de todos los beneficios correspondientes a un contrato a tiempo completo, tales como: compensación por tiempo de servicios, gratificaciones legales, vacaciones, entre otros.

No existe una prohibición por mandato legal para la realización de labores en sobretiempo, en una relación laboral de trabajo a tiempo parcial.

Se considera trabajo en sobretiempo a aquel que exceda de la jornada ordinaria vigente en el centro de trabajo, aun cuando se trate de una jornada reducida. El empleador podrá reconocer horas extras independientemente de la duración de la jornada de trabajo, incluso en tiempo parcial.

La generación de horas extras dentro de una jornada a tiempo parcial debe ser evaluada de manera rigurosa, pues si no es de ocurrencia excepcional, se observaría un fraude a la ley.

El principio de primacía de la realidad reviste especial relevancia en la verificación de horas extras dentro de los límites de la jornada de trabajo a tiempo parcial, a fin de advertir si, en el caso en concreto, ha operado la desnaturalización del régimen de contratación.

Si los trabajadores con contrato a tiempo parcial superan el promedio de cuatro horas diarias trabajadas (de acuerdo a la jornada habitual del centro de trabajo), operaría la desnaturalización de dicho régimen de contratación y los trabajadores tendrían derecho a los beneficios sociales del régimen laboral general.

-Pluralidad sindical y a los efectos de la extensión de beneficios sobre un sindicato minoritario que no pactó acuerdo

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N°004-2023-SUNAFIL/TFL (17/02/23)

La Sala debe proceder al análisis de validez de la invocación de la cláusula celebrada por un sindicato minoritario con el empleador que permitiría extender ciertos beneficios económicos y la denuncia de afectación de la afiliación sindical de otro sindicato minoritario.

Es necesario analizar si el sindicato pactante puede celebrar un acuerdo para autorizar o reconocer que el empleador tiene la facultad de ecualizar ciertas condiciones salariales entre afiliados a su organización, afiliados a otras organizaciones y no sindicalizados en general. Es decir, debe establecerse si el sindicato pactante es el titular de un acto de disposición de tal alcance.

En el entendimiento de la Sala, este acuerdo podría tener un efecto antisindical subyacente si es que, en el ámbito respectivo, existe otra organización sindical minoritaria o, incluso, si se estuviera formando un sindicato.

-Medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar tanto de los trabajadores, así como de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N°005-2023-SUNAFIL/TFL

Es el empleador quien garantiza en las instalaciones del centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar tanto de los trabajadores, así como de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de trabajo.

La obligación de prevención y con ello el deber de adoptar las medidas preventivas necesarias para el alcance de los principios que rigen la LSST, no solo incumbe al empleador directo del trabajador que resulte afectado por el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo, sino que, en virtud del principio de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo, este se extiende a la empresa que acoge en sus instalaciones a personal directo o indirecto, incluso a usuarios o visitantes, es decir, se encuentren dentro de estas.

-Principio de licitud en el procedimiento administrativo sancionador.

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N°001-2023-SUNAFIL/TFL (25/01/23)

La Administración debe determinar el cumplimiento del principio de verdad material que protege la actuación de los administrados, y acreditar fehacientemente los hechos, a la ocurrencia de alguna infracción a la normativa sociolaboral.

La autoridad fiscalizadora y sancionadora deben evaluar ampliamente la prueba directa e indirecta actuada en el expediente, así como extender todas las medidas razonables para satisfacer la carga probatoria que recae sobre la Administración, junto con la colaboración de los sujetos inspeccionados

La carga de la prueba recae sobre la Administración para determinar el reproche administrativo al sujeto inspeccionado. Pero la simple alegación de la presunción de licitud por el empleador no es suficiente para desvirtuar la infracción. Si durante el desarrollo del procedimiento la administración sustenta la responsabilidad del sujeto inspeccionado, la carga de la prueba se traslada a éste, por lo que podrá desestimar los reproches administrativos alegados o la configuración de algún eximente de responsabilidad, a través de la presentación de los medios de prueba que considere oportunos.

-Aplicación de sanciones en infracción continuada

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N°010-2022-SUNAFIL/TFL (19/11/22)

Existirá una infracción continuada con la ocurrencia de (i) más de una conducta (acciones u omisiones) que constituiría cada una de ellas, por separado, una infracción; (ii) que infrinjan el mismo precepto o preceptos de similar naturaleza (homogeneidad de la norma violada o del bien jurídico lesionado); (iii) dentro de un proceso unitario (en contra de uno o más trabajadores por parte de un mismo empleador y repetición de una misma acción típica guiada por un mismo propósito); (iv) actuando el administrado con voluntad duradera (de forma perdurable y constante); y, (v) con una conexión espaciotemporal.

Se atenta contra el principio de razonabilidad (y es exceso de punición) la emisión consecutiva de órdenes de inspección seguidas sobre tales hechos. La administración deberá acumular los procedimientos administrativos sancionadores que de éstas se generen en un solo procedimiento, cuando corresponda a una sola intendencia regional de SUNAFIL. Si es de carácter supraregional, cada Intendencia Regional debe evaluar su propia competencia y proseguir con los procedimientos administrativos respectivos, de forma independiente.

Este tipo de infracciones (continuadas) debe regirse por lo dispuesto por la normativa vigente al momento de cometerse la última infracción, incluido el valor de UIT, para el cálculo de la multa.

-Deber de supervisión en la seguridad y salud en el trabajo

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N°011-2022-SUNAFIL/TFL (19/11/22)

La “supervisión” no se reduce a la figura de un personal (“supervisor”) cuya función en concreto sea la de realizar la labor de ejecutar dichas acciones de control (“supervisar”).

El concepto, en realidad, alude a los procedimientos y métodos diseñados y establecidos por el empleador – deudor de seguridad– para medir, recopilar y prevenir con ello los riesgos y peligros en el trabajo. Dicha metodología y procedimientos deben ser comprobables por la inspección del trabajo.

Lo que es objeto de sanción para la administración es la ausencia de este complejo y estructural esquema y/o diseño que conlleva la supervisión en materia de seguridad, cuya responsabilidad recae en el empleador, el cual debe llevar y estructurar el mismo, además de verificar su cumplimiento y medir sus resultados.

La administración debe diferenciar (i) la falta de conocimiento de los trabajadores sobre el riesgo; y, (ii) la ausencia de supervisión. La primera está orientada a la falta de formación e información de los trabajadores sobre los peligros y riesgos en la prestación de servicios, y la segunda, a la carencia de un sistema o medio de supervisión por parte del empleado

-Protección del “fuero maternal” que protege del despido a las mujeres gestantes

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N°012-2022-SUNAFIL/TFL (19/11/22)

La tutela reforzada a favor de madres gestantes, exige brindarles estabilidad y seguridad laboral durante el periodo de gestación y lactancia. Se presume que la garantía se extiende a toda mujer independientemente del régimen laboral.

La protección a la madre gestante señalada no está condicionada a la comunicación previa al empleador, siendo suficiente demostrar el estado de gestación para que opere el “fuero maternal”, el cual impide al empleador poner fin al contrato unilateralmente, salvo causa justa contemplada en nuestro ordenamiento jurídico.

Acreditado el estado de gravidez de la mujer gestante, se concluye que el despido, terminación o no renovación de contrato que origine la culminación de la relación laboral es injustificado, ya que el empleador no ha demostrado la existencia de una causa distinta para poner fin a la relación laboral.

En los casos en que, por despido, terminación o no renovación de contrato de trabajo a causa o con ocasión de encontrarse en estado de embarazo, por hostigamientos o cualquier otro acto de amedrantamiento que tenga por objeto la renuncia de una trabajadora embarazada, deberá presumirse que se trata de un despido, generando así una situación de discriminación por razón de sexo y condición de gestante.

La extensión de la protección contra el despido, por el estado de embarazo de una trabajadora deberá ser hasta que culmine el periodo de permiso de lactancia reconocido por la Ley N° 27240 (hasta que el menor hijo cumpla un año).

-Obstrucción a la labor inspectiva en las visitas a los centros o lugares de trabajo.

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N°001-2022-SUNAFIL/TFL (04/02/22)

Los inspectores pueden establecer los riesgos a los que se enfrenta su actividad fiscalizadora, pudiendo determinar la necesidad de recibir inducciones adicionales, equipos de protección personal, entre otros.

Se reconoce la facultad de los inspectores de realizar visitas inspectivas a cualquier hora y sin previo aviso, observando el principio de razonabilidad, especialmente cuando se realice en horario nocturno, y dejando a salvo el derecho de los inspeccionados de decidir si requiere o no la compañía de un tercero, pudiendo este ser cualquier representante del empleador o del órgano paritario de seguridad y salud en el trabajo. En el caso concreto, la inspeccionada denegó la entrada a una zona específica de la empresa a los inspectores, pues consideraban que no contaban con la preparación suficiente y adecuada para ingresar a dicho espacio. Al respecto, el TFL desarrolló 2 supuestos donde se puede generar la responsabilidad administrativa del empleador:

- i) por decisión unilateral o reglamentación paritaria, el inspeccionado se niegue a dar las facilidades para que el inspector ingrese a una zona de interés para la fiscalización: En este caso procede la sanción de obstrucción a la labor inspectiva, si se constata la infracción contenida en el artículo 46.1 RLGIT
- ii) que, tras escuchar las alegaciones de los representantes del empleador, el inspector se retire posponiendo la inspección: En este caso procede la sanción si, en la continuidad de las actuaciones inspectivas, se aprecia que no existió justificación real para la negativa del ingreso.