



PERÚ

SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Intendencia de Lima
Metropolitana



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Universalización de la Salud”

RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 818-2020-SUNAFIL/ILM

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 3575-2015-SUNAFIL/ILM/SIRE4
**SUJETO RESPONSABLE : ADMINISTRADORA CLINICA RICARDO PALMA S.A. –
CLINICA RICARDO PALMA S.A.**

Lima, 12 de noviembre de 2020

VISTO: El recurso de apelación interpuesto por **ADMINISTRADORA CLINICA RICARDO PALMA S.A. – CLINICA RICARDO PALMA S.A.**, (en adelante, **la inspeccionada**) contra la Resolución de Sub Intendencia N° 399-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE4, de fecha 25 de julio de 2018 (en adelante, **la resolución apelada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806 (en adelante, **la LGIT**) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, **el RLGIT**), y;

I. ANTECEDENTES

1.1. De las actuaciones inspectivas

Mediante Orden de Inspección N° 14746-2015-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la inspeccionada, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2262-2015 (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la inspeccionada por la comisión de infracción en materia de relaciones laborales e infracción a la labor inspectiva.

1.2. De la resolución apelada

Obra en autos la resolución apelada que, en mérito al Acta de Infracción, multa a la inspeccionada con **S/ 26,950.00 (Veintiséis mil novecientos cincuenta con 00/100 soles)**, por haber incurrido en:

- Una Infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por desnaturalización de los contratos sujetos a modalidad de incremento de actividad suscritos entre la inspeccionada y los trabajadores afectados, al no contar con una causa objetiva que justifique la contratación a plazo determinado, tipificada en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT.
- Una Infracción **MUY GRAVE** en materia de labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento de fecha 26 de noviembre de 2015, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

II. DEL RECURSO DE APELACIÓN

Con fecha 11 de setiembre de 2018, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, argumentando:

- i) Mediante el escrito de descargos de fecha 20 de abril de 2018, se solicitó la declaración de la nulidad de lo actuado por la contravención a la Constitución, leyes y normas reglamentarias, al no haber observado los principios ordenadores que rigen el Sistema Inspectivo de Trabajo,



PERÚ

SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Intendencia de Lima
Metropolitana



sin embargo la sub intendencia se ha limitado a señalar que ni la LGIT ni el RLGIT, establecen un plazo para la notificación del acta de infracción, y que si bien desde que se emitió el acto que dispone el inicio del procedimiento sancionador (12 de febrero de 2018) hasta que se notificó (28 de marzo de 2018) transcurrieron más de 5 días y que ello no afecta la validez del Acta de Infracción, es decir se notificó dos años y cuatro meses después de haberse emitido la citada acta, contraviniendo lo dispuesto en el numeral 24.1 del artículo 24 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

- ii) La empresa ha sido fiscalizada dos veces por los mismos hechos, siendo que una Orden de Inspección N° 3246-2015-SUNAFIL/ILM, se determinó la inexistencia de infracciones y en otra posterior Orden N° 14746-2015-SUNAFIL/ILM, la comisión de infracción, validada de forma arbitraria por la sub intendencia a través de la resolución materia de apelación, es decir apreciamos que la SUNAFIL emite pronunciamientos contradictorios respecto de una misma empresa, materia y periodo, generando una inseguridad jurídica, a través de las instancias resolutorias que se entiende deben aplicar el derecho en armonía con la constitución y las leyes.
- iii) La sub intendencia no ha aplicado correctamente la normativa sobre contratación, tanto así que no hace mención a la fuente normativa, doctrinaria ni jurisprudencial que sustenta su interpretación, por lo que debe prever el artículo 77 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, el Informe N° 03/2015 GGHH cursado a la Gerencia General por la Gerencia de Recursos Humanos, mediante memorándum N° 401/2015 GGRR, que acredita la tendencia creciente de ventas totales de la empresa, evidenciando en el periodo 2013-2014 un incremento del 5% respecto al periodo anterior; la facturación a las entidades prestadoras de salud (EPS) ha incrementado porcentualmente el 1.8%; la evolución de los activos al 31 de diciembre de 2014 ascendió en 5.3% en relación con el año 2013; y, el Informe N° 04/2015 GGHH de fecha 22 de diciembre de 2015, análisis realizado que acredita el incremento en ventas de un 8% en el periodo 2014-2015, siendo que para el año 2016 se proyectaba un crecimiento del 5.7%. De todo ello se determinó que debido a la tendencia creciente de los servicios a brindar, se estaban generando 74 puestos de trabajo en diversas áreas de la empresa. En el área de farmacia para el año 2016 se requería un total de 18 trabajadores nuevos; por tanto, el incremento de actividades durante el periodo 2014-2015 y 2015-2016 ha quedado acreditado corroborando la validez de los contratos temporales por incremento de actividades suscritos con el personal de la farmacia.
- iv) La sub intendencia sanciona a la empresa por infracción laboral muy grave por no haber cumplido con la medida de requerimiento de fecha 26 de noviembre de 2015, bajo el argumento que no existe vulneración del Principio del Non Bis In Idem; sin embargo, de acuerdo a las normas vigentes en nuestro país, no es posible que la Administración imponga a un administrado dos sanciones por un mismo hecho.

III. CONSIDERANDO

- 3.1. En principio el funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se rigen, entre otros principios ordenadores, por el de legalidad, con sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes.
- 3.2. En esa línea, la Inspección del Trabajo, es el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas sociolaborales y exigir las responsabilidades administrativas que procedan. En atención a ello, surge la necesidad de supervisar el cumplimiento de la



legislación laboral, considerando que las normas establecidas para tal fin son de carácter obligatorio.

- 3.3. Respecto a lo señalado en el numeral i) del recurso de apelación, de la revisión de autos se advierte en el numeral IV.5 de la resolución apelada, que la autoridad de primera instancia ha desvirtuado dicho argumento expuesto por la inspeccionada en su escrito de descargos a la imputación de cargos, precisando tras su análisis que, ni el LGIT ni el RLGIT establece un plazo para la notificación del acta de infracción; asimismo, el acto con el que se dispone la notificación del Acta de Infracción, a su vez, es el que dispone el inicio del procedimiento sancionador, y si bien desde que se emitió (12 de febrero de 2018) hasta que se notificó (28 de marzo de 2018), transcurrió más de 5 días, dicha demora no afecta su validez conforme a lo dispuesto en el artículo 15 y el numeral 151.3 del artículo 151 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), que precisa: *“El vencimiento del plazo para cumplir un acto o cargo a la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo”*, en torno a lo normado no se evidencia vulneración alguna al debido procedimiento, más aún, si no se indica los hechos en los que se basa para alegar que en el presente procedimiento no se garantiza la imparcialidad alegada; análisis que este Despacho comparte; siendo lo alegado en este extremo carente de asidero.
- 3.4. Ahora bien, cabe también precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9.1. del artículo 9 del RLGIT *“Las actuaciones inspectivas se inician por disposición superior, mediante la expedición de una orden de inspección o de orientación y asistencia técnica emitida por los directivos. La orden designa a los inspectores o al equipo de inspección del trabajo”*.
- 3.5. En relación al punto ii) del recurso de apelación, cabe indicar que la autoridad de primera instancia ha emitido su pronunciamiento en el sentido que, conforme de la revisión de los actuados de la orden de inspección 3246-2015-SUNAFIL/ILM, que si bien se concluyó que se encontraba acreditado el incremento de actividades que justifica el objeto de los contratos celebrados; sin embargo, advirtió que no se realizó el análisis de si dichos contratos cumplían con el aspecto formal de la contratación a plazo fijo, es decir, si en dichos contratos se describía de forma expresa y detallada la causa objetiva y que de la revisión del expediente investigador de la precitada orden de inspección, no obran los contratos sujetos a modalidad, hechos que por los cuales no causa certeza si en dichas actuaciones inspectivas realizaron una correcta evaluación de los contratos sujetos a modalidad; por tanto, éste Despacho comparte el pronunciamiento del inferior en grado, máxime si en el presente caso, las actuaciones inspectivas se han circunscrito solo a los trabajadores asignados en el área de farmacia de la inspeccionada; por consiguiente, lo alegado en este extremo igualmente carece de asidero.

De la desnaturalización

- 3.6. Por otro lado, cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante, **TUO de la LPCL**), *“Los contratos de trabajo sujetos a modalidad pueden celebrarse cuando así lo requieran las necesidades del mercado o mayor producción de la empresa, así como cuando lo exija la naturaleza temporal o accidental del servicio que se va a prestar o de la obra que se ha de ejecutar (...)”*



- 3.7. Así, en relación a los contratos de trabajo por incremento de actividad, el artículo 57 del TUO de la LPCL, dispone que: ***“El contrato temporal por inicio de una nueva actividad es aquel celebrado entre un empleador y un trabajador originados por el inicio de una actividad empresarial, su duración máxima es de tres años”***; señalando en su segundo párrafo que: ***“Se entiende como nueva actividad, tanto el inicio de la actividad productiva, como la posterior instalación o apertura de nuevos establecimientos o mercados, así como el inicio de nuevas actividades o el incremento de las ya existentes dentro de la misma empresa.”*** (en negrita agregado)
- 3.8. Por otro lado, el artículo 72° del TUO de la LPCL establece: ***“Los contratos de trabajo a que se refiere este Título necesariamente deberán constar por escrito y por triplicado, debiendo consignarse en forma expresa su duración, y las causas objetivas determinantes de la contratación, así como las demás condiciones de la relación laboral.”*** (en negrita agregado)
- 3.9. En el presente caso, la autoridad de primera instancia ha sancionado a la inspeccionada por motivo que los contratos de trabajo por incremento de actividad suscrito con los trabajadores afectados **no cuentan con una causa objetiva que justifique la contratación a plazo determinado**, es decir, la inspeccionada no cumplió con consignar de forma expresa las causas objetivas determinantes de la contratación bajo dicha modalidad, conforme a un mandato expreso del artículo 72 del TUO de la LPCL, razón por la que se encuentran desnaturalizados considerándose como contratos de duración indeterminada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 del mismo cuerpo legal que señala: ***“Los contratos de trabajo sujetos a modalidad se considerarán como de duración indeterminada: (...) d) Cuando el trabajador demuestre la existencia de simulación o fraude a las normas establecidas en la presente ley”***, incurriendo en una infracción muy grave en materia de relaciones laborales en perjuicio de veinticuatro (24) trabajadores detallados en el numeral 39 de la resolución apelada, tipificada en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT¹, ello concordante con lo dispuesto en el artículo 73 del TUO de la LPCL, que señala: ***“La Autoridad Administrativa de Trabajo podrá ordenar la verificación de los requisitos formales a que se refiere el artículo precedente, a efectos de lo dispuesto en el inciso d) del Artículo 77, sin perjuicio de la multa que se puede imponer al empleador por el incumplimiento incurrido.”***
- 3.10. En tal sentido, de la revisión de actuados en la etapa de actuaciones inspectivas de investigación, cabe señalar en coincidencia con lo constatado por el personal inspectivo y lo determinado por la autoridad de primera instancia que, en los contratos de trabajo exhibidos por la inspeccionada no se precisó debidamente la causa objetiva que justifique la contratación temporal, ya que es genérica, no señalando de forma clara y precisa en qué consiste el **incremento de las labores** que justifique la contratación temporal. La referencia consignada en el citado texto es vaga e indica únicamente lo siguiente: ***“(...) El empleador ha evidenciado un incremento de las operaciones de FARMACIA, alcanzando temporalmente niveles de exigencia de personal que no puede ser cubierto con el personal que labora permanentemente (...)” sin detallar a que labores se refiere este incremento, es decir, qué actividad ha sido incrementada.*** Si bien se señala que es en las operaciones de FARMACIA, no se indica la actividad de la empresa que ha sido incrementada. Asimismo, al indicar lo siguiente: ***“(...) Considerando que las necesidades de los servicios que presta EL EMPLEADOR no pueden ser cubiertas con el personal permanente (...)”***, tampoco precisa cual es la necesidad de los servicios de la inspeccionada, además de en qué medida dichas actividades no son cubiertas por el personal de planta. Es así que, tampoco se puntualiza los hechos

¹ 25.5 El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la contratación a plazo determinado, cualquiera que sea la denominación de los contratos, su desnaturalización, su uso fraudulento y su uso para violar el principio de no discriminación.



adicionales a la actividad habitual que desarrolla la empresa que son las que originan el incremento de actividad, ello a fin de conocer de modo certero en que consiste el aumento de las labores de la inspeccionada. En tal sentido, lo alegado por la inspeccionada en el recurso de apelación en cuanto a los incrementos mostrados no desvirtúa la infracción advertida, toda vez que a través de ello **la inspeccionada no logra acreditar el carácter temporal** que justifique la modalidad de contratación, concluyendo que la inspeccionada no consignó en los contratos modales la causa objetiva determinante de la contratación modal, denotando más bien conforme a los cuadros e incrementos señalados en el recurso de apelación que dicho crecimiento es sostenido y no temporal, correspondiendo que los trabajadores afectados sean contratados a plazo indeterminado; por lo que se desestima lo alegado en este extremo.

- 3.11.** En atención a lo anterior, es oportuno mencionar que de conformidad con los artículos 16 y 47 de la LGIT, los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen 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; siendo que, en el presente caso la inspeccionada no presentó descargos, desvirtuando o contradiciendo las infracciones que se le atribuyen.
- 3.12.** En tal sentido, el procedimiento inspectivo se ha cumplido en el ámbito del marco legal correspondiente, emitiéndose el Acta de Infracción que contiene el producto de las actuaciones de investigación o comprobatorias, que advierte la comisión de infracción en materia de relaciones laborales, salvaguardando en todo momento el principio de legalidad y el principio del debido procedimiento establecidos en el TUO de la LPAG; por lo tanto, los argumentos alegados por la inspeccionada en su recurso de apelación no desvirtúan la sanción impuesta.
- 3.13.** A mayor sustento, cabe señalar lo señalado por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 04686-PA/2009-PA/TC, Lima (caso César Antonio Aquino Llanos), en la que señala: *“(...) la existencia de simulación en el contrato de trabajo del demandante, éste debe ser considerado como uno de duración indeterminada, conforme lo establece el inciso d) del artículo 77° del Decreto Supremo N° 003-97-TR (...)”*, bajo éste contexto, los inspectores comisionados precisaron en el ítem, “IV. Normas Sociolaborales infringidas (...)” del Acta de Infracción, la conducta infractora de la inspeccionada, prevista en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT, pasible de sanción administrativa; en consecuencia, corresponde desestimar lo alegado en el numeral iii) del recurso de apelación.

Del incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento

- 3.14.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la LGIT que prevé: *“Los empleadores, trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, están obligados a colaborar con los Supervisores – Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello. En particular y en cumplimiento de dicha obligación de colaboración deberán: (...) e) Facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones (...)”*. Por otro lado, el tercer párrafo del artículo 14 de la LGIT establece que, 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.



- 3.15.** Conforme se advierte del cuarto hecho verificado del Acta de Infracción, la inspeccionada no cumplió con la medida de requerimiento de fecha 26 de noviembre de 2015, pero lo cual se le extendió el plazo de un (01) día hábil, cabe señalar que el requerimiento emitido, hace la siguiente indicación: *“Se le recuerda que el incumplimiento del presente requerimiento constituirá INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA, y/o sancionable con multa (...)”*. Por consiguiente, podemos advertir claramente que, al incumplir la medida inspectiva de requerimiento emitida por los Inspectores comisionados, incurrió en la infracción muy grave a la labor inspectiva, prevista en el numeral 46.7 del artículo 46° del RLGIT.
- 3.16.** Sobre lo señalado en el numeral iv) del recurso de apelación, cabe hacer mención al Principio del Non Bis In Idem, previsto por el inciso 11 del artículo 230° de la Ley N° 27444: *“No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.”*
- 3.17.** Del análisis del presente caso, podemos afirmar que en el mismo se han dado **hechos distintos y disímiles**, uno consiste en incumplir la obligación laboral materia de autos, y el otro radica en no acatar la medida inspectiva de requerimiento emitida por los Inspectores comisionados; además, **estos dos hechos tienen distintos fundamentos**, entendiéndose por fundamentos a los bienes jurídicos, el primero afecta bienes jurídicos de los trabajadores afectados, mientras que el segundo afecta bienes jurídicos de la Administración Pública, en este caso, a la Inspección del Trabajo; por consiguiente, en este procedimiento, al no haberse configurado el requisito esencial de **triple identidad: sujeto, hecho y fundamento**, no hubo transgresión al Principio de *Non Bis In Idem*, no existiendo una doble sanción por un mismo hecho. Por tanto, lo alegado carece de asidero.
- 3.18.** En consecuencia, los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan las infracciones en que ha incurrido la inspeccionada, las cuales han sido debidamente determinadas por el inferior en grado. Por tanto, corresponde confirmar la resolución apelada.

Por lo expuesto, y de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 41 de la LGIT, modificada por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981.

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **ADMINISTRADORA CLINICA RICARDO PALMA S.A. – CLINICA RICARDO PALMA S.A.**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Sub Intendencia N° 399-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE4, de fecha 25 de julio de 2018, que impone sanción a **ADMINISTRADORA CLINICA RICARDO PALMA S.A. – CLINICA RICARDO PALMA S.A.**, por la suma de **S/ 26,950.00 (Veintiséis mil novecientos cincuenta con 00/100 Soles)**, por los fundamentos contenidos en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO. - Tener **por agotada la vía administrativa**, de acuerdo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 41° de la LGIT, y en virtud a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 012-2013-TR; **DEVOLVIÉNDOSE** los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.



HÁGASE SABER. -

ILM/CGVG/asc/shh

El pago lo puede efectuar en los siguientes bancos: BBVA, BCP, INTERBANK y SCOTIABANK, con el código de pago: **180400399** a nivel nacional.

Si prefiere realizar el pago en el Banco de la Nación, deberá anteponer el número de transacción 3710.

Lpderecho.pe