



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 2435-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE2
: INTENDENCIA METROPOLITANA DE LIMA
IMPUGNANTE : SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 670-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA : - RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD** en contra de la Resolución de Intendencia N° 670-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2021.

Lima, 20 de julio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por el **SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 670-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Orden de Inspección N° 12400-2016-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 3316-2016-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (1) infracción a la normativa de relaciones laborales, por realizar actos

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: relaciones laborales por realizar actos de discriminación remunerativa y una infracción a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de discriminación remunerativa; y, una (1) infracción a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 24 de noviembre de 2016.

- 1.2** Mediante Proveído de fecha 01 de agosto de 2018, notificado a la impugnante el 07 de agosto de 2018, conjuntamente con el Acta de Infracción, se dio inicio a la etapa instructiva, otorgándose un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de los descargos.
- 1.3** Recibidos los descargos, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 711-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE2, con fecha 19 de noviembre de 2018, la Sub Intendencia de Resolución 2 de la Intendencia de Lima Metropolitana multó a la impugnante por la suma de S/ 96 775.00 (noventa y seis mil setecientos setenta y cinco con 00/100 soles) por haber incurrido en:
 - Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por realizar actos de discriminación remunerativa, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole la multa de 35 UIT, reducida al 35%, ascendente a la suma de S/ 48 387.50.
 - Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de requerimiento programada para el 24 de noviembre de 2016, tipificada en el numeral 46.7 del artículo del RLGIT. Imponiéndole la multa de 35 UIT, reducida al 35%, ascendente a la suma de S/ 48 387.50.
- 1.4.** Mediante escrito de fecha 14 de diciembre de 2018, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 711-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE2, argumentando lo siguiente:
 - i. En relación al pago de bono por especialidad de trabajadores afiliados al SINAMSSOP, de acuerdo a lo establecido en el artículo 76 del Reglamento de Organización y Funciones del Seguro Social de Salud –ROF ESSALUD, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 656-PE-ESSALUD-2014 y modificatorias-, la Sub Gerencia de Compensaciones es la unidad orgánica responsable de procesar y emitir la Planilla Única de Pagos de los Trabajadores, Contrato de Administración de Servicios – CAS, practicantes de la sede central, así como los funcionarios de nivel remunerativo a partir de Ejecutivo 4 (E-4) a nivel nacional, administrar el pago de pensiones y del régimen del Decreto Ley N° 20530 en la sede central, elaborar la liquidación de beneficios sociales de los trabajadores cesados y funcionarios según corresponda y administrar el archivo institucional de las panillas de remuneraciones, escolaridad, gratificaciones, depósitos de CTS y bonificaciones.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- ii. De conformidad con los numerales 7.1, 7.2 y 7.3 del acotado procedimiento, las redes asistenciales e instituciones especializadas deberán reportar la relación de profesionales que cumplan con las condiciones y requisitos señalados en los numerales 5 y 6 del ROF, debiéndose remitir la información vía correo electrónico a la Gerencia Central de Gestión de las Personas, siendo de exclusiva responsabilidad de los órganos desconcentrados no incluir a servidores que no cumplen las condiciones y requisitos establecidos, por lo que la Sub Gerencia de Personal en la sede central y las oficinas de Recursos Humanos en los Órganos Desconcentrados se encargarán de la consolidación de la información del Anexo 1, la cual se enviará en formato Excel adjuntándose el impreso a la Sub Gerencia de Compensaciones para que se incluya el monto que corresponda por el bono mencionado en la planilla, precisándose que el pago se hará retroactivamente desde el mes de junio 2014, para los profesionales que cumplan las condiciones y requisitos previstos al 03 de junio de 2014.
- iii. Mediante Resolución de Gerencia Central N° 1565-GCGP-ESSALUD-2014, se aprobó el procedimiento que regula el otorgamiento del bono por especialización en el Seguro Social de Salud y se establecieron los requisitos y condiciones para recibir el bono. En tal sentido, a través de las Cartas N° 5207-ORH-OA-GHNERM-GRPRESSALUD-2018, N° 1435-GRDR-GRPR-ESSALUD-2018, N° 3443-G-HNGAI-ESSALUD-2018, N° 1133-SGA-GRDA-ESSALUD-2018M, N° 2673-G-HNASS-ESSALUD-2018 y N° 888-CNRSESSALUD-2018, las Redes Asistenciales, Redes Desconcentradas, hoy pertenecientes a las Redes de Prestaciones correspondientes y Centros Especializados, han procedido a remitir la información en relación a los trabajadores de cada dependencia, relación que se adjunta al presente (Anexo 1 al 6).
- iv. En relación a los 130 trabajadores que se informó en el escrito de descargos contra el Acta de Infracción, se señala que mediante Carta N° 4280-SGC-GAP-GCGP-ESSALUD-2018, la Sub Gerencia de Compensaciones, unidad orgánica responsable de procesar y emitir la Planilla Única de Pagos de los Trabajadores, ha procedido a remitir las boletas de pago de los citados trabajadores en los que se corrobora el pago realizado por el bono de especialidad de los mismos (Anexo 8).
- v. En atención a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Inspección de Trabajo, Distribución Territorial de Competencias, se establece que, con carácter general, los Inspectores de Trabajo y los equipos de inspección especializados ejercerán sus funciones en el ámbito territorial al que extienda su competencia el órgano territorial de la inspección del trabajo de su destino, por lo que se ha verificado que, de la relación de los 252 trabajadores, 4 no pertenecen a la ciudad de Lima, el trabajador Erick De La Torre Bejarano, pertenece a la Red Asistencial de Ancash; Denis Ayuque Lazo, a la Red Asistencia de Junín; Ítalo Alejandro Silva Vílchez, a la Red Asistencial La Libertad; y



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Walder Franco Carpio Montenegro, a la Red Asistencial Lambayeque. En cuanto a los 22 trabajadores pertenecientes a la sede central, se advierte que 7 de los mismos vienen percibiendo bonificación por especialidad, los cuales se encuentran dentro de los 130 trabajadores de los cuales se está anexando las boletas de pago respectivas y 5 no cumplen con el numeral 6 de la Resolución N° 1565-GCGP-ESALUD-2018, puesto que no desempeñan actividad asistencial directa vinculada a la atención de la población asegurada, toda vez que actualmente son funcionarios administrativos.

- vi. Finalmente, señala que para la evaluación del cumplimiento de los requisitos exigidos en los lineamientos en la Resolución N° 1565-GCGP-ESALUD-2018, el título de especialista, el registro de especialista y la habilitación, son documentos esenciales para la acreditación del derecho invocado, por lo que, de no estar insertado en el legajo de cada trabajador, no podría determinarse efectivamente que le corresponda dicho derecho, siendo de exclusiva responsabilidad de cada trabajador mantener actualizados los documentos insertos en su legajo personal. Por tanto, la imputación realizada respecto a los 252 trabajadores no corresponde a la realidad presentada por cada dependencia. Por ello, reitera los argumentos expuestos en los descargos de fecha 28 de agosto de 2018, concluyendo que la multa impuesta ha sido considerando a 251 trabajadores y teniendo en cuenta que se está acreditando mediante boletas de pago adjuntas, la percepción de dicho bono por parte de 130 trabajadores, se ha acreditado el cumplimiento de las disposiciones correspondientes, por lo que solicita se revoque la resolución apelada.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 670-2021-SUNAFIL/ILM de fecha 29 de abril de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, contra Resolución de Sub Intendencia N° 711-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE2, por considerar que:

- a) “(...) se advierte que, a un grupo de médicos especialistas, se les ha pagado el bono de especialidad de conformidad a la Resolución de Gerencia General N° 666-GG-ESSALUD-2014 del 30 de junio del 2017, “Escalafón de los trabajadores del Seguro Social de Salud-ESSALUD”: Anexo 2-B Bonos no remunerativos-acuerdo 4-4E-ESSALUD-2014:
- b) Sin embargo, a los médicos especialistas que se detallan en la relación N° 01 del Acta de Infracción, no se les ha pagado dicho bono, sin que medie justificación alguna, por consiguiente, dicha omisión de la inspeccionada resulta ser discriminatoria e irrazonable. Por tanto, se constata que en el presente caso se vulnera el derecho a la igualdad para percibir una remuneración por igual labor y por igual categoría. Por ello,

² Notificada a la inspeccionada el 03 de mayo de 2021, ver fojas 168 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

se concluye que no existe una justificación objetiva y razonable para que los médicos que realizan labores equivalentes y que cumplen con el perfil mínimo exigido, perciban remuneraciones diferenciadas, puesto que, de esta manera se quebranta el Principio de Igualdad y la prohibición de discriminación; al no otorgárseles el bono por especialidad a los médicos afiliados al SINANSOP del régimen Decreto Legislativo N° 728 que laboran en Lima Metropolitana, desde la fecha que se generó el derecho, esto es 03 de junio del 2014 y/o fecha de ingreso, en forma mensual, pese a que se encuentra laborando (...).”

- c) Cabe precisar que, la igualdad salarial por igual trabajo constituye un Principio-Derecho que se desprende de los artículos 2 inciso 2³ y del artículo 26 inciso 1⁴ de la Constitución Política del Perú, además del artículo 23 inciso 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵ y del artículo 26 inciso 1, 2 y el artículo 7 literal a) numeral i) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶ por vía de interpretación habilitada por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución⁷.
- d) El inspeccionado no acreditó fundamento alguno que justifique la condición aducida, que para percibir el bono de especialidad, los médicos habrían tenido que estar laborando al 03 de junio de 2014, cuando dicho bono tiene naturaleza de ser una compensación por el trabajo especializado y de alta responsabilidad realizado por los galenos, toda vez que como se precisa en el numeral 2.5 del segundo hecho verificado del Acta de Infracción: “(...) dicho derecho deriva del Acta de Reunión extra proceso del 03 de junio de 2014, entre el Seguro Social de Salud - ESSALUD y el Sindicato Nacional Médico del Seguro Social del Perú, por lo que se debe considerar lo prescrito en el artículo 42 del Decreto Supremo N° 010-2003-TR, TUO de la Ley de Relaciones Colectivas: “La convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes

³ Derechos fundamentales de la persona Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

⁴ Principios que regulan la relación laboral Artículo 26.- En la relación laboral se respetan los siguientes principios: 1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.

⁵ Artículo 23 (...) 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual

⁶ Artículo 7º: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; (...)

⁷ Cuarta. - Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

que la adoptaron, obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en la misma, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñen cargos de confianza”; por tanto, los argumentos esgrimidos por el inspeccionado en estos extremos de su apelación no desvirtúan su responsabilidad.

- e) En cuanto al alegado pago a varios trabajadores, el mismo no se encuentra firmado en señal de recepción o conformidad, como tampoco los archivos digitales acreditan la recepción de los montos señalados en los mismos; por lo que, no existe certeza que se haya cumplido con los pagos allí detallados. Aunado a ello, se observa documentos administrativos internos del inspeccionado requiriendo información para descargos ante Sunafil, los cuales no contribuyen al cumplimiento de la obligación como empleador del pago del bono por especialidad. Por ende, la sola presentación de los documentos antes referidos no garantiza en el presente caso que el inspeccionado haya llevado a cabo la diferenciación remunerativa entre los trabajadores afectados en base a criterios objetivos y razonables y al no estar justificada en consecuencia la desigualdad remunerativa entre trabajadores que realizan el mismo trabajo en base a la Resolución de Gerencia Central N° 1565-GCGP-ESSALUD-2014, el inspeccionado incurre en discriminación remunerativa, quebrantando el Principio de Igualdad y la prohibición de discriminación.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁸, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, Sunafil), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

⁸ “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 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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁹, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo¹⁰ (en adelante, LGIT), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR¹¹, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR¹² (en adelante, el Reglamento del Tribunal), 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 sean sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado 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, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha

⁹ 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.

(...)"

¹⁰ 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."

¹¹ 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."

¹² 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."



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una 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.

- 3.2** 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.
- 3.3** 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.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RLGIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal 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 acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR EL SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que el **SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 670-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

confirmó la sanción impuesta de S/ 96 775.00 por la comisión de una (01) infracción, tipificada como MUY GRAVE prevista en los numerales 25.17 del artículo 25; y una (01) infracción MUY GRAVE por no adoptar la medida inspectiva de requerimiento de fecha 24 de noviembre de 2016, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 30 de abril de 2021, el primer día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución.

- 4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1 Mediante documento de fecha 24 de mayo de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 670-2021-SUNAFIL/ILM, en base a los siguientes argumentos:

- **Del cumplimiento del bono de especialidad**

Mediante documentos de gestión, se ordenó la ejecución de la política salarial, así como el escalafón de los trabajadores de ESSALUD y la implementación de la política salarial.

Por resolución de Gerencia Central N° 1565-GCGP -ESSALUD-2014, se aprobó el procedimiento que regula el otorgamiento del bono por especialidad en ESSALUD para los profesionales médicos químicos farmacéuticos y cirujanos dentistas, de los regímenes laborales regulados por el Decreto Legislativo N° 276 y Decreto Legislativo 728 y que se encuentren laborando en ESSALUD al 03 de junio de 2014, entre otros. Para su ejecución en las redes asistenciales e institutos especializados, éstos deberán reportar la relación de profesionales que cumplan con las condiciones o requisitos, siendo de exclusiva responsabilidad de los órganos desconcentrados incluir a servidores que no cumplan con los requisitos y condiciones establecidos. El pago se computaría con retroactividad al 03 de junio de 2014.

De la nulidad del acta de infracción

El acta de infracción determina que los beneficiarios del bono por especialidad ascenderían a 252 trabajadores, bajo el supuesto de que los médicos que realicen la misma función y que no percibieron dicho bono, no lo habrían percibido como un acto de discriminación.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

El acta de infracción adolece de vicios que acarrearán su nulidad, pues en el consolidado de profesionales médicos detallados en el considerando quinto de los hechos verificados, se indica como beneficiarios a 130 médicos, 114 que no perciben dicho bono y 08 ex trabajadores. Ello, a pesar de que se adjuntaron las boletas de pago de 68 trabajadores que acreditan que de abril a octubre de 2016 éstos sí recibieron el bono, las cuales no han sido consideradas por no estar suscritas por los trabajadores, lo cual contraviene el principio de presunción de veracidad.

Respecto a la vulneración de los trabajadores presuntamente afectados

Otro supuesto que no se ha tenido en cuenta, es que, de los 252 trabajadores afectados, 4 no pertenecen a la red de Lima, por lo que deberían ser excluidos, sin embargo, la ILM emitió pronunciamiento, sin considerar si eran competentes por el territorio. Por otro lado, no se ha determinado el número de trabajadores afectados ni el periodo materia de sanción, por cuanto la fecha de ingreso de cada uno es diferente.

De la Torre Bejarano Erick (Red Asistencial de Ancash)
Ayuque Lazo Denis (Red Asistencial de Junín)
Silva Vilchez Ítalo Alejandro (Red Asistencial de La Libertad) 0
Carpio Montenegro Walder Franco (Red Asistencial de Lambayeque)

El acta de infracción no contiene una exposición clara de los principales hechos que se imputan y que constituyen infracción y la resolución materia de revisión llega a la conclusión de que la impugnante incurre en discriminación remunerativa al quebrantar el principio de igualdad y contravenir la prohibición de discriminación por incurrir en desigualdad de trato constitucionalmente intolerable, pero no precisa cuál el sustento para dicha decisión.

Respecto al incumplimiento de la medida de requerimiento de fecha 24 de noviembre de 2016

Respecto de la medida inspectiva de requerimiento, señalan que el plazo de dos días hábiles vulnera los principios del debido procedimiento y razonabilidad por ser un plazo muy corto para acreditar el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales respecto de un número tan alto de trabajadores.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.1** De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas "...deben actuar con respecto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".
- 6.2** Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente¹³, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG¹⁴, pudiendo incluso "...solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley"¹⁵.
- 6.3** Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 con la siguiente redacción:

"Artículo 49.- Recursos administrativos

Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

El Recurso de Revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.

¹³ "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 217. *Facultad de contradicción*

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

(...)"

¹⁴ "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 218. *Recursos administrativos*

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."

¹⁵ Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos.”

- 6.4 En esa línea argumentativa, el artículo 55 del RLGIT establece que el recurso de revisión es un **recurso de carácter excepcional**, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en los puntos 3.4 de la presente resolución.
- 6.5 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.

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.”

Entendiéndose, por parte de esta Sala, que la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la 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.

- 6.6 En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con las infracciones MUY GRAVES, e identificando si sobre éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del reglamento citado en el numeral precedente.

De la vulneración al derecho a la igualdad salarial sin discriminación laboral

- 6.7 Previamente al análisis del alegato desplegado respecto al presente extremo del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **el PAS**), este despacho considera apropiado realizar un breve análisis del marco normativo que se ocupa de la



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

represión de la discriminación en el ámbito laboral, con especial incidencia en la igualdad salarial.

- 6.8** La igualdad salarial por igual trabajo constituye un principio-derecho que se desprende del numeral 2 del artículo 2° y del numeral 1 del artículo 26° de la Constitución Política del Perú; además del numeral 2 del artículo 23° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el literal a) numeral i) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por vía de interpretación habilitada por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política¹⁶.
- 6.9** Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 02974-2010-PA/TC, ha definido la relación existente entre el mandato de igualdad y la proscripción de la discriminación, señalando lo siguiente: "6. *La aplicación, pues, del principio de igualdad no excluye el tratamiento desigual, por ello no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables. 7. Estas precisiones deben complementarse con el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación. En principio; debe precisarse que la diferenciación esta constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea razonable ni proporcional, se está frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable*".
- 6.10** Es necesario precisar que la igualdad no solo implica tratar igual a los iguales sino también desigual a quienes son desiguales. A partir de dichas premisas, la diferenciación se encuentra constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio. La igualdad solo será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. **Así, solo cuando la desigualdad de trato no sea razonable ni proporcional estaremos ante una**

¹⁶ Constitución Política del Perú

Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho: (...)

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

(...)

Artículo 26.- Principios que regulan la relación laboral

En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación."

(...)

Disposición Final y Transitoria de la Constitución Cuarta.- Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

discriminación y, por tanto, frente una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable¹⁷.

- 6.11** Al respecto, a fin de identificar los criterios objetivos y razonables que justificarían una diferencia salarial no discriminatoria, el jurista Blume ha destacado lo siguiente: *“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”¹⁸.*
- 6.12** Ahora, de acuerdo al sexto hecho verificado del Acta de Infracción, el personal inspectivo ha determinado que: “a un grupo de médicos especialistas se les ha pagado el bono por especialidad, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de Gerencia General N° 666-GG-ESSALUD-2014 del 30 de junio de 2017, Escalafón de los Trabajadores del Seguro Social de Salud – ESSALUD”, Anexo 2-B Bonos no remunerativos – Acuerdo 4 – 4E-ESSALUD-2014:

CATEGORIA	NIVEL	BONO ESPECIALIDAD
P1	5	S/. 472
P1	4	S/. 450
P1	3	S/. 429
P1	2	S/. 407
P1	1	S/. 306

Sin embargo, a los médicos especialistas que se detalla en la relación N° 1 no se les pagó dicho bono sin que medie justificación alguna, dicha omisión constituye un acto de discriminación que vulnera el derecho a la igualdad para recibir igual remuneración por igual labor y por igual categoría.

Por lo tanto, no existe una justificación objetiva y razonable para que los médicos que realizan labores equivalentes y que cumplen con el perfil mínimo exigido, perciban remuneraciones diferenciadas, puesto que, de esta manera se quebranta el principio de igualdad y la prohibición de discriminación, al no otorgárseles el bono por especialidad a los médicos afiliados al SINANSSOP del régimen laboral del Decreto Legislativo 728 que laboran en Lima Metropolitana, desde el 03 de junio de 2014, pese

¹⁷ Exp. N° 048-2004 Pl/TC, fundamento 62.

¹⁸ BLUME MOORE, Ivan, Mejoras salariales y principio de igualdad y no discriminación entre trabajadores. En <http://revistas.puc.edu.pe/index.php.iusetveritas/article/viewfile/12090/12657>.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

a que se encuentran laborando como tales, lo que afecta a los trabajadores en la relación N° 1, que comprende a 252 trabajadores. Queda así establecido que el acto discriminatorio materia de investigación **inspectiva, es el pago de bono a todos los trabajadores sindicalizados.**” Énfasis es nuestro.

Del origen del bono por especialidad

- 6.13** Mediante Resolución de Gerencia General N° 666-GG-ESSALUD-2014, se aprobó el escalafón de los trabajadores del administrado, con la implementación de la nueva política salarial en la que se incorpora el bono por **especialidad**, cuya normativa regula el procedimiento, requisitos y condiciones con las que debe contar el personal asistencial para percibir el mencionado bono según línea de carrera y tiempo de servicios en la institución, la cual se encuentra contenida en la Resolución de Gerencia Central N° 1565-GCGP ESSALUD-2014¹⁹. Uno de los requisitos es que dichos profesionales deben haberse encontrado laborando al 03/06/2014.
- 6.14** Por Acuerdo del Consejo Directivo N° 4-4E-ESSALUD-2014 de fecha 19 de junio de 2014 se aprobaron los bonos de **productividad**, bonificación por prestaciones económicas y alta responsabilidad, la bonificación extraordinaria y el bono por especialidad/especialización con los montos y valores nominales del Anexo II de Acuerdo del Consejo Directivo N° 2-3E-ESSALUD-2014.
- 6.15** Corroborados otros documentos de gestión, se ordenó la implementación de la política salarial, así como el escalafón de los trabajadores de ESSALUD y se dispuso la implementación de la política salarial. Además, no podemos dejar de lado lo establecido en el Acta de Reunión extra proceso del 03 de junio de 2014, entre el Seguro Social de Salud - ESSALUD y el Sindicato Nacional Médico del Seguro Social del Perú, en el cual se estableció la implementación de las políticas salariales acordadas y cuyo cumplimiento se efectuaría en los meses de junio de los años 2014, 2015 y 2016.
- 6.16** Como mencionamos en el numeral 6.13 que antecede, la resolución de Gerencia Central N° 1565-GCGP-ESSALUD-2014 aprobó el procedimiento que regula el otorgamiento del bono por especialidad en ESSALUD para los profesionales Médicos, Químicos Farmacéuticos y Cirujanos Dentistas, de los regímenes laborales regulados por el Decreto Legislativo N° 276 y Decreto Legislativo 728, que se encuentren laborando en ESSALUD al 03 de junio de 2014. Los puntos 5 y 6 de dicha resolución, establecen los requisitos, condiciones y el procedimiento a seguir para hacerse acreedor del bono, como sigue:

¹⁹ Ver a folios 62 a 65 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“5. REQUISITOS PARA PERCIBIR EL BONO Los profesionales(...) deberán cumplir los siguientes requisitos para percibir el bono:

- a. Contar con el Título de Especialista, otorgado por la Entidad educativa correspondiente, reconocida por la Ley.
- b. Contar con el Registro de Especialista, otorgado por el Colegio profesional respectivo.
- c. Estar habilitado para el desempeño de la función profesional.

6. CONDICIONES PARA PERCIBIR EL BONO

- a. Desarrollen su actividad laboral en su centro asistencial.
- b. La actividad laboral tenga carácter de asistencial.
- c. La actividad asistencial esté directamente vinculada a la atención de la población.
- d. Que la labor asistencial requiera del ejercicio de la especialidad acreditada”.

7. DEL PROCEDIMIENTO:

- a. Las redes asistenciales e institutos especializados deberán reportar la relación de profesionales que cumplan con las condiciones o requisitos, siendo de exclusiva responsabilidad de los órganos desconcentrados incluir a servidores que cumplan los requisitos y condiciones establecidos. Incluyendo dicho pago con retroactividad al 03 de junio de 2014.
- b. La sub gerencia de personal de la gerencia de Administración de Personal de la Gerencia Central de Gestión de las Personas en sede central y las oficinas de recursos humanos en los órganos desconcentrados consolidarán la información de anexo N° 1 y se remitirá a la Subgerencia de Compensaciones para que se incluya el monto que corresponde por el bono mencionado, el que se hará retroactivo al mes de junio de 2014.”

6.17 De ello se entiende, que el otorgamiento de bono por especialización solo corresponde a los médicos que cumplan con los requisitos, condiciones para su percepción y que además hayan cumplido con el trámite establecido, es decir, hayan presentado la solicitud correspondiente. El bono constituye así un reconocimiento para aquellos profesionales de la salud que tengan constante capacitación, debidamente acreditada por el Colegio profesional respectivo y cuya especialización obre inscrita en el registro Nacional de Especialistas para el ejercicio legal de la citada especialidad debidamente acreditada en el Registro Nacional de Grados y Títulos Profesionales.

6.18 En ese mismo sentido, los órganos administrativos deben cumplir con el seguimiento y control respectivo a fin de identificar a los médicos que cumplen con tales requisitos



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

a efectos de que se efectivice el pago del bono por especialidad, tal como se preceptúa en la resolución de Gerencia Central N° 1565-GCGP-ESSALUD-2014.

- 6.19** Dentro de este marco normativo, corresponde analizar los documentos presentados por la impugnante, dentro de los cuales cabe destacar que se acreditó el pago del bono a los médicos que cumplieron con los requisitos, las condiciones y el procedimiento establecido, habiendo presentado boletas de pago de 68²⁰ médicos por el periodo de abril a octubre de 2016; igualmente han exhibido en el expediente sancionador documentos reiterativos solicitando la información de los avances efectuados a efectos de cumplir con la medida de requerimiento²¹ que señalaba expresamente “Acreditar el pago de la bonificación especial a los médicos especialistas detallados en la relación N° 1 desde el 03 de junio de 2014 y/o fecha de ingreso” en el plazo de 02 días hábiles, el mismo que debe ser verificada el 29 de noviembre de 2016 a las 11.00 horas”
- 6.20** Posteriormente, la impugnante ha efectuado trámites administrativos internos, a fin de verificar si a los 130 médicos que sí cumplían con todos los requisitos y condiciones se les había abonando dicho bono. En tal sentido se cursó Carta 2408-SGC-GAP-GCGP-ESSALUD-2018 del 21-08-2018²² al Sub Gerente de Gestión de Personal, solicitando información sobre los 252 trabajadores; se cursó también el Memorandum 218 que obra a fojas 45 solicitando información al Jefe de la Oficina de Control de Personal y Legajo; la carta 3359 al Hospital Sabogal, que obra a fojas 47; la carta 3360 al Hospital Almenara, que obra a fojas 49, la carta 3361 al Hospital Red Desconcentrada de Rebagliati, que obra a fojas 51, la carta 3362 al Hospital Rebagliati, que obra a fojas 53, la carta 3363 al Hospital Red Desconcentrada III Guillermo Almenara, que obra a fojas 55 y la carta 3364 al Hospital Red Desconcentrada III Sabogal, que obra a fojas 57, todas del 23-08-2018.
- 6.21** De las respuestas presentadas que obran en el expediente sancionador -Informe N° 13 que obra a fojas 216- se aprecia que algunos médicos no cumplen con los requisitos para ser beneficiados con el bono por especialidad. Así, según el cuadro que obra a fojas 173, 12 trabajadores no registrarían ninguna información. De acuerdo con la carta 1435 que obra a fojas 247 y los documentos de fojas 244 y 242, a 19 profesionales no les correspondería el bono por no contar con los requisitos 4 y 5 de la resolución de Gerencia Central N° 1565-GCGP-ESSALUD-2014.

²⁰ Ver folios 486 a 724 del expediente inspectivo

²¹ Ver folios 478 a 483 del expediente inspectivo

²² Ver folios 11 del expediente sancionador



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.22** Por su parte, la carta 5207 del 07.09.2018 de fojas 93, en respuesta a la Carta Circular N° 040-ORH-OA-GHNERM-GRPR-ESSALUD-2017, señala que de los 31 trabajadores a su cargo: 11 no perciben el bono por no haber ingresado al 03-06-2014 y 02 cuentan con contratos CAS desde el 5/7/2017 y 31/12/2017 respectivamente. Asimismo, respecto de los 18 trabajadores restantes, no precisan desde cuando dichos médicos ejercen las especialidades, sin embargo, la fecha de ingreso al trabajo es del 1999 al 2011, precisan que Marcilla Truyenque Rosa Laurie ingreso el 28/11/2009, viene cobrando y solicitó reintegros desde octubre 2015 a dic 2017.
- 6.23** En cuanto a las Cartas número 1133 y 2431, éstas indican que de 21 trabajadores, algunos no cuentan con especialidad, otros no han iniciado su trámite, otros, si bien cuentan con especialidad, solo laboran a tiempo parcial, mientras que otros ocupan cargos directivos.
- 6.24** En respuesta de la Carta N° 2160, se adjunta un cuadro denominado “Reintegro de Bono por especialidad Ejercicio 2016” de fojas 207, en el que se detallan 12 médicos, indicando el periodo de pago pendiente de 2017 a 2018.
- 6.25** Mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 055- del 24-01-2018 se renueva la encargatura de 6 médicos desde el año 2015 al 31 de diciembre de 2018, e igualmente por resolución N° 161 se renueva la encargatura del Dr. Gómez Sarapura por el periodo del 2018 y finalmente mediante Resolución N° 054 de fojas 188 se designa en cargos directivos a 21 médicos por el año 2015.
- Asimismo, a fojas 177, obra el reintegro de 6 médicos citados por periodos julio 2015 agosto 2018.
- 6.26** También cabe hacer mención a lo precisado en el escrito de descargo a fojas 59, en cuyo numeral 3.10 se señala que han cursado estas comunicaciones a fin de que los órganos desconcentrados comuniquen el estado situacional de los mismos, puesto que de acuerdo al procedimiento indicado les corresponde a dichos funcionarios la canalización e informe de Cumplimiento de los requisitos y condiciones para el pago respectivo.
- 6.27** Cabe destacar que la impugnante emitió el 16 de julio de 2015 la Resolución N° 1287-GCGP-ESSALUD-2015, mediante la cual “Aprueban el procedimiento para otorgar el bono por especialidad a los profesionales que terminaron la especialidad pero no tienen título”, como parte de la implementación de las políticas salariales y escalas remunerativas a las que se encontraba obligada en virtud de las negociaciones colectivas del sindicato.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.28** Asimismo se emitió la Resolución N° 177-2017 de fojas 227, que aprueba el destaque temporal de 7 médicos del 01-07-2016 al 31-12-2016 en su segundo año de residentado y del 01 de enero de 2017 al 30 de junio de 2017 para concluir el residentado. Mediante Resolución N° 2061-2015, del 14 de diciembre de 2015 de fojas 230 se aprueba el destaque temporal para concluir residentado del 01-07-2015 al 31-12-2015, de 33 médicos; igualmente mediante Resolución 116-2017 del 07-02-2017, 12 trabajadores a partir del 01 de enero de 2017 designados en cargos directivos. Todo ello hace un total de 42 trabajadores que por esos periodos no podrían percibir el bono por especialización.
- 6.29** Por otro lado, la inspeccionada cursa una carta circular N° 68-2018 el 23 de abril de 2018, que obra a fojas 246, a fin de que los trabajadores soliciten el reintegro del bono por especialización, consecuencia de lo cual, 03 médicos solicitan dicho reintegro a partir de junio de 2014, lo que demuestra que a nivel interno la entidad continúa implementando medidas para regularizar el pago del bono.
- 6.30** Mediante Carta N° 3486-2018 se solicitó al INCOR el informe para saber cuántos médicos percibían el bono por especialidad, cuya respuesta fue remitida mediante carta N° 1080-2018 del 11-09-2018, de fojas 285, en la que informan que en esa área de los 10 médicos del INCOR, 4 lo cobran desde noviembre 2014 a la fecha. A dicha carta adjuntan boleta de pago de Abarca Salazar Horacio, de agosto de 2018 que incluye el bono. Se explica que otros médicos no lo perciben por no haber presentado la solicitud correspondiente.
- 6.31** Mediante correo del 03-05-2018 se remitió a la Sub Gerencia de compensaciones la relación de 23 trabajadores a quienes les corresponde el reintegro de 2014, 2015, 2016 y 2017 a fin de que sean considerados en el presupuesto institucional
- 6.32** Por otro lado, también la impugnante ha acreditado que los médicos a quienes no cumplen con los requisitos, condiciones entre los principales se puede citar que no cumplen con acreditar haber obtenido el título de especialización después del 03 de junio de 2014; y otro grupo significativo que ocupan cargos directivos incumpliendo la condición de ejercer la especialización en un centro asistencial, por estudios de especialización y ocupar cargos directivos, en igual sentido, algunos casos ocurre que luego de haber cumplido con los estudios de especialización y no cumplieron con solicitar que se reanude el pago.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.33** Este supuesto también es subsanable porque una de las condiciones es que el trabajador puede solicitar el pago vía regularización por cuanto el derecho le asiste con retroactividad al 03 de junio de 2014.
- 6.34** Se evidencia también que la inspeccionada ha detectado a 23 trabajadores, a los cuales sí correspondería el pago del bono, pero que no iniciaron el procedimiento correspondiente, motivo por el cual los han considerado para que sean incluidos para la asignación del presupuesto y pago respectivo.
- 6.35** Finalmente, respecto del principio de verdad material, el mismo que resulta aplicable a cualquier procedimiento administrativo²³, se tiene que las autoridades públicas se encuentran obligadas en verificar plenamente los hechos que constituyen o motivan sus actos, lo cual resulta de especial relevancia dentro de la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, cuyas consecuencias imponen multas u obligaciones a los administrados.
- 6.36** De esta manera, se colige que, contrariamente a lo imputado en presente expediente sancionador, la impugnante ha otorgado el pago del bono por especialidad a los médicos que realmente les corresponde, y en algunos casos los ha instado a que presenten sus solicitudes a fin de que puedan obtener el pago retroactivo. Por el contrario, ha efectuado trámites para la aplicación de las escalas salariales y políticas remunerativas. Por lo que, a opinión de este Colegiado, los hechos constatados en las citadas actuaciones inspectivas distan de reflejar el contexto perjudicial que refiere a lo estipulado en el 2 del artículo 2° y del numeral 1 del artículo 26° de la Constitución Política del Perú; además del numeral 2 del artículo 23° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el literal a) numeral i) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por vía de interpretación habilitada por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política²⁴.

²³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, 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: (...)

1.11. 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.

²⁴ Constitución Política del Perú

Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho: (...)

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

(...)

Artículo 26.- Principios que regulan la relación laboral

En la relación laboral se respetan los siguientes principios:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.37** En efecto, conforme al marco antes precisado, para configurar el tipo infractor establecido en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, relativo a la discriminación al trabajador²⁵, se requiere, como presupuesto que, a través de actos de la impugnante carentes de razonabilidad, se vulnere el derecho a la igualdad salarial que dispone igual remuneración por igual trabajo, derecho que se desprende del 2 del artículo 2° y del numeral 1 del artículo 26° de la Constitución Política del Perú; además del numeral 2 del artículo 23° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el literal a) numeral i) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por vía de interpretación habilitada por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política²⁶.
- 6.38** Sin perjuicio de lo expuesto, si bien en el procedimiento de inspección se ha determinado que la impugnante ha realizado actos de discriminación al no efectuar el pago de bonificación por especialidad a los 252 trabajadores, sino sólo a un grupo de ellos, sin haber acreditado la causa objetiva, esta Sala, de la revisión efectuada a los expedientes inspectivo y sancionador, ha llegado a la conclusión que no puede reconocerse actos de discriminación. Ello, porque el bono estaba destinado a los médicos que acrediten la especialización y que estuvieran desarrollando labores asistenciales en aplicación de ésta, entre otras condiciones. Adicionalmente, para acceder al bono, los propios trabajadores debían realizar un trámite de manera individual, cosa que algunos de los 252 trabajadores omitieron hacer. Consecuentemente, la impugnante de acuerdo a los medios probatorios presentados,

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.”

(...)

Disposición Final y Transitoria de la Constitución Cuarta.- Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

²⁵ 25.17 La discriminación del trabajador, directa o indirecta, en materia de empleo u ocupación, como las referidas a la contratación, retribución, jornada, formación, promoción y demás condiciones, por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV o de cualquiera otra índole

²⁶ **Constitución Política del Perú**

Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho: (...)

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

(...)

“Artículo 26.- Principios que regulan la relación laboral

En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.”

(...)

Disposición Final y Transitoria de la Constitución Cuarta.- Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

los cuales deben ser valorados a la luz del principio de verdad material, sí efectuó los pagos en los casos debidamente acreditados.

- 6.39** Llegado a este punto, corresponde mencionar que, en atención al principio de presunción de inocencia, denominado, también, presunción de licitud en sede administrativa, el cual se encuentra consagrado en el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG²⁷, existe una presunción a favor del administrado, de que, salvo prueba en contrario, éste actuó conforme a Derecho. Esta presunción queda desvirtuada si se comprueba, fehacientemente, la comisión de inconductas tipificadas en el ordenamiento jurídico vigente, las cuales, necesariamente, deberán confrontarse a través de los medios probatorios que recabe la autoridad a cargo del procedimiento de fiscalización.
- 6.40** En esa línea, en aplicación del principio de verdad material, que rige todos los procedimientos administrativos²⁸, las autoridades públicas se encuentran obligadas en verificar plenamente los hechos que constituyen o motivan sus actos, lo cual resulta de especial relevancia dentro de la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, que imponen multas u obligaciones a los administrados.
- 6.41** Por tanto, se concluye que -en el presente caso- no se ha reunido la evidencia suficiente a fin de determinar la existencia de responsabilidad del tipo infractor, por lo que, prevalece la presunción que la impugnante actuó de acuerdo a la normatividad vigente y que no existieron actos de discriminación salarial contra los 252 miembros afiliados a la organización sindical. En consecuencia, corresponde a esta Sala revocar lo resuelto en la resolución impugnada. Por consiguiente, corresponde amparar este extremo el recurso de revisión.
- 6.42** En consecuencia, carece de objeto evaluar la procedencia de los demás argumentos del recurso de revisión.

POR TANTO

²⁷ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

²⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante 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: (...)

1.11. 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.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 120-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO el recurso de revisión interpuesto por SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD- en contra de la Resolución de Intendencia N° 670-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 2435-2017-SUNAFIL/ILM-SIRE2, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución de Intendencia N° 670-2021-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos, dejando sin efecto la multa impuesta en la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 711-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE2.

TERCERO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a SEGURO SOCIAL DE SALUD – ESSALUD y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

SEXTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Sunafil (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