



Firmado digitalmente por :  
MENDOZA LEGOAS Luis  
Erwin FAU 20555195444 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 22.10.2021  
17:58:43-0500



Firmado digitalmente por :  
PACHECO ZERGA Luz Imelda FAU 20555195444 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 22.10.2021 16:32:38-0500



Firmado digitalmente por :  
PAREDES MORALES Luis Gabriel FAU  
20555195444 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 23.10.2021 09:22:04-0500

## Tribunal de Fiscalización Laboral

### Primera Sala

#### Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

**EXPEDIENTE SANCIONADOR** : 686-2019-SUNAFIL/ILM

**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

**IMPUGNANTE** : CORPORACIÓN MAYO S.A.C.

**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 981-2021-SUNAFIL/ILM

**MATERIA** : - RELACIONES LABORALES

*Sumilla:* Se declara, por mayoría, **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **CORPORACIÓN MAYO S.A.C.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 981-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 23 de junio de 2021

Lima, 13 de octubre de 2021

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por **CORPORACIÓN MAYO S.A.C.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 981-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 23 de junio 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° 9588-2018-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 sociolaboral<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 1935-2018-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 muy grave en materia de relaciones laborales.
- 1.2. De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53º del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe mediante Imputación de cargos N° 169-2019-SUNAFIL/ILM/AI2 de fecha 18 de junio de 2019, notificada el 09 de febrero de 2020, se dio inicio a la etapa instructora, otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Contratos de Trabajo (primacía de la realidad)



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

- 1.3. De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 1023-2020-SUNAFIL/ILM/AI2 (en adelante, **el Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 031-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4 de fecha 12 de enero de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 9,337.50 (Nueve mil trescientos treinta y siete con 50/100 Soles), por haber incurrido en:
  - Una infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por desnaturalizar contratos de trabajo sujetos a modalidad suscritos entre el sujeto inspeccionado y la ex trabajadora Carla Jeannette Durante Nava, tipificada en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT, multa ascendente a S/. 9,337.50.
- 1.4. Con fecha 03 de febrero de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 031-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, argumentando lo siguiente:
  - i. El acto administrativo deberá transmitir las razones que sustentan la decisión de la Autoridad Administrativa, desarrollando los argumentos que a llevaron a resolver el caso, no bastando con afirmaciones genéricas e indicando claramente las razones de hecho. En la resolución apelada no se hace referencia a los alegatos vertidos por la empresa que, contradecían sólidamente la afirmación sobre que la redacción de la causa objetiva fuese genérica e indeterminada, puestos que en los contratos se indicó la obra específica que, al ser de reciente aparición, exigía nuevo personal, describiéndose con especificidad los antecedentes y características de la obra, incurriendo en un supuesto de motivación aparente, al no darse una debida argumentación de los motivos de la decisión del órgano instructor, así como de la base fáctica y jurídica para ello. Asimismo, en la resolución apelada se remite a lo señalado por el órgano instructor en el Informe Final; por lo que, se vulnera la debida motivación, debiéndose declarar la nulidad de la resolución apelada.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- ii. La causa objetiva de la contratación de la ex trabajadora Carla Durante viene a ser el requerimiento temporal del personal que evidentemente tiene como origen la suscripción de un contrato para la ejecución del servicio de una obra. Entonces, conforme a la norma, el objeto del contrato de obra determinada es la realización de la obra, no se requiere la presencia de otro elemento o característica para que dicho contrato se encuentre plenamente justificado. Por eso, resulta extraño que, en la resolución apelada, se señale que, en los contratos de trabajo, la primera y segunda cláusula no especifica en forma clara e indubitable la causa objetiva de la contratación que justifique la naturaleza temporal de la contratación de la ex trabajadora. Por ello, se estaría exigiendo que se detalle otro elemento o factor distinto a la existencia de una nueva obra y/o servicio específico, creando así un nuevo estándar de evaluación desconocido para la empresa y que no encuentra sustento alguno en la normativa laboral.
  - iii. Los criterios establecidos en la resolución apelada para determinar la desnaturalización del contrato sujeto a modalidad no forman parte de una sentencia del Tribunal Constitucional; por ello, no son susceptibles de generar efectos jurídicos, y no pueden ser empleados como sustrato argumentativo de una decisión administrativa.
  - iv. En caso se hubiese cometido una infracción, ésta habría sido subsanada, incluso antes de la emisión del Acta de Infracción, siendo ello acreditado con la modificación de la Constancia de Alta del Trabajador emitida por SUNAT, en la que se ha modificado la modalidad de contratación a plazo indeterminado, y la rectificación de la constancia de presentación laboral correspondiente a los meses de junio y julio de 2018, presentados con el escrito de fecha 20 de setiembre de 2018, revertiendo así los efectos generados a partir de la supuesta calificación fraudulenta de los contratos.
- 1.5.** Mediante Resolución de Intendencia N° 981-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 23 de junio de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 031-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, por considerar que:
- i. De la revisión de todos los actuados obrantes en el expediente de Inspección y en el expediente sancionador, se ha podido determinar que, tanto en la investigación inspectiva como en el procedimiento sancionador, las autoridades administrativas actuaron conforme a Ley, realizando una análisis e investigación en base a hechos

<sup>2</sup> Notificada a la inspeccionada el 25 de julio de 2021 (ver folio 144 del expediente sancionador)



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

y pruebas concretas, recopiladas durante el procedimiento inspectivo, siendo alguna de ellas proporcionadas por la misma inspeccionada, lográndose verificar plenamente que los hechos que sirven de motivo de las decisiones tomadas por las autoridades correspondientes, se basaron en medios probatorios facticos, sustentados en hechos ocurridos, pudiéndose determinar finalmente la responsabilidad de la inspeccionada, quien cometió la conducta constitutiva de infracción sancionable, considerando además las disposiciones normativas sociolaborales. Entonces, contrario a lo alegado por la inspeccionada, la resolución apelada transmite las razones de hecho y derecho que sustentan la decisión de esta Autoridad Administrativa para imponer sanción a la inspeccionada.

- ii. Es necesario precisar que, conforme a lo establecido en el artículo 53 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, los contratos de trabajo sujetos a modalidad pueden celebrarse cuando así lo requiera 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, a excepción de los contratos de trabajo intermitentes o de temporada que por su naturaleza puedan ser permanentes.
- iii. En ese sentido, el contrato sujeto a modalidad sólo cabe en determinados supuestos, y requiere para su validez, en concordancia con lo expresado en el artículo 72 del TUO de la LPCL que consigne en forma expresa su duración y las causas objetivas determinantes de la contratación, así como las demás condiciones de la relación laboral. Es así que, conforme al artículo 63 del TUO de la LPCL, los contratos de trabajo por obra determinada o servicio específico son celebrados entre un empleador y un trabajador, con objeto previamente establecido y de duración determinada. Su duración será la que resulte necesaria, y podrá ser renovado las veces que fuere necesaria hasta la conclusión de la obra o servicio objeto de la contratación.
- iv. Entonces, corresponde precisar lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 04209-2011-PA/TC: “Conforme ya lo ha sostenido este Colegiado en la STC N° 00525-2010-PA/TC, si bien de la simple lectura del artículo 63° del Decreto Supremo N° 003-97-TR, se desprende que para la aplicación de los contratos para obra determinada o servicio específico-modalidad empleada en el caso de autos se requiere únicamente un objeto previamente establecido y una duración determinada en directa relación con la obra o servicio objeto de lo contratación, no puede interpretarse la calificación de



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

tales requisitos fuero fuera del marco constitucional. En ese sentido, se entiende que esta modalidad contractual no puede ser empleada para labores de naturaleza permanente que podrían ser realizadas por un trabajador estable, sino que se trata más bien de una modalidad contractual que le permite al empleador dar cobertura o aquellas labores estrictamente temporales o especializadas que no forman parte de las labores permanentes de la empresa, y que requieran un plazo determinado, sustentado en razones objetivas, en concordancia con el requisito formal establecido por el artículo 72° de la citada norma, y que puede ser renovado en lo la medida en que las circunstancias así lo ameriten. Lo contrario, es decir, permitir que esta modalidad de contratación “por obra determinada” o “servicio específico” sea utilizada para la contratación de trabajadores que van a realizar labores permanentes o propias del giro principal de la empresa, vulneraría el contenido del derecho al trabajo en su segunda acepción, es decir, afectaría el derecho que tiene el trabajador de mantenerse en su puesto de trabajo” (énfasis añadido).

- v. Al respecto, corresponde señalar que, del numeral 4.4 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, se evidencia que, los inspectores comisionados precisaron que, de las actuaciones inspectivas y documentación exhibida por la propia inspeccionada y la ex trabajadora (correos electrónicos, organigrama empresarial, boletas de pago de todo el periodo laborado y Memorándum 001-2018-ADM de fecha 29 de mayo de 2018), se advierte que las labores reales de la ex trabajadora estaban relacionadas con la Coordinación de Gestión de Personas, de toda la empresa de la inspeccionada (aprobación de contrataciones de personal, contratos de seguros y convocatorias de personal). Es decir, la ex trabajadora realizaba labores propias y ordinarias de la inspeccionada. Por ello, considerando las labores mencionadas de la ex trabajadora y el objeto social de la inspeccionada, señalada en el numeral 4.1 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, se tiene que las labores que realizaba la ex trabajadora formaban parte de la actividad principal de la inspeccionada, no cumpliendo así, lo precisado por el Tribunal Constitucional señalado en el párrafo precedente, respecto a que, dicha modalidad contractual no puede ser empleada para labores de naturaleza permanente que podrían ser realizadas por un trabajador estable.
- vi. Asimismo, se precisa que, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 1477-2010-PA/TC ha señalado lo siguiente: “(...) Por otro lado, debe precisarse que en los contratos de trabajo referidos no se ha cumplido con la exigencia dispuesta por el artículo 72 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, de precisar en qué consiste, justamente, el servicio para el cual se le contrata, puesto que se ha limitado a decir que se contrata al demandante para desempeñar



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

determinado cargo carao, es decir, se ha omitido especificar cuáles el servicio concreto que deberá cumplir el demandante como trabajador o cuáles son las funciones que va a desempeñar, ni tampoco ha justificado la temporalidad del contrato, es decir, el contrato de trabajo no está causalizado. pues no se especifica la obra o servicio concreto a cumplir. (...) En consecuencia, habiéndose determinado que entre las partes existía una relación laboral a plazo indeterminado, el demandante sólo podía ser despedido por una causa justa relacionada con su conducta o capacidad laboral (...)."

- vii. Sobre el particular, se debe precisar que, de la revisión de todos los contratos de trabajo celebrados entre la inspeccionada y la ex trabajadora, que obran a folios 6 al 15 del expediente de inspección, se advierte que, no se especifica las funciones o labores que debía desempeñar la ex trabajadora, precisando solo el cargo de "Administradora" o "Jefa de Administración."
- viii. Del mismo modo, es importante señalar que, este Despacho advierte que, los cuestionados contratos de trabajo tampoco han cumplido con la exigencia legal de precisar la causa objetiva que justifique la contratación temporal de la ex trabajadora. En efecto, del examen de la primera y segunda cláusula de los contratos de trabajo exhibidos por la inspeccionada, se determina que, la inspeccionada ha pretendido justificar la celebración del contrato de trabajo modal para obra determinada, señalando únicamente que, los contratos de obras suscritos por la inspeccionada con otras empresas, la habilitan a celebrar contratos a plazo fijo, dada la temporalidad del requerimiento de personal. Sin embargo, esto es una afirmación genérica que no permite entender los motivos de la contratación de la ex trabajadora, más aún si, en los propios contratos no se ha especificado las funciones que debía desarrollar la ex trabajadora, que debían ser de naturaleza temporal. Por el contrario, en el presente caso, de acuerdo a los Hechos Constatados por los inspectores comisionados contemplados en el Acta de Infracción, se ha evidenciado que, la ex trabajadora realizaba labores de Coordinación de Gestión de Personas de toda la empresa; es decir, atendía actividades de naturaleza permanente, propias de la actividad principal de la inspeccionada, lo que en el caso en concreto no puede servir de causa objetiva justificante. Esto en la medida en que no existe razón material para evitar una contratación a tiempo indeterminado que constituye la regla general en las relaciones laborales de naturaleza privada, fundamento que se desprende de la Sentencia recaída en la Casación Laboral N° 24819-2017 emitida por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- ix. Entonces, conforme a los argumentos antes expuesto sobre este extremo del recurso de apelación de la inspeccionada, este Despacho determina que se encuentra acreditado la desnaturalización de los contratos sujetos a modalidad celebrados entre la inspeccionada y la ex trabajadora; por lo que, entre ellas existía una relación laboral de naturaleza indeterminada, conforme a lo dispuesto en el literal d) del artículo 77° del TUO de la LPCL.
- x. Asimismo, resulta necesario detallar los criterios analizados por los inspectores comisionados precisados en el Acta de Infracción, los mismos que fueron recogidos tanto por la autoridad instructora en el Informe Final, como por la autoridad inferior en grado en la resolución apelada, siendo los siguientes:
- a. Especificar la modalidad contractual de que se trata (obra determinada o servicio específico)
  - b. Identificar las circunstancias que determinan su duración.
  - c. Que, la obra o servicio sea autónomo de la actividad principal y habitual de la empresa.
  - d. Identificar y especificar, con precisión y claridad, la obra o servicio que constituye el objeto del contrato en que va a ser empleado el trabajador, y
  - e. Desarrollar la actividad laboral a desarrollar por el trabajador, con el fin de que éste sea ocupado normalmente en la ejecución o en el cumplimiento del contrato y no en tareas distintas.
- xi. Entonces, al establecer el objeto del contrato se debe determinar la modalidad contractual, si corresponde a obra determinada o servicio específico.
- xii. Por otro lado, el criterio contemplado en el literal b) tiene su sustento en lo dispuesto en el artículo 72 del TUO de la LPCL ya antes acotado, pues dispone como requisito formal para la validez de los contratos modales que éstos deben consignar de forma expresa su duración, las causas objetivas determinantes de la contratación y demás condiciones de la relación laboral. Entonces, al deber establecer las causas objetivas determinantes de la contratación, se determinarán las circunstancias que justifican la duración, pues precisamente la causa objetiva nace de una necesidad temporal o transitoria del empleador.
- xiii. Entonces, tal y como se puede advertir de lo antes expuesto por este Despacho, los criterios analizados por los inspectores comisionados, en el numeral 4.7 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, y que sirvieron para concluir que los contratos de trabajo celebrados entre la inspeccionada y la ex trabajadora, sujetos a modalidad, habían sido desnaturalizados, los mismos que fueron recogidos por



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

la autoridad instructora y la autoridad inferior en grado, obedecen en estricto a lo dispuesto en el TUO de la LPCL (artículos 63° y 72°) y a las decisiones emitidas por el Tribunal Constitucional en sus sentencias. Por lo tanto, lo alegado por la inspeccionada carece de sustento legal.

- xiv. Por otro lado, en el numeral 4.8 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, los inspectores comisionados dejaron constancia de la no emisión de la medida inspectiva de requerimiento, en virtud a que, la infracción imputada a la inspeccionada, resulta ser de carácter insubsanable en el tiempo, por cuanto los efectos no pueden ser revertidos, en atención a lo expuesto en el numeral 2 del artículo 49 del RLGIT que señala: “(...) Las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos. (...)”
- xv. Al respecto se debe precisar que, a la fecha de efectuar la modificación del tipo de relación laboral de plazo determinado a plazo indeterminado, la ex trabajadora ya se encontraba cesada, y esto por decisión propia de la inspeccionada al no renovar el contrato, situación que trae como consecuencia que, los efectos del incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la contratación a plazo determinado no puedan ser revertidos. Por tanto, la modificación de la planilla en cuanto al tipo de contrato a plazo indeterminado resulta ser meramente formal, pues no se demuestra que se haya revertido el daño o perjuicio causado a la ex trabajadora, esto es, continuar con el vínculo laboral, precisamente porque el 30 de junio de 2018, la ex trabajadora cesó, por decisión propia de la inspeccionada de no renovar el contrato. Por tanto, de acuerdo a los argumentos antes expuestos, lo alegado por la inspeccionada carece de sustento factico y legal, no siendo posible aplicar el eximente de responsabilidad por subsanación de las infracciones imputadas contemplado en el literal f) del artículo 2579 del TUO de la LPAG.
- 1.6.** Con fecha 16 de julio de 2021, la impugnante presentó recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 981-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 23 de junio del 2021.
- 1.7.** La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM N° 1312-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 18 de agosto de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

#### **II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**

- 2.1. Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981<sup>3</sup>, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, Sunafil), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2. Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981<sup>3</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>4</sup> (en adelante, **la LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR<sup>5</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>6</sup> (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

<sup>3</sup>Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales  
Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)"

<sup>4</sup> Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

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

<sup>5</sup> Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

<sup>6</sup> Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema."



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha 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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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 CORPORACIÓN MAYO S.A.C.**

- 4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que CORPORACIÓN MAYO S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 981-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 9,337.50 por la comisión de una (01) infracción, tipificada como MUY GRAVE, prevista en el numeral 25.5 del artículo 25, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 28 de junio 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 CORPORACIÓN MAYO S.A.C.

#### **V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

- 5.1. Con fecha 16 de julio del 20201, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 981-2021-SUNAFIL/ILM en los argumentos siguientes:
  - Interpretación errónea del artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, al darle un sentido que no tiene.

En el considerando 15 de la resolución impugnada se ha concluido que el contrato de trabajo a plazo fijo celebrado entre la ex trabajadora Carla Durante y la impugnante se habría desnaturalizado convirtiéndose en un contrato de trabajo a plazo indeterminado por la falta de un requisito formal señalado en el artículo 72 del TUO de la LPCL, específicamente al no consignarse la causa objetiva determinante de la contratación a plazo fijo. Ahora bien, para efectos de comprender en toda su extensión a la cláusula segunda del contrato es preciso extraer lo siguiente: "(...) Asimismo, EL EMPLEADOR suscribe un contrato con el proyecto especial del Ministerio de Transporte y Comunicaciones Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – PROVIAS NACIONAL para la



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

coordinación y ejecución del proyecto “CONTRATACIÓN DE SERVICIO DE GESTIÓN, MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN VIAL POR NIVELES DE SERVICIO DEL CORREDOR VIAL: EMP.PE-3N (LA CIMA) – CONOCANCHA – EMP. PE-22 (CHINCHAN)”, en adelante EL SERVICIO, quien requiere los servicios del EL TRABAJADOR en forma temporal. Lo antes señalado habilita a EL EMPLEADOR a celebrar con sus trabajadores contratos de trabajo a plazo fijo para obra determinada, dada la temporalidad del requerimiento de personal”, de esta manera la causa objetiva de la contratación de la ex trabajadora viene a ser el requerimiento temporal de personal que, evidentemente, tiene como origen la suscripción de un contrato para la ejecución del servicio de gestión, mejoramiento y conservación vial por niveles del Corredor Vial existente entre la Cima y Chinchán, con el Ministerio de Transporte y Comunicaciones por medio de Provías Nacional.

De otro lado, el contrato suscrito entre la ex trabajadora y la impugnante se encuentra regulado en el artículo 63 del TUO de la LPCL, pues de lo establecido en dicho artículo el objeto de este tipo de contrato modal vendría a ser la realización de una obra o servicio, del cual no se requiere de la presencia de otro elemento o característica para que el contrato se encuentre plenamente justificado, estando a ello, resulta extraño que en la resolución impugnada señale que en el contrato no especifica en forma clara e indubitable la causa objetiva de la contratación, señalando además que en dicho contrato la redacción es simple, es decir, genérica e indeterminada, que de cierta forma la Autoridad Inspectiva estaría exigiendo que se detalle otro elemento o factor distinto a la existencia de una nueva obra y/o servicio específico, lo cual de por sí basta de conformidad con lo señalado en el artículo 63 del TUO de la LPCL, creando así un nuevo estándar de evaluación desconocido para la empresa y que no encuentra sustento alguno en la normativa laboral.

Asimismo, en el considerando 3.14 de la resolución impugnada se hace referencia a una serie de criterios de análisis que permite a la autoridad inspectiva determinar un caso de desnaturalización, cuyo origen de dichos criterios sería el Tribunal Constitucional; sin embargo, no especifica cual sería el pronunciamiento del máximo intérprete de la Constitución que establecería y desarrollaría dichos criterios, no obstante, en el Acta de Infracción se citó como fuente de estos criterios la Sentencia recaída en el Expediente N° 1477-2010-PA/TC, pero de la revisión de dicha sentencia no se pudo detectar la presencia de dichos criterios; sin embargo, en el fundamento del voto del magistrado Eto Cruz, quien suscribió la fundamentación y el fallo de la sentencia, se encuentran los criterios empleados por la Autoridad Inspectiva. Sin perjuicio de ello, no todo pronunciamiento del Tribunal Constitucional o de alguno de sus miembros es susceptible de ser



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

considerado como una sentencia, dado que de acuerdo a lo señalado en el artículo 10 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, únicamente aquellos pronunciamientos en los que se cuenta con la mayoría simple de los votos emitidos son susceptibles de considerarse decisiones del Tribunal Constitucional, es así que, los fundamentos del voto de Eto Cruz, referente a los criterios para determinar la desnaturalización del contrato modal no forman parte de la sentencia del Tribunal Constitucional, por tanto, no son susceptibles de generar efectos jurídicos

La propia Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral emitió el Protocolo N° 003-2016-SUNAFIL/INII "Protocolo para la fiscalización de contratos de trabajo sujeto a modalidad", documento técnico normativo que establece las pautas para determinar el uso adecuado o inadecuado de los contratos de trabajo sujetos a modalidad, del cual señala que la Autoridad Inspectiva deberá requerir la documentación que acredite la existencia de la causa objetiva de la contratación a plazo fijo, algo que no ha sido realizado por el órgano instructor, quien se limitó a analizar lo señalado en el texto del contrato de trabajo suscrito con la ex trabajadora.

- Inaplicación del literal f) del artículo 257 del TUO de la LPAG y el artículo 49 del RLGIT establece que constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por haber subsanado la infracción antes de la notificación de la imputación de cargos

Mediante escrito de fecha 20 de setiembre de 2018, la empresa comunicó la subsanación indicando haber cumplido con precisar el tiempo de contratación de la ex trabajadora Carla Jeannette Durante Nava, acreditando ello con la modificación de la constancia de alta del trabajador emitida por SUNAT, señalando que la contratación laboral había sido a plazo indeterminado, rectificación de la constancia de presentación laboral correspondiente a los meses de junio y julio de 2018; sin embargo, esto fue rechazado por la autoridad inspectiva y la Intendencia tal como puede observarse en el considerando 17 de la resolución impugnada indica que dicha infracción fue declarada insubsanable, en tanto la modificación de la planilla realizada por la impugnante no habría revertido el daño o perjuicio ocasionado a la ex trabajadora, por el contrario, de haberse revertido el efecto de la hipotética falta, se continuaría con el vínculo laboral.

En la Resolución de Sub Intendencia N° 797-2018-SUNAFIL/ILM en el procedimiento inspectivo, el Inspector verificó que el registro de alta de los trabajadores de la empresa inspeccionada en la planilla, se realizó fuera del plazo establecido por el artículo 4-A del Decreto Supremo N° 018-2007-TR, el cual dispone que el empleador se encuentra obligado a registrar a sus trabajadores



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

dentro del día en que se produce el ingreso a prestar sus servicios, en adición a ello, situación similar a lo desarrollado en la presente Acta de Infracción, el Inspector señaló que el registro de los trabajadores en la planilla fuera de plazo constituye infracción de carácter insubsanable, por la naturaleza del bien afectado y debido a que la afectación resulta irreparable e irreversible; sin embargo, la Intendencia determinó que, de conformidad con el artículo 49 del RLGIT, la conducta infractora realizada por el administrado tiene carácter subsanable, pues que al registrar en su planilla a un trabajador en una fecha distinta a la de su fecha de ingreso es una afectación del derecho que puede ser revertida, en vista que, el empleador bien puede subsanar la omisión consignando en la planilla electrónica la fecha correcta del inicio de la relación laboral. En tal sentido, la calificación del carácter insubsanable de la infracción realizada por el Inspector resulta errónea.

Asimismo, señala que la Intendencia en el año 2014, a través de Resolución, concluyó que la inspeccionada, ya había cumplido con registrar en planilla a los trabajadores desde su fecha de ingreso; y que, si bien, dicha inscripción fue extemporánea, al concluir las actuaciones de investigación, el Inspector de Trabajo debía advertir al empleador para que no vuelva a incurrir en inconducta, de esta manera, señala que el Inspector del Trabajo no debió extender el Acta de Infracción, considerando que ya no existía un perjuicio directo para el trabajador, pues con ello se ha subsanado la falta en los términos señalados en el artículo 49 del RLGIT y el literal f) del artículo 257 del TUO de la LPAG, correspondiendo eximir de responsabilidad administrativo a la empresa respecto de este hecho.

#### **VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN**

##### **Sobre la interpretación errónea del artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, al darle un sentido que no tiene.**

- 6.1. 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.
- 6.2. 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.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.3. Para efectos de interpretar adecuadamente el artículo 72° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, se debe tener presente que para la validez de los contratos sujetos a modalidad, entre otros, del contrato para obra determinada o servicio específico, deberá necesariamente constar por escrito y por triplicado, debiendo consignarse en forma expresa su duración, y las causas objetivas, las cuales dependerán de la contratación sujeta a modalidad; además, de contener las demás condiciones de la relación laboral y las formalidades previstas en los artículos 72° y 73° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.
- 6.4. La desnaturalización de los contratos de trabajo sujetos a modalidad, se ciñen en los siguientes supuestos: a) si el trabajador continúa laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado, o después de las prórrogas pactadas, si estas exceden del límite máximo permitido; b) cuando se trata de un contrato para obra determinada o de servicio específico, si el trabajador continúa prestando servicios efectivos, luego de concluida la obra materia de contrato, sin haberse operado renovación; c) si el titular del puesto sustituido, no se reincorpora vencido el término legal o convencional y el trabajador contratado continuare laborando; d) cuando el trabajador demuestre la existencia de simulación o fraude a las normas establecidas en la presente ley, en observancia de lo prescrito en el artículo 77° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (énfasis añadido)
- 6.5. De folios 6 al 15 del expediente inspectivo, obran los contratos de trabajo denominados a plazo fijo por obra determinada, suscritos entre las partes, del cual se advierte de la cláusula segunda: "(...) por el presente documento el EMPLEADOR contrata a Plazo Fijo bajo modalidad de obra determinada, los servicios de EL EMPLEADOR quien desempeñará el cargo de "ADMINISTRADORA", en el servicio mencionado de la cláusula primera, debiendo someterse al estricto cumplimiento de la labor para lo cual ha sido contratado bajo las directivas que emanen de su Inmediato superior, de conformidad con el artículo 9° del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR."
- 6.6. De lo anotado, se infiere que la contratación de la ex trabajadora, bajo la modalidad por obra determinada, no tiene el debido sustento objetivo, pues esta situación denota que en realidad el empleador utiliza la mencionada modalidad contractual como una fórmula vacía, con el único propósito de simular labores de naturaleza permanente



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

como si fueran temporales, incurriéndose de este modo en el supuesto de desnaturalización del contrato, previsto en el inciso d) del artículo 77° del Decreto Supremo N.º 003-97-TR, lo que acarrea que el contrato de trabajo por obra determinada de la ex trabajadora se haya convertido en uno de duración indeterminada.

- 6.7. Por otro lado, debe precisarse que en los contratos de trabajo referidos no se ha cumplido con la exigencia dispuesta por el artículo 72° del Decreto Supremo N.º 003-97-TR, de precisar en qué consiste, justamente, el servicio para el cual se le contrata, puesto que se ha limitado a decir que se contrata a la ex trabajadora para desempeñar determinado cargo, es decir, se ha omitido especificar cuál es el servicio concreto que deberá cumplir la señora Carla Jeannete Durante Nava, como trabajadora o cuáles son las funciones que va a desempeñar, es decir, el contrato de trabajo no está causalizado, pues no se especifica la obra o servicio concreto a cumplir.
- 6.8. Sobre la temporalidad del servicio que presta para la impugnante, aspecto con el que se pretende sustentar la naturaleza temporal del contrato de trabajo materia de análisis, en el considerando 3.5 de la resolución impugnada, el inferior en grado ha señalado que cada modalidad contractual prevista por el legislador tiene sus propias peculiaridades. En el caso de los contratos para obra determinada, conforme lo señala el artículo 63 del TUO de la LPCL, su uso no procede para cualquier tipo de tareas de carácter específico y de duración determinada, sino solamente respecto de aquellas que, integrándose dentro de sus tareas ordinarias a las que se dedica la empresa, son de carácter temporal, por su propia naturaleza, y no debido a la concurrencia de factores exógenos. Esta interpretación ha sido amparada en distintas sentencias del Tribunal Constitucional recaídas, entre otras, en los Expedientes N° 1477-2010-PA/TC y N° 04209-2011-AA/TC que establecen parámetros para la celebración de este tipo de contratos sujeto a modalidad.
- 6.9. A mayor abundamiento, acorde con lo establecido en el fundamento 4° de la sentencia recaída en el Exp. N° 1477-2010-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que no se cumple con la exigencia del art. 72 de la Ley de Productividad y Competitividad<sup>7</sup> Laboral cuando se contrata mediante un contrato de trabajo de servicio específico y en éste se limita a señalar que se contrata “para desempeñar determinado cargo, es decir, se ha omitido especificar cuál es el servicio concreto que deberá cumplir el demandante como trabajador o cuáles son las funciones que va a desempeñar, ni tampoco ha

---

<sup>7</sup> “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”.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

justificado la temporalidad del contrato, es decir, el contrato de trabajo no está causalizado, pues no se especifica la obra o servicio concreto a cumplir”.

- 6.10 En atención a lo antes expuesto, no se puede sostener que la impugnante haya cumplido con las formalidades que se requieren para el uso del contrato por obra determinada, pues como ha tenido ocasión de observar la autoridad de segunda instancia en el considerando 3.12 de su pronunciamiento, no se especifica en forma clara e indubitable la causa objetiva de la contratación que justifique la naturaleza temporal de los mismos; en razón de que en dichos contratos la redacción es simple, siendo la referencia a sus funciones de tipo genérico, lo cual no permite identificar si los servicios responden o no a labores propias del giro del negocio o a otras distintas y temporales.
- 6.11 Siendo así, se encuentra acreditado que el contrato para servicio específico, antes mencionado, se encuentra desnaturalizado por el supuesto previsto en el inciso d) del artículo 77° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, respecto a la existencia de simulación o fraude a las normas establecidas en la presente ley.
- 6.12 En ese orden de ideas, considerando la presunción legal prevista en los artículos 16<sup>8</sup> y 47<sup>9</sup> de la LGIT, por el que por el cual los hechos constatados por los Inspectores de Trabajo que se formalicen en Actas de Infracción, observándose los requisitos que se establezcan, **se presumen ciertos y merecen fe**, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos e intereses puedan aportar los interesados; se aprecia que el inferior en grado ha motivado su decisión de sancionar a la impugnante por las infracciones que fueron imputadas en el Acta de Infracción, no sólo en base a las conclusiones arribadas por el personal inspectivo, sino evaluando nuevamente el material probatorio que se tuvo a la vista en la etapa de actuaciones inspectivas y los alegatos presentados, por lo que no puede acusarse que el

---

<sup>8</sup> **Artículo 16.- Actas de Infracción.**

“(…)

Los hechos constatados por los Inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presume ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

El mismo valor y fuerza probatoria tendrán los hechos comprobados por la Inspección de Trabajo que se reflejen en los informes, así como en los documentos en que se formalicen las medidas inspectivas que se adopten”

<sup>9</sup> **Artículo 47.- Carácter de las Actas de Infracción.**

Los hechos constatados por los servidores de la Inspección de Trabajo que se formalicen en Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, merecen fe, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables en defensa de sus respectivos derechos e intereses.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

pronunciamiento venido en alzada haya utilizado argumentos errados para determinar sanción. Por tanto, corresponde a esta sala desestimar el recurso en este extremo.

#### **Sobre el cuestionamiento respecto de la cita que hace el inspector de trabajo en la imputación contenida en el acta de infracción**

- 6.13 El caso sometido a análisis presenta una sanción impuesta por la inspección del trabajo contra el empleador por no haberse cumplido con el principio constitucional de causalidad en la celebración de un contrato laboral a plazo determinado, en la modalidad “obra determinada o servicio específico”. En la imputación, el acta de infracción refirió como sustento de su razonamiento objetante de la validez del contrato temporal celebrado, a un voto singular plasmado con ocasión de la emisión de la Sentencia del Tribunal Constitucional del expediente núm. 1477-2010-PA/TC. El inspector actuante se refirió equivocadamente a dicho voto singular como si fuese parte de la decisión que resolvía el caso, citando un pasaje en el que un magistrado del Alto Tribunal se refirió a “elementos que el empleador debe apreciar, sistemáticamente, al momento de contratar a una persona bajo la modalidad de servicio específico hora determinada”.
- 6.14 Debe establecerse, entonces, si aquella cita infeliz, vicia sustancialmente de la imputación o si consiste en un vicio no trascendente que, por tanto, no desvirtúa la oportunidad del imputado de ejercer su derecho de defensa.
- 6.15 En consecuencia, lo primero a determinarse es si la imputación se basa sobre una posición realmente singular de parte del magistrado que suscribió el voto citado por el inspector, o si, por el contrario, la imputación se remite indirecta, pero ciertamente, a un contenido del bloque de legalidad aplicable sobre la causalidad de los contratos temporales. Es así que observamos que la cita empleada en el Acta de Infracción se ha referido a elementos cuya raigambre reside en la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación del contrato examinado y no en la perspectiva individual de un magistrado, conforme con el principio constitucional de causalidad. Por tanto, no se evidencia que el acta de infracción haga referencia a una tesis discordante de aquella sólida corriente constitucional, sino que se observa una remisión indirecta —aunque imperfecta— que, de todos modos, propone la aplicación de postulados exigibles al contrato de trabajo temporal fiscalizado.
- 6.16 La remisión a la jurisprudencia constitucional en la imputación efectuada ya se encontraba recogida en diversas sentencias del Tribunal Constitucional y han perfilado el régimen de contratación temporal en el país. En el siguiente recuadro citamos, a modo de ejemplo, algunos de dichos pronunciamientos:



*Tribunal de Fiscalización Laboral*  
*Primera Sala*

**Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

<b>Supuestos cuyo incumplimiento acreditan el fraude en el uso del contrato para obra o determinada o servicio específico, según el voto singular en la Sentencia del Tribunal Constitucional (Exp. N° 1744-2010-PA/TC)</b>	<b>Jurisprudencia constitucional sobre elementos del contrato para obra determinada o servicio específico</b>
a) Especificar la modalidad contractual de que se trató (obra determinada o servicio específico);	<p><i>“Se aprecia del tenor del contrato que tanto en el título como en la introducción y en la cláusula tercera se denomina al contrato que se celebra con el nombre de contrato “para obra determinada o servicio específico”, sin embargo, no se precisa si el trabajador habrá de realizar una obra determinada o prestar un servicio específico, supuestos, evidentemente, distintos (...).”</i></p> <p>Fundamento jurídico 4 de la Sentencia del 3 de setiembre de 2009, Exp. 2326-2007-PA/TC</p>
b) Identificar las circunstancias que determinan su duración;	<p><i>“(…) por otro lado, asumiendo la versión de la parte emplazada, en el sentido que contrató al recurrente para que le preste un servicio específico, no ha cumplido la exigencia legal de precisar en qué consiste, justamente, el servicio para el cual se lo contrata, puesto que se ha limitado a decir que se contrata al demandante como Auxiliar A para desempeñarse “(…) en cualquier sector del ámbito del Proyecto cuando así se le requiera, (...)”; esto es, se ha omitido especificar cuál es el servicio concreto que deberá cumplir el trabajador. Esta situación denota que en realidad el empleador utiliza la mencionada modalidad contractual como una fórmula vacía, con el único propósito de simular labores de naturaleza permanente como si fueran temporales, incurriéndose de este modo en el supuesto de desnaturalización del contrato, previsto en el inciso d) del artículo 77º del Decreto Supremo N.º 003-97-TR, lo que</i></p>



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

	<p><i>acarrea que el contrato del demandante se haya convertido en uno de duración indeterminada”.</i></p> <p>Fundamento jurídico 4 de la Sentencia del 3 de setiembre de 2009, Exp. 2326-2007-PA/TC</p>
<p>c) Que, la obra o servicio sean autónomos de la actividad principal y habitual de la empresa;</p>	<p><i>“Así, se entiende, que esta modalidad contractual no puede ser empleada para labores de naturaleza permanente que podrían ser realizadas por un trabajador estable, sino que se trata más bien de una modalidad contractual que le permite al empleador dar cobertura a aquellas labores temporales o estrictamente especializadas, que no forman parte de las labores permanentes de la empresa, y que requieran un plazo determinado, sustentado en razones objetiva, que puede ser renovado en la medida que las circunstancias así lo ameriten. Lo contrario, es decir, permitir que esta modalidad de contratación "por obra determinada" o servicio específico" sea usada para la contratación de trabajadores que van a realizar labores permanentes o del giro principal de la empresa, vulneraría el contenido del derecho al trabajo en su segunda acepción”.</i></p> <p>Fundamento jurídico 10 de la Sentencia del 3 de setiembre de 2009, Exp. 2326-2007-PA/TC.</p>
<p>d) Identificar y especificar, con precisión y claridad, la obra o servicio que constituye el objeto del contrato, en que va ser empleado el trabajador</p>	<p><i>“Al respecto, este Colegiado considera que, además de no especificar si era un contrato para obra determinada o de servicio específico, igualmente la entidad demandada no cumplió con expresar la causa objetiva determinante de la contratación o de la necesidad perfectamente delimitada a satisfacerse mediante una contratación temporal, sino que, por el contrario, la mención genérica del puesto de trabajo del recurrente pone de manifiesto la existencia de una necesidad permanente del</i></p>



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

	<p><i>empleador, que requiere la contratación de un trabajador a plazo indeterminado, al cual perfectamente podía encomendársele la labor de vigilancia en las obras a ser ejecutadas por la entidad municipal emplazada”.</i></p> <p>Fundamento jurídico 3.3.3 de la Sentencia del 6 de marzo de 2013, Exp. 4110-2012-PA/TC.</p>
<p>e) Desarrollar la actividad laboral a desarrollar por el trabajador, con el fin de que éste sea ocupado normalmente en la ejecución de aquella o en el cumplimiento del contrato y no en tareas distintas.</p>	<p><i>“Esta imprecisión se manifiesta también en la segunda cláusula de ambos contratos, cuando se expresa que el trabajador debe “(...) desarrollar las labores específicas que señale su jefatura respectiva.”; y se corrobora con el hecho que se contrata al demandante para que preste servicios en el Área de Comercialización Catastro y Medición, no obstante lo cual, su empleadora le asigna labores en el Área de Atención al Cliente y Venta de Conexiones y, posteriormente, en el Área de Facturación y Cobranzas; por consiguiente, la emplazada contrató realmente al demandante para que realice labores de naturaleza permanente; sin embargo, simuló la prestación de un servicio específico inexistente”.</i></p> <p>Fundamento jurídico 5 de la Sentencia del 25 de setiembre de 2009, Exp. 1409-2009-PA/TC.</p>

- 6.17 El segundo elemento a determinarse es si la motivación defectuosa en este caso constituye un vicio insalvable. El Tribunal Constitucional ha formulado una tipología orientativa que, entre otros pronunciamientos, ha referido en el caso *Llamoja* — fundamento jurídico 7 de la Sentencia del 13 de octubre de 2008, recaída en el expediente 728-2008-PHC/TC— sobre infracciones al deber de motivación que se manifiestan entre las que, vista la discusión existente en este caso, resalta la *falta de motivación interna del razonamiento*. Conforme con el Alto Tribunal, *“La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso*



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

*absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa” (punto b del mismo fundamento citado).*

- 6.18 Por más que la referencia citada está situada en la actuación jurisdiccional, el ejercicio de la justificación de la decisión en sede administrativa no escapa de aquella misma razón. Para el caso examinado, advertimos que no existe una inferencia inválida (el régimen del principio de causalidad está afirmado en sólida jurisprudencia constitucional) ni se advierte una inconsistencia narrativa (se yerra al atribuirse carácter de *ratio decidendi* de la resolución a un pasaje del voto singular de un magistrado, sin que se descarte el entroncamiento de aquel voto singular con la jurisprudencia constitucional aplicable que, como hemos dicho, forma parte del bloque de legalidad vigente sobre la contratación temporal en nuestro sistema jurídico).
- 6.19 En tercer lugar, el ejercicio del derecho de defensa no se ha lesionado, conforme lo acredita el hecho de que exista una imputación por el uso objetable de un contrato a plazo determinado y haya existido una imputación que refleja al bloque de legalidad aplicable sobre dicha institución del Derecho Laboral.
- 6.20 Si bien es cierto que el inspector eligió una referencia equivocada, al dar a un voto singular un peso normativo que no tiene, tampoco puede negarse que su argumentación se fundamenta en el derecho desarrollado por la copiosa jurisprudencia constitucional vigente al respecto, que refrenda la interpretación que realizó de los hechos<sup>10</sup>. No se trata, por tanto, de un yerro que determine un vicio trascendente ni insalvable, conservándose dicho acto, puesto que se trata de un error formal, pero no sustantivo.
- 6.21 La invocación a una infracción al debido procedimiento, en este caso, por una motivación del acta que atribuye calidad de fundamento jurídico a la expresión de un voto singular, no resulta procedente. Es pertinente recordar que el debido proceso, si bien tiene un valor sustantivo e instrumental, no puede divorciarse de otros valores sustantivos existentes en el Sistema Jurídico. El bloque de legalidad invocable sobre el régimen de los contratos temporales es uno; el principio de causalidad, otro; y junto

<sup>10</sup> Al punto que coincide con lo tratado en el protocolo de fiscalización de contratos temporales de 2016, en el acápite 9.3.1.2.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

con ellos, la comprobación de que no existe una afectación tangible al derecho de defensa del administrado.

6.22 En un caso como el analizado, entonces, la sanción administrativa es procedente.

#### **Sobre inaplicación del literal f) del artículo 257 del TUO de la LPAG y el artículo 49 del RLGIT establece que constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por haber subsanado la infracción antes de la notificación de la imputación de cargos.**

6.23 El literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>11</sup>, establece que la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

6.24 En ese sentido, corresponde indicar que, a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:

- i) Que se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- ii) Que se produzca de manera voluntaria.
- iii) Que se acredite la subsanación de la conducta infractora<sup>12</sup>.

6.25 Ahora bien, para verificar si se configura la eximente de responsabilidad administrativa, no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha, así como desde los efectos que despliega, pues existen infracciones que, debido a su propia naturaleza, no son susceptibles de ser subsanadas.

<sup>11</sup> "TUO DE LA LPAG

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255".

<sup>12</sup> Con relación a la subsanación voluntaria, debe señalarse de manera referencial que "(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...)". Ministerio de Justicia (2017). Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, p. 47.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.26 Se debe tener en cuenta que ante “(...) la presencia de un evento dañoso es necesario realizar acciones que cambien para mejor el estado de las cosas. Es decir, vuelvan las cosas –en la medida de lo posible– al estado anterior al de la infracción”<sup>13</sup>. En ese contexto, nos encontraremos frente a una infracción insubsanable cuando, pese a las acciones del titular de la falta, se advierta la imposibilidad de retornar al estado fáctico anterior a la consumación de los efectos ilícitos de la conducta pasible de sanción.
- 6.27 El personal inspectivo dejó constancia en el numeral 4.8 de los hechos constatados del Acta de Infracción lo siguiente: “(...) al encontrarse cesada la trabajadora recurrente con fecha 30/06/2018 conforme al T-Registro baja de la Planilla Electrónica, exhibida por el sujeto inspeccionado, y al haberse determinado la desnaturalización del contrato de trabajo, se advierte que dicha conducta constituye una infracción a la norma socio laboral, la misma que dada su naturaleza, resulta ser de carácter insubsanable en el tiempo, por cuanto no pueden ser revertidos; de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 49 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo sobre el carácter insubsanable de las infracciones establece lo siguiente: "Las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos"; por lo que otorgarle un plazo para su cumplimiento resulta sin efecto subsanatorio. Sin embargo,"respecto de este extremo el sujeto inspeccionado a partir de la fecha deberá de abstenerse de practicar los actos descritos como conducta infractora”.
- 6.28 Estando lo anterior, corresponde señalar que al haberse acreditado la desnaturalización del contrato y teniendo en cuenta la fecha de cese 30/06/2018 de la ex trabajadora, la medida de requerimiento posee naturaleza insubsanable, toda vez que todo acto posterior no remediará los efectos negativos por incumplir dentro del plazo otorgado por la autoridad inspectiva, afectando seriamente la eficacia de la función inspectiva<sup>14</sup>, puesto que sus actuaciones persiguen, precisamente, la promoción del cumplimiento estricto de las normas socio laborales dentro del desarrollo del procedimiento de inspección.

---

<sup>13</sup> César Abraham Neyra Cruzado, La subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por infracciones ambientales detectadas en los sectores extractivos y productivos, Revista Derecho & Sociedad (2020): 82.

<sup>14</sup> “RGLIT

Artículo 15.- Deberes de colaboración con los inspectores del trabajo

15.1 Durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley”.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 6.29 Para mayor sustento, corresponde indicar que el cumplimiento de las infracciones sustantivas a través de una medida de requerimiento, es decir, bajo un mandato por el que se le solicita actuar de una forma determinada, elimina el carácter voluntario en la conducta de subsanar la infracción administrativa, requisito previo para fundamentar el eximente que refiere el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, por lo que, para el caso concreto, no existe posibilidad en aplicar dicho dispositivo<sup>15</sup>.
- 6.30 Por tanto, contrariamente a lo alegado por la impugnante, en el presente caso se ha aplicado correctamente el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG y el artículo 49 del RLGIT, por lo que no cabe acoger el recurso de revisión propuesto.
- 6.31 En ese sentido, corresponde declarar infundado el recurso de revisión interpuesto por CORPORACIÓN MAYO S.A.C.

#### **POR TANTO**

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

#### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** – Declarar, por mayoría, **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por CORPORACIÓN MAYO S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N° 981-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 23 de junio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 686-2019-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.** - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 981-2021-SUNAFIL/ILM en todos sus extremos.

---

<sup>15</sup> Ello incluye naturalmente a la infracción leve descrita en el numeral 23.2 del artículo 23 del RLGIT, relativa a la no entrega de la constancia de cese de la relación laboral.



*Tribunal de Fiscalización Laboral*  
*Primera Sala*

**Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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

**CUARTO.** - Notificar la presente resolución a CORPORACIÓN MAYO S.A.C. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.** - Devolver 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](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese y comuníquese

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

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

**VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL LUIS GABRIEL PAREDES MORALES**

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, discrepo jurídicamente de la posición mayoritaria con la que se ha resuelto el recurso de revisión interpuesto por la impugnante en el extremo en el cual se analiza la aplicación obligatoria y -cuanto menos- falsa de un voto singular que no conforma una Sentencia del Tribunal Constitucional, por parte de las autoridades del sistema de inspección del trabajo.

Considero que, con el mayor aprecio, la mayoría del Tribunal no ha convenido en la necesidad de analizar jurídicamente una situación previa que supone -a mi parecer- no solo la vulneración de garantías mínimas del debido procedimiento administrativo sino también, sientan un precedente que definitivamente apertura espacios de arbitrariedad en la actuación de las instancias del Sistema de Inspección del Trabajo que el Tribunal no puede convalidar.

Sintetizo el sustento de mi posición en las siguientes consideraciones:



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

1. **Sobre la interpretación errónea del artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, al darle un sentido que no tiene.**
  - 1.1. Cabe señalar que el principio de legalidad es uno de los principios ordenadores del Sistema de Inspección del Trabajo que implica el sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes según lo establecido en el numeral 1 del artículo 2 de la LGIT.
  - 1.2. Asimismo, debemos señalar que el principio del procedimiento administrativo se encuentra regulado en el artículo IV numeral 1.2. del Título Preliminar del TUO de la LPAG.<sup>16</sup> Corroborado con lo dispuesto en el artículo 44 de la LGIT en su literal a) señala: “a) Observación del debido proceso, por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho”.
  - 1.3. El artículo 46 de la LGIT determina los requisitos mínimos que debe contener el Acta de Infracción al momento de su emisión, dentro de los cuales se encuentran, **los hechos constatados por el Inspector del Trabajo que motivaron el acta y la especificación de los preceptos y normas vulneradas**. Por su parte, el numeral 48.1 del artículo 48 de la LGIT establece que la resolución que impone **una multa debe estar fundamentada, precisándose, entre otros elementos, la norma legal o convencional incumplida**(énfasis añadido).
  - 1.4. Al respecto, el inferior en grado en mérito a los hechos constatados en el Acta de Infracción, así como del análisis y conclusiones del Informe Final y de la resolución de sanción de primera instancia ha confirmado sanción a la impugnante por haber incurrido en infracción calificado como MUY GRAVE, en materia de relaciones laborales, por desnaturalización de contrato de trabajo sujetos a modalidad suscrita con la ex trabajadora Carla Juannette Durante Nava, infracción prevista en el numeral 25.5 del artículo 15 del RLGIT.

---

<sup>16</sup> “Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.”



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 1.5. Para sustento de la infracción sancionada, el inferior en grado en el considerando 3.6 de la resolución impugnada ha precisado que, conforme a lo establecido en el artículo 53 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, los contratos de trabajo sujetos a modalidad pueden celebrarse cuando así lo requiera 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, a excepción de los contratos de trabajo intermitentes o de temporada que por su naturaleza puedan ser permanentes.
- 1.6. Así también, la autoridad de segunda instancia en el considerando 3.7 de la resolución impugnada ha señalado que, el contrato sujeto a modalidad sólo cabe en determinados supuestos, y requiere para su validez, en concordancia con lo expresado en el artículo 72 del TUO de la LPCL que consigne en forma expresa su duración y las causas objetivas determinantes de la contratación, así como las demás condiciones de la relación laboral. Es así que, conforme al artículo 63 del TUO de la LPCL, los contratos de trabajo por obra determinada o servicio específico son celebrados entre un empleador y un trabajador, con objeto previamente establecido y de duración determinada. Su duración será la que resulte necesaria, y podrá ser renovado las veces que fuere necesaria hasta la conclusión de la obra o servicio objeto de la contratación.
- 1.7. Ahora bien, de la revisión del expediente inspectivo obra a fojas 6 al 15 los contratos de trabajo denominados a plazo fijo por obra determinada, suscritos entre las partes, se advierte en toda ellas en la cláusula SEGUNDO: OBJETO: "(...) por el presente documento el EMPLEADOR contrata a Plazo Fijo bajo modalidad de obra determinada, los servicios de EL EMPLEADOR quien desempeñará el cargo de "ADMINISTRADORA" o "JEFA DE ADMINISTRACIÓN", en el servicio mencionado de la cláusula primera, debiendo someterse al estricto cumplimiento de la labor para lo cual ha sido contratado bajo las directivas que emanen de su Inmediato superior, de conformidad con el artículo 9° del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR".
- 1.8. Cabe precisar que en el Acta de Infracción se ha señalado como norma vulnerada el artículo 72 del LPCL por cuanto -a criterio del inspector- no se habría especificado en los contratos las labores o funciones que ha de desarrollar la ex trabajadora en los servicios de obras indicados, sin citar una norma que establezca tal especificidad ni jurisprudencia o regulación alguna que la contenga.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 1.9. Sobre el particular, cabe precisar que el referido artículo señala que: “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”.
- 1.10. En esta medida, y en referencia únicamente en lo que se refiere al contenido de las decisiones emitidas por los inferiores en grado en el presente procedimiento, en ningún extremo de dicho artículo señala que el contrato deba especificar el extenso las funciones o actividades que se deba desarrollar, empero, señala que éstas deben contener las causas objetivas determinantes de la contratación.
- 1.11. En ese sentido, en los contratos de trabajo a plazo fijo por obra determinada existentes en el expediente inspectivo se establece claramente en su cláusula segunda el objeto de la contratación. En dicha cláusula se señala que la ex trabajadora se desempeñará en la posición de Administradora o Jefe de Administración, para la ejecución y proyectos precisados en las clausulas primeras de dichos contratos.
- 1.12. Dado que no existe una fuente formal del derecho que establezca el criterio sostenido por el Inspector, sin justificación o explicación vinculante alguna, no puede sostenerse que haya existido una desnaturalización del contrato de trabajo sujeto a modalidad y, por tanto, no se encontraría inmerso en el inciso d) cuando el trabajador demuestre la existencia de simulación o fraude a las normas establecidas en la presente ley, en observancia de lo prescrito en el artículo 77° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.
- 1.13. Por otro lado, los Inspectores comisionados en el segundo párrafo del numeral 4.7 de los hechos constatados del Acta de Infracción, los mismos que fueron recogidos por la autoridad de segunda instancia en el considerando 3.14 de la resolución impugnada a fin de fundamentar la sanción propuesta, han traído a colocación lo siguiente:

*“(...) Tribunal Constitucional en el Exp. N° 1477-2010-PA/TC, hace una distinción entre el contrato por obra determinada^, y el servicio específico^; señalando los elementos que el empleador debe apreciar, sistemáticamente, al momento de contratar o una persona bajo la modalidad de servicio específico u obro determinada; caso contrario se produciría, en estricto, un fraude o la ley, haciendo pasar un contrato de trabajo de duración indeterminada como uno de obra o servicio específico*



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

*Dichos elementos son los siguientes:*

- a) Especificar la modalidad contractual de que se trató (obra determinada o servicio específico);*
- b) Identificar las circunstancias que determinan su duración;*
- c) Que, la obra o servicio sean autónomos de la actividad principal y habitual de la empresa;*
- d) Identificar y especificar, con precisión y claridad, la obra o servicio que constituye el objeto del contrato, en que va ser empleado el trabajador; y;*
- e) Desarrollar la actividad laboral a desarrollar por el trabajador, con el fin de que éste sea ocupado normalmente en la ejecución de aquella o en el cumplimiento del contrato y no en tareas distintas.*

*En caso de no cumplir, con estos supuestos al momento de contratar al trabajador, o de no verificarse su realización en la actividad laboral, se puede producir, en estricto, un fraude a la ley laboral, haciendo pasar un contrato de trabajo de duración indeterminada como uno de obra o servicio específico”.*

- 1.14. Sobre lo anterior, es importante enfatizar que la cita glosada no proviene de la parte resolutive o siquiera considerativa de la Sentencia recaída en el Exp. N° 1477-2010-PA/TC. La cita antedicha deriva del fundamento de voto del Magistrado Eto Cruz. Consecuentemente, los “requisitos” que se pretenden imponer a la impugnante no responde a una fuente formal del Derecho en tanto no se ha recogido en una norma ni en una Sentencia del Tribunal Constitucional u otra fuente vinculante.
- 1.15. Es así que, el Acta de Infracción y la resolución apelada, adolecen de motivación defectuosa para sancionar a la impugnante, encontrándonos así ante una vulneración del **principio de legalidad**, que exige actuar con sometimiento a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes, así como del **principio de del debido procedimiento**, en tanto que, la omisión incurrida impide emitir una resolución fundada en hechos y en derecho (énfasis añadido).

#### **2. II. Sobre la presunta vulneración a la garantía de la motivación de las resoluciones**

- 2.1. Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y,



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

- 2.2. En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>17</sup>, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
- 2.3. Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
- 2.4. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto.
- 2.5. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

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

*“[...] [E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. **Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.** [...]”*

*La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para*

---

<sup>17</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

*exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.*

**El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.**

**Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho.** A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que **la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad**, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo". (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: "un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida **resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión.** De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada" (énfasis añadido).

- 2.6. Es por ello, que la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

2.7. En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>18</sup>.

2.8. Respecto a la falta de motivación, en palabras de Guzmán Napurí<sup>19</sup>, se ha expresado lo siguiente:

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

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

*“El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican” (énfasis añadido).*

---

<sup>18</sup> TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público”.

<sup>19</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 2.10. Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
- 2.11. Conforme se ha identificado previamente, se evidencia que las instancias que precedieron al Tribunal de Fiscalización Laboral en el análisis y emisión de los actos administrativos respectivos no cumplieron con garantizar una adecuada motivación, máxime tratándose de un procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional.
- 2.12. Es ilustrativo de lo anterior que las instancias del sistema a cargo del procedimiento no hayan analizado las alegaciones del administrado considerando lo señalado en el acápite 1, respecto de la aplicación de un estándar que resulta falso.
- 2.13. Consecuentemente, las instancias del sistema responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes o jurisprudencia constitucionalmente establecidos.
- 2.14. En tal sentido, la resolución impugnada adolece de motivación defectuosa para sancionar a la impugnante, encontrándonos así ante una vulneración del **principio de legalidad**, que exige actuar con sometimiento a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes, así como del **principio de del debido procedimiento**, en tanto que, la omisión incurrida impide emitir una resolución fundada en hechos y en derecho (énfasis añadido).
- 2.15. Dado que en el expediente las autoridades del sistema de inspección del trabajo no han acreditado la existencia de una fuente formal del derecho que establezca el criterio sostenido por el Inspector, este Tribunal carece de los elementos de juicio suficientes para decidir respecto de la alegada interpretación errónea del artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral y, consecuentemente, carece de competencia -con la información existente en el



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

expediente- para pronunciarse respecto de si se encontraría inmerso en el inciso d) del artículo 77° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.

- 2.16. En tal sentido, corresponde conducirse de acuerdo con lo señalado en el numeral 227.2 del artículo 227 del TUO de la LPAG, disponiendo la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- 2.17. Debe recordarse a todos los actores del sistema inspectivo que es obligación de toda autoridad administrativa actuar dentro de los parámetros exigidos por ley, por tanto, al haberse impuesto una sanción a la impugnante, vulnerado los principios de legalidad y del debido procedimiento, corresponde dejar sin efecto la sanción de multa impuesta por la autoridad de primera y segunda instancia, ordenando su archivamiento.

### **3. RESULTADO DEL ANÁLISIS REALIZADO**

- 3.1. Conforme a lo señalado en los considerandos precedentes, se advierte que la Resolución de Intendencia N° 981-2021-SUNAFIL/ILM atenta contra la adecuada motivación del acto administrativo, el principio de legalidad y el de debido procedimiento, en concordancia con lo establecido por el TUO de la LPAG a través de los artículos 3, numeral 4 y 6 respectivamente<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-20019-JUS

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...)

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral*

### *Primera Sala*

#### **Resolución N° 413-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

- 3.2. Como consecuencia de lo anterior, la Resolución de Intendencia N° 981-2021-SUNAFIL/ILM está inmersa en las causales de nulidad previstas en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, lo cual corresponde ser declarado por este Tribunal.
- 3.3. Debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, conforme a los artículos 12° y 227° del TUO de la LPAG, con la respectiva devolución de los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana a fin de que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento respecto del recurso de apelación, de acuerdo con sus atribuciones y a lo previsto en la presente Resolución. Cabe precisar que, dada la nulidad manifiesta, no corresponde al Tribunal pronunciarse respecto de los demás extremos del recurso de revisión.
- 3.4. Deberá evaluarse, además, si el inspector y las instancias correspondientes del sistema de inspección del trabajo han incurrido en una falta administrativa o de otra índole, conforme a las normas aplicables sobre la materia, razón por la cual se exhorta a las instancias competentes a tomar las acciones que consideren convenientes.
- 3.5. Cabe precisar que, en el presente caso, el Tribunal no supone o interpreta que la impugnante haya cumplido adecuadamente o no con sus obligaciones en materia laboral, quedando el esclarecimiento de dicho extremo sujeto a la actuación de las diferentes instancias del sistema de inspección del trabajo, con estricta sujeción a la Constitución, las leyes y los reglamentos aplicables, de considerarlo conveniente y conforme a sus competencias.

Documento Firmado Digitalmente  
Luis Gabriel Paredes Morales  
**Vocal Alterno de la Primera Sala**  
Tribunal de Fiscalización Laboral

---

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.  
6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.



## CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, CORPORACION MAYO S.A.C. identificado con RUC: 20531505787 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000413-2021 en fecha 26/10/2021 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.

Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)  
2021413 - Fecha de Depósito: 26/10/2021

LPDERECHO.PE