



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### Resolución N° 597-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	115-2020-SUNAFIL/IRE-LIB
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD
IMPUGNANTE	:	BANCO PICHINCHA S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 222-2021-SUNAFIL/IRE-LIB
MATERIA	:	RELACIONES LABORALES SEGURIDAD SOCIAL LABOR INSPECTIVA

*Sumilla:* Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el BANCO PICHINCHA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 222-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 30 de noviembre de 2021

Lima, 06 de julio de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por el BANCO PICHINCHA S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 222-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 30 de noviembre 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° 263-2020-SUNAFIL/IRE-LIB, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>. Las actuaciones inspectivas culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 078-2020-SUNAFIL/IRE-LIB (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión tres (03) infracciones muy graves en materia sociolaboral, por no registrar en planillas ni en la seguridad social a favor de dos trabajadores como efecto de la desnaturalización de los contratos de locación de servicios; así como por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 18 de febrero de 2020, en la que se solicitó

---

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de control de asistencia; Seguridad social (Sub materias: Inscripción de trabajadores en el régimen de seguridad social en salud y pensiones); Planillas o registros que la sustituyan (Sub materia: Registro trabajadores y otros en la planilla); Jornada, horario de trabajo y descanso remunerados (Sub materia: Jornada y horario de trabajo).



acreditar registro en planillas electrónicas de los señores afectados e inscripción en el régimen de seguridad social en salud y pensiones.

**1.2** Que, mediante Imputación de cargos N° 356-2020-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IC, del 23 de noviembre de 2020, notificado el 30 de noviembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del 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**).

**1.3** De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 205-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IF, de fecha 31 de marzo de 2021 (en adelante, el **informe final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de La Libertad, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 269-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 10 de junio de 2021, notificada el 14 de junio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 79,163.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no registrar de (02) dos trabajadores en planillas, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 22,618.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por no acreditar inscripción en seguridad social de pensiones de (02) dos trabajadores, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 22,618.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por no acreditar inscripción en seguridad social de salud de (02) dos trabajadores, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 22,618.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,309.00.

**1.4** Con fecha 02 de julio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 269-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. En base a una errónea valoración de la información aportada y declaraciones de sus representantes han determinado la existencia de un presunto vínculo laboral con los ex locadores de servicios.
- ii. Si bien, es una Institución del sector financiero dedicada, entre otras actividades de intermediación financiera, a la intermediación y colocación especial y puntual de créditos por convenio para trabajadores de Instituciones públicas y privadas, no significa que debe ser ejecutada por el personal contratado a través de un contrato de



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 597-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

trabajo, sino que puede ser ejecutada de manera independiente por una persona natural y/o jurídica.

- iii. La gestión de los dealers se concreta mediante la captación de los trabajadores de instituciones públicas y/o privadas con el propósito de ofertarles la oportunidad de adquirir créditos.
  - iv. Sobre los tres elementos de la relación laboral, estos no se han configurado.
  - v. La actividad de los locadores de servicios es de naturaleza civil, propias de un contrato de locación de servicios, pues los dealers no participan en el procedimiento de adquisición de un convenio, solo proporcionan información de la existencia o no de nuevos usuarios de préstamos para que las empresas y entidades procedan.
  - vi. Sobre el presunto incumplimiento de la medida de requerimiento en materia de labor inspectiva, la recurrida no ha tenido en cuenta el escrito de fecha 10.05.2021 que pone a conocimiento la imposibilidad jurídica de cumplir con lo requerido.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 222-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 30 de noviembre de 2021<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de La Libertad declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, revocando en parte la Resolución de Sub Intendencia N° 269-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, en el extremo referente al monto de la multa por la aplicación correcta de la tabla de sanciones prescrita por el D.S. N°015-2017-TR, modificando el monto de la multa impuesta a la suma de S/ 67,725.00, por considerar los siguientes puntos:
- i. De acuerdo al Principio de Primacía de la Realidad, con lo verificado por el personal comisionado y lo manifestado por el administrado, se ha acreditado que los trabajadores encontrados en las visitas de inspección, venían laborando como prestación de servicios (locadores de servicio); verificándose que los mismos presentan los elementos esenciales de una relación laboral, conforme a lo detallado por el personal inspectivo en el acta de infracción.
  - ii. Si bien es cierto que, por separado, los indicios de rasgos laborales verificados en el presente caso, no acreditarían de manera fehaciente una relación laboral; sin embargo, si lo analizamos como un todo; es decir, en su conjunto, sí se verifica la relación laboral entre los mismos, tal y como lo han señalado el personal inspectivo y la Subintendencia de Resolución.
  - iii. El servicio que prestan los supuestos locadores no es del todo autónomo, al depender de una o de otra forma de la empresa; por tanto, los mismos además de los ya analizados por el personal inspectivo y la Subintendencia, acreditan en su conjunto, la existencia de una relación laboral con el administrado.
  - iv. Para acreditar la existencia de una relación civil o una locación de servicios, no basta la simple presentación de los contratos civiles, sino que, además de ello, existen otros elementos para que generen certeza de la existencia de una relación civil, como lo

---

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 03 de diciembre de 2021, véase folio 83 del expediente sancionador.



señalado por la inspeccionada: autonomía, no subordinación, Independencia, resultados de un producto o servicio, no estar sujeto a un horario o Jornada, entre otros; sin embargo, existen otros elementos, como la presentación de los informes de resultados, otra característica principal es la temporalidad; es decir, que la naturaleza de las labores no sea continua ni permanente; y finalmente, que los servicios no sean objeto de las actividades principales de la empresa.

- v. Atendiendo a la razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida, solicita revocar lo resuelto por la recurrida y dejar sin efecto la presunta infracción a la labor inspectiva; sin embargo, de acuerdo al análisis efectuado en el ítem anterior, y contrariamente a lo señalado por el administrado.
- vi. Se determina la no aplicación de la tabla de sanciones modificada por D.S. N° 008-2020, dado que la Orden de Inspección N° 263-2020-SUNAFIL/IRE-LIB, fue emitida con anterioridad a la vigencia de la tabla de sanciones prescrita por el decreto supremo en mención, por lo que corresponde la determinación de la sanción conforme a la tabla prescrita por la norma modificatoria del RLGIT, contenida en el Decreto Supremo N° 015-2017-TR, inclusive por ser más favorable al inspeccionado, conforme al siguiente detalle:
  - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no registrar a (02) dos trabajadores en planilla, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 19,350.00.
  - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por no acreditar inscripción en seguridad social de pensiones de (02) dos trabajadores, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 19,350.00.
  - Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por no acreditar inscripción en seguridad social de salud de (02) dos trabajadores, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 19,350.00.
  - Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,675.00

**1.6** Con fecha 23 de diciembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 222-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, solicitando informe oral.

**1.7** La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N° 844-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, recibido el 30 de diciembre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

## 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

---

<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



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 597-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

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>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>7</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 competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

---

#### Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.”

<sup>4</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>5</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>6</sup> Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

#### Artículo 17.- 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>7</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.”



### 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** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias<sup>8</sup>.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que 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.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

### IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DEL BANCO PICHINCHA S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que el BANCO PICHINCHA S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 222-2021-SUNAFIL/IRE-LIB,

---

<sup>8</sup> Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 597-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

que adecuó la sanción impuesta a la suma de S/ 67,725.00 por la comisión de las infracciones MUY GRAVES, tipificadas en el numeral 25.20 del artículo 25, numeral 44-B.1 del artículo 44-B y en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 06 de diciembre de 2021.

- 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 el BANCO PICHINCHA S.A.

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

Con fecha 23 de diciembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 222-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, señalando los siguientes alegatos:

- i. El carácter personal de la prestación no es incompatible con el contrato de locación de servicios ni mucho menos es exclusivo de un contrato de trabajo.
- ii. En consecuencia, no es tanto si el servicio es o no prestado de forma personalísima (ya que en ambas figuras se puede presentar dicha situación) lo que diferencia un contrato de locación de servicios de un contrato laboral, sino más bien la potestad que tiene el locador de delegar sus funciones o valerse de colaboradores si así se encontrara previsto en el contrato de locación de servicios, posibilidad con la que sí contaban los dealers contratados por mi representada.
- iii. Respecto a que la prestación se encuentra ligada al giro de negocio y actividad económica principal de mi representada, cabe recalcar que este hecho no se encuentra incluido dentro de los indicios de laboralidad señalados por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente 00018-2016-PA/TC. Y ello porque sería ilógico y absurdo incluir dicha cuestión como un indicio de laboralidad.
- iv. No ha restringido a los dealers, ni en los hechos ni en el contrato, de la posibilidad de poder ejecutar esta misma actividad, o cualquier otra, para una entidad financiera u otro tipo de empresa, sin exclusividad.
- v. El hecho que el locatario proporcione los instrumentos al locador para la ejecución de su prestación es perfectamente compatible con el contrato de locación de servicios, y de ninguna forma lo desnaturaliza. El que haya entregado una base de datos con los potenciales clientes prospectados de entidades públicas o privadas a los dealers no significa que haya existido subordinación.
- vi. El Banco no le hizo entrega a los dealers de la movilidad en la que se iba a desplazar para llegar hasta los clientes, tampoco un teléfono celular para que se comunicara con ellos, ni ninguna otra herramienta o material para la ejecución de su prestación más allá de la base de datos que contenía los clientes prospectados.
- vii. Los reportes del servicio de venta debían hacerse porque de esta forma podía determinar el pago de la contraprestación a los dealers.



- viii. Los dealers no forman parte de la estructura organizacional del Banco; no cumple un rol en el organigrama del Banco, Asimismo, y algo que resulta trascendental, es que los dealers no ejecutaban su prestación dentro de un horario determinado, siendo totalmente libres de elegir el momento y la forma en cómo ejecutar su prestación.
- ix. El hecho que en el contrato se haya expresamente pactado que el locador debe valerse solo de los aplicativos que el Banco expresamente le haya autorizado, no es más que otra manifestación del contrato de locación de servicios válidamente pactado.
- x. El dealer no cuenta con poder alguno para actuar a cuenta y en nombre del banco, cumpliendo simplemente el papel de intermediador, no tienen poder para representar.
- xi. No comprende la relación efectuada con lo resuelto en el expediente N° 16166-2013-01801-JR-LA-01.
- xii. Resulta totalmente contradictorio lo afirmado por la intendencia en el fundamento 21, pues si los indicios por separado no constituyen o configuran una relación laboral, como un todo, mucho menos pues viene a ser el resultado del análisis de los rasgos por separado que no configuran la relación laboral.
- xiii. La ejecución continua de las labores tampoco es exclusiva del contrato de trabajo, ya que un contrato civil válidamente celebrado puede ser un contrato de ejecución continuada.
- xiv. La medida de requerimiento emitida por el inspector de trabajo no tenía fundamento alguno, pues no nos encontramos frente a contratos laborales.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre el registro en la planilla electrónica

- 6.1 La impugnante cuestiona la conclusión a la que llega la inspectora comisionada referente a la naturaleza del vínculo de los señores Fernando Vigo Guerra y Carlos Ulloa Chávez (en adelante, **los trabajadores**), cuestionando la valoración de los medios probatorios aportados y generados en el procedimiento inspectivo.
- 6.2 Sobre el particular, el artículo 4 del TUO de la LPCL, establece que “En toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado”.
- 6.3 De lo expuesto, se colige que existe un vínculo de naturaleza laboral cuando se presenten los siguientes tres (3) elementos: (i) prestación personal del servicio, (ii) remuneración, y (iii) subordinación; siendo este último el elemento distintivo entre el contrato de trabajo y el contrato de locación de servicios, el cual adopta una serie de manifestaciones cuyo descubrimiento nos lleva a concluir el carácter laboral de una relación contractual.
- 6.4 Por su lado, el contrato de locación de servicios es definido en el artículo 1764 del Código Civil, como aquel acuerdo de voluntades por el cual “el locador se obliga sin estar subordinados al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución”. De lo anterior, se advierte que el elemento esencial diferenciador entre uno y otro contrato es la subordinación.
- 6.5 Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia de fecha 22 de octubre de 2012, recaída en el Expediente N° 03146-2012-PA/TC, señala lo siguiente:

“3.3.3. Pues bien, para determinar si existió una relación de trabajo entre las partes encubierta mediante un contrato civil, este Tribunal debe evaluar si en los hechos se presentó, **en forma alternativa y no concurrente, alguno de los**



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 597-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

**siguientes rasgos de laboralidad:** **a)** control sobre la prestación o la forma en que ésta se ejecuta; **b)** integración del demandante en la estructura organizacional de la emplazada; **c)** prestación ejecutada dentro de un horario determinado; **d)** prestación de cierta duración y continuidad; **e)** suministro de herramientas y materiales a la demandante para la prestación del servicio; **f)** pago de remuneración al demandante; y, **g)** reconocimiento de derechos laborales, tales como las vacaciones anuales, las gratificaciones y los descuentos para los sistemas de pensiones y de salud” (énfasis añadido).

- 6.6** De esta manera, para el presente caso, a efectos de establecer la infracción que se le imputa a la impugnante, resulta esencial determinar si existió una relación de naturaleza laboral entre las partes, encubierta mediante un contrato civil. Para ello, es necesario verificar si en los hechos se presentó evidencia de sujeción del prestador de servicios al poder de dirección de su contraparte contractual en aplicación del principio de primacía de la realidad<sup>9</sup>, el cual establece que, ante discrepancia entre la documentación formal y lo realmente constatado, se privilegiará esta última para la verificación del cumplimiento de obligaciones laborales por parte del empleador.
- 6.7** En el caso en particular, se verifica que los trabajadores prestan servicios para la impugnante, en la colocación de créditos por convenio, habiendo suscrito, para dicho efecto, contratos de locación de servicios. En ese entendido, coincidimos con la impugnante al señalar que la prestación del servicio se puede evidenciar en las relaciones derivadas de un contrato de locación de servicios<sup>10</sup>; sin embargo, debemos señalar que las instancias previas no han negado dicho supuesto, estableciendo los hechos respecto a la prestación de servicio, determinando que la misma consiste en la: “Gestión para venta de créditos por convenio”, conforme se verifica del objeto del contrato de locación de servicio y lo constatado por el inspector comisionado.
- 6.8** Asimismo, también se verifica que en el tercer párrafo de la cláusula segunda del contrato de locación de servicios se establece que “EL LOCADOR es y será el único responsable por la autenticidad y legitimidad de los documentos, contratos y firmas correspondientes a los expedientes de créditos que se presente a EL BANCO. Adicionalmente, EL LOCADOR es y será el único responsable del correcto llenado de los documentos que presente los referidos expedientes de crédito”. Asimismo, en la cláusula séptima del mismo se establece: “EL LOCADOR es responsable de los daños y perjuicios que se ocasionen en agravio de EL BANCO, siempre que éstos se hayan producido con la utilización de documentos falsificados o adulterados que a su vez hayan sido proporcionados a EL BANCO por EL LOCADOR, para la calificación de los préstamos por convenio”. De lo señalado permite inferir que la prestación de servicios de los trabajadores no es solo la de

<sup>9</sup> Cfr. Numeral 2 del artículo 2 de la LGIT.

<sup>10</sup> Folio 569 del expediente inspectivo.



ser un intermediador, como alega la impugnante, por el contrario, participan en el proceso de colocación de créditos por convenio, teniendo responsabilidad durante dicha etapa. Por lo que, la labor desempeñada no puede ser entendida solo como una labor de intermediador, no correspondiendo acoger lo alegado en dicho extremo del recurso.

- 6.9** En concordancia con lo señalado, debemos considerar que del mismo contrato de locación se desprende que para la ejecución del servicio, la impugnante proporciona a los trabajadores la base datos de los potenciales clientes, debiendo efectuar para dicho efecto el uso del aplicativo que la impugnante proporcione. Asimismo, se señala que proporcionará a EL LOCADOR materiales y/o distintivos que lo identifiquen como proveedor de servicios. En ese entendido, si bien por el tipo de servicio y en cumplimiento del ordenamiento jurídico la impugnante puede proporcionar a los trabajadores la data de información y este no resulta incompatible con la relación de naturaleza civil. En el presente caso se evidencia que, para la ejecución de la prestación de servicios, los trabajadores hacen uso de diferentes elementos proporcionados por la impugnante, como son el aplicativo, materiales y distintivos, elementos que constituyen indicios de la relación de dependencia con la impugnante. Asimismo, respecto a la no entrega de movilidad y teléfono para la prestación de servicios, debemos señalar que los mismos son condiciones que quedan a la libertad de la empleadora, no siendo obligatorio su entrega para la prestación de servicios en todos los casos, pues ello debe ser evaluado a nivel funcional y la necesidad del puesto de trabajo. Por tanto, no corresponde acoger dichos extremos del recurso.
- 6.10** Ahora bien, si bien es cierto del contrato de locación antes referido se desprende que los locadores pueden valerse de terceros para la ejecución del servicio, así como que no tienen exclusividad en la prestación de servicios, pudiendo inclusive prestar servicios a otras empresas del sistema financiero. Debemos señalar que, no se evidencia que la impugnante haya aportado prueba alguna que dicha potestad sea tangible, esto es, que para la ejecución de los servicios los trabajadores se valieran de terceros para ejecutar el servicio, más aún, si se le atribuye el grado de responsabilidad antes señalado. Por lo que, atendiendo a lo verificado por el inspector comisionado, se corrobora que los trabajadores prestaron de manera personal los servicios para los cuales fueron contratados. Por tanto, no corresponde acoger dichos extremos del recurso.
- 6.11** Respecto a lo alegado por la impugnante, sobre que la prestación de servicios sea parte del giro del negocio no es un indicio de laboralidad, así como que la actividad no forma parte de su estructura organizacional. Sobre el particular debemos señalar que, de la verificación de la documentación aportada por la impugnante se evidencia el organigrama de julio 2019<sup>11</sup>, del cual se desprende los siguientes cargos: “Gestor de Convenios”, “Ejecutivos de Convenios”, “Especialista de Convenios”, “Analistas de Productos Convenios”. Asimismo, como ha constado el inspector comisionados en la diligencia de comparecencia de fecha 13 de febrero de 2020, el apoderado de la impugnante señaló, “en el área se vende créditos que se pagan con descuentos por planilla en convenios con entidades públicas y privadas, descuentos que se realiza de las remuneraciones del personal de dichas entidades que adquieran el crédito y también coordinan el descuento a realizar con el Jefe de Personal y/o administrador de dichas entidades, a fin de alcanzar la nómina del personal que adquiere el crédito y posteriormente sea abonado dicho descuento mediante cheque al área de créditos por convenios”. En tal sentido, si bien la impugnante señala que dicho puesto no se encuentra incluido en el organigrama; sin embargo, como se verifica de los actuados, las funciones desempeñadas por los

---

<sup>11</sup> Folio 83 del expediente inspectivo.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 597-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

trabajadores son propias de dicha área, por lo que bien pueden formar parte de dichos puestos contemplados en la estructura orgánica. Asimismo, debe considerarse que la referencia al giro del negocio resulta importante, en atención a las funciones desempeñadas por los trabajadores, lo que permite colegir que los mismos ejercen una de las funciones principales de la impugnante. Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

- 6.12** Referente a la contraprestación, la impugnante alega que para que se efectúe la misma los trabajadores presentaban los reportes de servicios. Sobre el particular, se verifica de los actuados que, el pago mensual estaba en función al porcentaje de las colocaciones mensuales aprobadas y desembolsadas por cada crédito por convenio. Asimismo, se verifica que a los referidos trabajadores se establecía metas mensuales a ser cumplidas. En ese entendido, el hecho de que los trabajadores remitan los reportes de actividades, no implica necesariamente la configuración de una relación de tipo civil, pues como ha sido determinado por las instancias previas las comisiones mensuales y regulares percibidas son de libre disposición de los trabajadores.
- 6.13** Respecto a los extremos alegados, sobre que la ejecución continua no es exclusiva de los contratos de trabajo, así como que no se puede inferir de que, si los indicios de manera aislada no constituyen elemento de convicción, el todo, sí lo haga. Debemos señalar que, la ejecución continua es un elemento que debe ser evaluado para determinar los rasgos de laboralidad; sin embargo, atendiendo a que los periodos laborados por los trabajadores son de corta data, el mismo presenta ciertas limitaciones para su determinación, no implicando por ello la no posibilidad de determinar los rasgos de laboralidad en consideración a otros supuestos. Así, como se ha establecido todos los indicios advertidos por el inspector comisionado, permiten verificar los rasgos de laboralidad.
- 6.14** En esa línea, cabe precisar que la Corte Suprema examinó el principio de primacía de la realidad, principio fundamental que, en caso de desajustes entre los hechos y las formas, da preferencia a lo primero. En aplicación de ello, la Corte refirió que el hecho de llamarse locación de servicios a un contrato de trabajo propiamente dicho no altera su esencia y, por lo tanto, se origina una serie de obligaciones por parte del empleador.
- 6.15** Por ello, detalló el colegiado que si una persona que ha sido contratada indebidamente bajo la modalidad de locación de servicios, siendo su calidad jurídica la de trabajador subordinado, tiene derecho a reclamar todos los beneficios que le hubiere correspondido en esa calidad.
- 6.16** Por tanto, respecto a la subordinación, como elemento de la relación laboral, debemos señalar que dicho elemento también se encontraba acreditado, dado que las funciones realizadas por los trabajadores, entre otras, se encontraban relacionadas directamente



con la actividad principal de la impugnante. Por lo que, en el ejercicio de sus funciones, se verifica que el comisionado ha recabado y actuado los medios probatorios necesarios para acreditar las imputaciones efectuadas, motivo por el cual se evidencia que ha cumplido con la carga probatoria necesaria y suficiente para respaldar sus actuaciones e imputaciones. Asimismo, se corrobora que la instancia previa ha cumplido con su deber de motivación.

**6.17** En tal sentido, atendiendo a lo prescrito en el Decreto Supremo N° 015-2010-TR, que modificó el Decreto Supremo N° 018-2007-TR, mediante el cual se establecen disposiciones relativas al uso del documento denominado “Planilla Electrónica”, la impugnante se encontraba en la obligación de registrar a los trabajadores en la planilla electrónica como trabajadores. Por lo que, al no haber efectuado dicho registro, ha quedado acreditada la infracción imputada, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT.

**6.18** En atención a las consideraciones antes expuestas, se extienden dichos efectos a las infracciones imputadas, tipificadas en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, sobre inscripción en el régimen de seguridad social en pensiones y salud, por lo que, como correlato de la existencia del vínculo laboral, a los trabajadores le asisten los derechos legalmente establecidos, entre los que encontramos los derechos de la seguridad social en pensiones y salud desde el momento que ingresa a laborar. Por tanto, también corresponde confirmar dichas sanciones.

#### **Sobre el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento**

**6.19** En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, por lo que pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

**6.20** Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. **Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas.** En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse” (énfasis añadido).

**6.21** En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

**“Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten**



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 597-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

medidas de advertencia, requerimiento, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización” (énfasis añadido).

- 6.22** Como se evidencia de las normas acotadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.
- 6.23** En tal sentido, corresponde analizar si en uso de dicha facultad, los inspectores comisionados extendieron la medida inspectiva de requerimiento en consideración al presupuesto principal contenido en el artículo 14 de la LGIT y numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, referente a la comprobación de la existencia de infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral al momento de emitir dicho requerimiento. De lo contrario, se estaría incurriendo en una vulneración del principio de legalidad<sup>12</sup>.
- 6.24** De las actuaciones inspectivas realizadas se evidencia que el inspector comisionado emitió la medida de requerimiento, de fecha 18 de febrero de 2020<sup>13</sup>, con la finalidad de que la impugnante cumpla con acreditar: i) El registro en planillas electrónicas, desde el inicio de la prestación de servicios de los señores Fernando Vigo Guerra y Carlos Ulloa Chávez; ii) La inscripción en el régimen de seguridad social en salud y pensiones de los señores Fernando Vigo Guerra y Carlos Ulloa Chávez. Para el cumplimiento de la misma, se otorgó un plazo de tres (03) días hábiles, bajo apercibimiento de multa por infracción a la labor inspectiva en caso de incumplimiento.
- 6.25** En tal sentido, atendiendo a lo antes determinado y lo acreditado por las instancias anteriores, se evidencia que la comisionada emitió la medida inspectiva de requerimiento al amparo de lo previsto en el artículo 14 de la LGIT y 17.2 del RLGIT, resultando la misma razonable. Por lo que, al no tenerse por cumplido lo requerido, ha incurrido en la infracción contenida en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, correspondiendo confirmar la multa impuesta en este extremo.

#### **Sobre la solicitud de informe oral**

- 6.26** Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo,

<sup>12</sup> TUO de la LPAG, “Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias”

(...)

<sup>13</sup> Véase folio 112 del expediente inspectivo.



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 a 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<sup>14</sup>.

**6.27** En similar sentido, el Tribunal Constitucional en la resolución recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

“No resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe”.

**6.28** En similar sentido, mediante el segundo precedente emitido por el TFL contenido en la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, se ha determinado:

“28. Por tanto, si bien los administrados pueden solicitar una audiencia ante las Salas del Tribunal de Fiscalización Laboral, dicho elemento no es indispensable ni necesario para la ejecución de las competencias que el ordenamiento jurídico le ha asignado a la instancia de revisión.

29. Así, tomando en cuenta casos anteriores tales como los analizados en las Resoluciones N° 002-2021, 019-2021, 126-2021, 210-2021 y 401-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, este Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya una vulneración de los derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos”.

**6.29** Por consiguiente, esta Sala considera que cuenta con elementos suficientes para resolver el caso, pudiendo prescindir del informe oral, sin que ello constituya una vulneración de los derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos.

## VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

**7.1.** Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, las multas subsistentes como resultado del procedimiento administrativo sancionador serían las que corresponden a las siguientes infracciones:

---

<sup>14</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS “Artículo IV.-Principios del procedimiento administrativo 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...) 1.2. Principio del debido procedimiento. - 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 a 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.



## *Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala*

### **Resolución N° 597-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala**

<b>N°</b>	<b>Materia</b>	<b>Conducta infractora</b>	<b>Tipificación legal y clasificación</b>
1	Relaciones Laborales	El sujeto inspeccionado no cumplió con registrar a (02) dos trabajadores en planillas.	Numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT  <b>MUY GRAVE</b>
2	Seguridad Social	El sujeto inspeccionado no acreditó la inscripción en seguridad social de pensiones de (02) dos trabajadores.	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT  <b>MUY GRAVE</b>
3	Seguridad Social	El sujeto inspeccionado no acreditó la inscripción en seguridad social de salud de (02) dos trabajadores.	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT  <b>MUY GRAVE</b>
4	Labor Inspectiva	El sujeto inspeccionado no cumplió con la medida inspectiva de requerimiento.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT  <b>MUY GRAVE</b>

**7.2.** Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva.

#### **POR TANTO**

Por las consideraciones expuestas, 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° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;



**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por el BANCO PICHINCHA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 222-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 115-2020-SUNAFIL/IRE-LIB, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 222-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, en todos sus extremos.

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

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución al BANCO PICHINCHA S.A., y a la Intendencia Regional de La Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.

**QUINTO.-** Remitir los actuados a la Intendencia Regional de La Libertad.

**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

Firmado digitalmente por:

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**

Presidente

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**

Vocal Titular

**JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO**

Vocal Alterna

**Vocal ponente: LUIS MENDOZA**