

## PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXII / N° 1220

1

### SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

#### Tribunal de Fiscalización Laboral Sala Plena

##### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 015-2023-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR	: 001-2019-SUNAFIL/IRE-APU
PROCEDENCIA	: INTENDENCIA REGIONAL DE APURÍMAC
IMPUGNANTE	: MORAN DISTRIBUCIONES S.A.
ACTO IMPUGNADO	: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 059-2022-SUNAFIL/IRE-APURÍMAC
MATERIAS	: - RELACIONES LABORALES - LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la empresa **MORAN DISTRIBUCIONES S.A.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 059-2022-SUNAFIL/IRE-APURÍMAC, de fecha 29 de julio de 2022. Se **ESTABLECE**, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.28, 6.29, 6.30, 6.34 y 6.35** de la presente resolución, sobre la determinación de la causa objetiva en los contratos a plazo determinado.

Lima, 31 de octubre de 2023

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por la empresa **MORAN DISTRIBUCIONES S.A.** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 059-2022-SUNAFIL/IRE-APURÍMAC, de fecha 29 de julio de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

#### CONSIDERANDO:

##### I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 051-2020-SUNAFIL/IRE-APU (antes, Orden de Inspección N° 067-2019-DRTPEAP), se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 001-2019-SUNAFIL/IRE-APU (antes, Acta de Infracción N° 41-2019-DRTPEAP) (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy

grave en materia de relaciones laborales, por la utilización fraudulenta de contratos de plazo determinado que ocasiona su desnaturalización; así como, por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral, de fecha 01 de agosto de 2019; en atención al operativo denominado "INSPEC OPERAT REG COMUN".

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 272-2021-SUNAFIL/IRE-APU-SIAI, de fecha 26 de octubre de 2021, notificada el 28 de octubre de 2021<sup>2</sup>, 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° 361-2021-SUNAFIL/IRE-APU-SIAI-IF, de fecha 30 de diciembre 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 Apurímac, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 157-2022-SUNAFIL/IRE-APU/SIRE, de fecha 20 de mayo de 2022, notificada el 27 de mayo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 37,800.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la contratación de trabajadores a plazo fijo que ha ocasionado su desnaturalización, tipificada en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 18,900.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 01 de agosto de 2019, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 18,900.00.

1.4 Con fecha 15 de junio de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 157-2022-SUNAFIL/IRE-APU/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. Que, exhibió diversos documentos, entre ellos, la adenda al contrato de trabajo, así como, la licencia de funcionamiento del local, de fecha 18 de julio del 2019, acreditándose, en dicho documento, en base a la primacía de la realidad, el incremento por nueva actividad, como consecuencia de la apertura de un nuevo local, junto con su respectivo contrato de arrendamiento, siendo, por tanto, a su criterio, una causa

válida y objetiva para la contratación temporal y, por tanto, cumpliendo con subsanar la infracción.

ii. Por otro lado, señala que se le ha exigido el cumplimiento de requisitos que no han sido contemplados por la ley. Es recién en sede judicial, por ejemplo, que se le exige al empleador acreditar la existencia de tales causas, pero no está legalmente obligado a consignar todas las causas de forma detallada desde el contrato inicial. Ello, a su criterio, vulnera el derecho al debido procedimiento.

iii. Respecto a la infracción por incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, refiere que logró subsanar la omisión y cumplir con dicha medida. Sin embargo, advierte que la autoridad a través de sus pronunciamientos (confirmados por la resolución sancionadora) ha pretendido un cumplimiento "literal" y "a rajatabla" lo cual, según expuso en su momento, no era posible.

iv. Por último, con el fin de reforzar sus argumentos, señala que, de acuerdo al TUO de la LPAG, constituye condición eximente de responsabilidad por infracciones: "(...) e) el error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal", la cual considera se aprecia a la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, puesto que el plazo para la entrega de la modificación de T-Registro no es de 3 días sino 15 días calendario siguiente; por lo tanto, se estaría contraviniendo a la propia norma.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 059-2022-SUNAFIL/IRE-APURIMAC, de fecha 29 de julio de 2022<sup>3</sup>, la Intendencia Regional de Apurímac declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Que, el presente procedimiento y resolución sancionadora, se realizó y emitió, respectivamente, dentro del marco legal y al amparo de la normativa establecida por la LGIT y su Reglamento, y la LPAG, para el procedimiento administrativo sancionador, teniéndose en cuenta los documentos e información remitida por la impugnante, los mismos que fueron valorados de manera sistemática y dentro de lo permitido y establecido por la normatividad aplicable.

ii. Se advierte de los documentos que presentó la impugnante, tales como las adendas a los contratos, que éstos son la continuidad de un vínculo y relación laboral iniciado en fecha 01 de marzo del 2019; es decir, anterior a la fecha de 28 de julio del 2019, fecha de su Licencia de funcionamiento, como se desprende de sus propios argumentos, por lo cual, resulta incongruente pretender justificar la existencia de una causa objetiva con un documento posterior a la fecha de celebración de los contratos sujetos a modalidad, para los cuales existe norma expresa que establece los requisitos necesarios para su aplicación.

iii. De dichos documentos (las adendas) también se desprende que éstos han sido suscritos en fecha 05 de agosto del 2019; es decir, dos meses después de vencidos los contratos primigenios, lo cual también resulta ser contrario a ley, pues, en primer lugar, una adenda no es un contrato, sino más bien su finalidad es agregar, modificar términos indicados en un contrato existente, también, se pueden utilizar para aclarar algunos términos no claros antes las partes.

iv. Por tanto, establece que lo realizado por la impugnante constituye fraude a la ley, puesto que, hizo unas adendas a contratos que ya no existían y no se encontraban en vigor como tales (plazo fijo), más aún cuando los contratos primigenios en aplicación del principio rector de la primacía de la realidad se encontraban desnaturalizados, convirtiéndose en un contrato a plazo indeterminado; por lo cual estos argumentos y medios de prueba no desvirtúan, ni subsanan las infracciones.

v. Por último, señala que no se podría hablar de error inducido por la Administración, por el hecho de que el inspector actuante, al emitir la medida inspectiva de requerimiento, le haya otorgado un plazo de 03 días hábiles para su cumplimiento (conforme a los argumentos de la impugnante), para realizar la modificación del T-Registro y proceder a entregar el cargo correspondiente del formulario 1604-2; siendo que la ley establece 15 días calendario para entregar a los trabajadores el cargo correspondiente de la modificación; sin embargo, la norma no establece que solo es posible realizar dicha entrega cumplido los 15 días calendarios, sino lo que establece la norma es que el empleador lo puede realizar dentro de los 15 días calendario, por lo cual no existiría contradicción alguna.

**1.6** Con fecha 19 de agosto de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Apurímac el recurso

de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 059-2022-SUNAFIL/IRE-APURIMAC, solicitando informe oral.

**1.7** La Intendencia Regional de Apurímac admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-000399-2022-SUNAFIL/IRE-APU, recibido el 25 de agosto de 2022 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>4</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>5</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>6</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>7</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>8</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.

## III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

**3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley 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 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, modificado 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>9</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 DE MORAN DISTRIBUCIONES S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que **MORAN DISTRIBUCIONES S.A.** presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 059-2022-SUNAFIL/IRE-APURÍMAC, que confirmó la sanción de S/ 37,800.00, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de relaciones laborales y a la labor inspectiva, tipificadas en el numeral 25.5 del artículo 25 y numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, respectivamente, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución; el 2 de agosto de 2022.

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 la empresa **MORAN DISTRIBUCIONES S.A.**

#### V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 19 de agosto de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 059-2022-SUNAFIL/IRE-APURÍMAC, señalando los siguientes alegatos:

i. Inaplicación del artículo 2.2 de la LGIT y del artículo 3 del RLGIT.

ii. Señala que, dentro del plazo otorgado en la medida inspectiva de requerimiento, 3 trabajadores fueron reconocidos a plazo indeterminado, 7 cesaron lo que hacía materialmente imposible considerarlos como indeterminados, hechos no considerados por las instancias. Asimismo, 8 trabajadores tenían adenda debidamente firmadas a los contratos de trabajo, en la que se determinó la causa objetiva de contratación bajo modalidad.

iii. Asimismo, refiere que obra en autos los siguientes medios de prueba: la licencia de funcionamiento, así como, el contrato de arrendamiento entre MORAN y el arrendador que confirman que efectivamente se abrió un nuevo local en la ciudad de Abancay y, en consecuencia, había la urgencia de incorporar a nuevo personal de forma temporal para cubrir las necesidades transitorias y coyunturales suscitadas por dicho motivo.

iv. Precisa que la omisión de no haber precisado la causa objetiva de la contratación temporal en el contrato original no respondía a un interés deliberado en infringir las normas laborales, una intención de fraude o simulación de su parte, sino que era simplemente consecuencia de un error y desconocimiento (válida, expresa y oportunamente reconocido) de la correcta aplicación de sus obligaciones como empleador. Lo señalado no implica que la causa objetiva, en la realidad sea inexistente, pues la misma se encontraba justificada.

v. No resulta cierto que se haya realizado adendas a contratos vencidos; por el contrario, las instancias previas no han realizado un correcto análisis de cada adenda presentada que obran en el expediente y se ha recibido el mismo trato que recibe el empleador infractor, al concluir que no se acreditó ni se exhibió documento justificante alguno.

vi. Indebida aplicación del artículo 25.5 del RLGIT, puesto que, no se considera que, respecto de 8 trabajadores, por principio de primacía de la realidad, la contratación modal se encontraba justificada, no habiendo valorado las pruebas al respecto.

vii. Vulneración a los principios de debido procedimiento, legalidad, tipicidad, causalidad, razonabilidad y proporcionalidad, pues se han exigido el cumplimiento de requisitos que no han sido contemplados por la ley. Así, tal como se establece en el artículo 72 de la Ley de Competitividad y Productividad Laboral, no se obliga legalmente a consignar todas las causas de forma detallada desde el contrato inicial.

viii. Indebida aplicación del artículo 46.7 del RLGIT, puesto que, no se consideró que se subsanó las infracciones, asimismo, advierte que la autoridad a través de sus pronunciamientos (confirmados por la resolución impugnada) ha pretendido un cumplimiento "literal" y "a rajatabla" lo cual, según expuso en su momento, no era posible, vulnerando, de

este modo, los principios de razonabilidad y de presunción de licitud.

ix. Por último, señala que se debe tener en cuenta que ha operado la caducidad del presente procedimiento.

#### VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

##### Sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador

6.1. La impugnante alega que, a la fecha, ha operado la caducidad administrativa. Al respecto, debemos tener en cuenta que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública se encuentra sujeta – entre otras condiciones– a su tramitación dentro de un plazo preestablecido, sancionándose la superación de este con la figura de la caducidad. Asimismo, del presente procedimiento sancionador, se observa lo siguiente:

- El 28 de octubre de 2021 inició el procedimiento sancionador con la notificación del acta de infracción y de la Imputación de cargos N° 272-2021-SUNAFIL/IRE-APU-SIAI.

- El 20 de mayo de 2022 se emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 157-2022-SUNAFIL/IRE-APU/SIRE, siendo notificada el 27 de mayo de 2022.

6.2. Sobre el particular, el artículo 259 del TUO de la LPAG establece que:

"1. **El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos.** Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, **sin que se notifique la resolución respectiva**, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. **El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no lo haya declarado de oficio (...)**" (énfasis añadido).

6.3. Asimismo, Juan Carlos Morón Urbina<sup>10</sup>, señala que "la caducidad puede ser definida como aquella figura que origina la anormal y anticipada terminación de un pronunciamiento, debido a la inactividad de la autoridad competente, prolongada en su trámite, la cual ocasiona que el plazo establecido para su culminación se venza, adelantando el término del procedimiento por mandato de ley". Debe entenderse, pues, que la caducidad prevista en el TUO de la LPAG es respecto del procedimiento; por lo que, solo se puede determinar la existencia de una infracción antes del vencimiento del plazo de caducidad.

6.4. Cabe señalar que Morón Urbina también señala que existen tres manifestaciones de la caducidad en el Derecho Administrativo, entre las que encontramos: i) Caducidad-carga: Referida al tipo de caducidad que opera en los supuestos en los que el particular tiene un plazo corto para el ejercicio de un derecho en beneficio propio; ii) Caducidad-sanción: Este tipo de caducidad opera para poner fin a los efectos de un título habilitante por incumplimiento de las obligaciones que asumió el administrado con la obtención del mismo; iii) Caducidad-perención: Este tipo de caducidad supone la terminación anormal (extinción) de un procedimiento administrativo por ausencia de actividad del interesado (en caso de procedimientos iniciados a iniciativa de parte) o de la Administración Pública (en caso de procedimientos iniciados de oficio). Para efectos del presente caso, nos encontramos ante la caducidad-perención, en el marco del procedimiento administrativo sancionador iniciado de oficio.

6.5. En tal sentido, para que opere la caducidad-perención del procedimiento sancionador, basta la superación del plazo establecido para concluir el mismo. Es decir, el mero transcurso del tiempo configura la caducidad. Por tanto, como señala el artículo 259 del TUO de la LPAG, una vez transcurridos nueve (9) meses desde el inicio del procedimiento sancionador, este

caducará indefectiblemente, procediéndose a su archivo.

**6.6.** De acuerdo con Morón Urbina, el día final del plazo de la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador no es la fecha de la resolución sancionadora, sino el de su notificación al administrado, dado que elementales razones de garantía impiden que se conceda efecto interruptor a una resolución no comunicada aún<sup>11</sup>.

**6.7.** Por su parte, el ítem 7.1.1.6 del punto 7.1 del numeral 7 de la Directiva 001-2017-SUNAFIL/INI, Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo, aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL, señala que la caducidad es declarada de oficio o a pedido de parte, siendo que en el supuesto que la infracción no hubiera prescrito la autoridad competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador.

**6.8.** Por ello, se aprecia que respecto al procedimiento que inició el 28 de octubre de 2021, de conformidad con el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, la autoridad sancionadora (Sub Intendencia de Resolución) tenía hasta el 28 de julio de 2022 para emitir y notificar la resolución de sanción. De ello, se advierte que la Sub Intendencia de Resolución emitió la Resolución de Sub Intendencia N° 157-2022-SUNAFIL/IRE-APU/SIRE, de fecha 20 de mayo de 2022, sancionando a la entonces inspeccionada por la comisión de las infracciones imputadas, notificada el 27 de mayo de 2022. Por lo que, se cumplió con resolver el procedimiento dentro de los márgenes de tiempo dispuesto como máximo por regla general, no habiendo operado la alegada caducidad.

#### **Sobre la desnaturalización del contrato de trabajo**

**6.9.** 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.

**6.10.** 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.

**6.11.** 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 (en adelante, **TUO de la LPCL**), se debe tener presente que para la validez de los contratos sujetos a modalidad, entre otros, del contrato por inicio o incremento de actividad o necesidades del mercado, 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 TUO de la LPCL. Previamente a hacer ese análisis jurídico del caso, es importante referirnos brevemente a los principios laborales de Continuidad y Causalidad.

**6.12.** El principio de Continuidad subyace a la vocación de permanencia en el tiempo de la relación laboral. Como señalara Américo Plá Rodríguez<sup>12</sup>, *“alude a lo que dura, a lo que se prolonga, a lo que se mantiene en el tiempo, a lo que continúa. Y esa es la idea central que se quiere evocar con este principio”*; es así que este principio concibe a la relación de trabajo preferentemente como una de duración indeterminada; es decir, le atribuye la más larga duración en el tiempo. Esta vocación de permanencia se impone sobre todo acto fraudulento, simulado, etc., que busque o tenga como consecuencia ocultarla o trocarla; en concordancia con ello, la normativa laboral de nuestro país reconoce esta preferencia en la contratación, en virtud del artículo 4° del TUO de la LPCL, que dispone que, “ante toda prestación de servicios subordinados y remunerados, se presumirá la existencia de una relación laboral a plazo indeterminado”.

**6.13.** De otro lado, el principio de Causalidad supone que la duración del contrato de trabajo debe estar vinculada a la duración real de la actividad, no pudiendo ello ser determinado arbitrariamente por el empleador; es así, que toda contratación que tenga una duración temporal debe encontrarse justificada por una causa objetiva que sustente tal excepcionalidad. En la normativa nacional se encuentran

reguladas 9 modalidades de contratación temporal (Título II del TUO de la LPCL) siendo que, en cada supuesto, el legislador estableció una causa objetiva que justifica dicha contratación temporal, siendo un requisito de validez consignar el tiempo de duración del mismo y la causa objetiva determinante de la contratación (artículo 72° del TUO de la LPCL).

**6.14.** En similar sentido, se ha pronunciado la jurisprudencia, al indicar que el régimen laboral peruano se rige, entre otros, por el **principio de causalidad**, en virtud del cual la duración del vínculo laboral debe ser garantizada mientras subsista la fuente que le dio origen. Así pues, el Tribunal Constitucional, respecto a los contratos sujetos a modalidad, ha señalado, en la sentencia recaída en el Expediente N° 1874-2002-AA/TC, que éstos **“tienen carácter excepcional** y que su utilización procede únicamente cuando el objeto del contrato sea el desarrollo de labores con un alcance limitado en el tiempo, sea por la concurrencia de determinadas circunstancias o por la naturaleza temporal o accidental del servicio que se va a prestar (...)”<sup>13</sup>.

**6.15.** La inobservancia de los requisitos de validez de la contratación temporal tiene como consecuencia la desnaturalización del contrato, que implica la consideración de la relación laboral como una a plazo indeterminado, de conformidad con el Principio de Continuidad, el cual se impone ante el fraude y la simulación.

La desnaturalización de los contratos de trabajo sujetos a modalidad, se produce en los siguientes supuestos, en observancia a lo prescrito en el artículo 77 del TUO de la LPCL:

“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”.

**6.16.** Ahora bien, respecto al contrato de trabajo sujeto a modalidad por inicio o incremento de actividad, según el artículo 57° del TUO de la LPCL, dicho contrato temporal es “aquel celebrado entre un empleador y un trabajador originados por el inicio de una nueva actividad empresarial. Así, su duración máxima es de tres años y se entiende como una nueva actividad productiva, tanto el inicio de la actividad productiva, como la posterior instalación o apertura de nuevos establecimientos o mercados, así como el inicio de nuevas actividades o el incremento de las ya existentes dentro de la misma empresa”.

**6.17.** Sobre esta modalidad contractual, el Tribunal Constitucional peruano ha establecido en diversas sentencias, lo siguiente:

“(…) la ley permite contratar a personal bajo la modalidad de incremento de actividad para que preste sus servicios en una actividad nueva en el giro del empleador, como en el caso de que la organización económica emprenda una nueva actividad o para el desarrollo de la actividad propia del giro de la empresa cuando ésta se incrementa”<sup>14</sup>.

“(…) no se ha cumplido con explicitar la causa objetiva del contrato; y, en segundo lugar, que la Municipalidad emplazada ha contratado al recurrente utilizando inválidamente esta modalidad contractual para atender una necesidad permanente, y no coyuntural, de mano de obra”<sup>15</sup>.

**6.18.** Así, la modalidad contractual señalada, implica “que prácticamente todo nuevo puesto de trabajo que se cree, al estar vinculado en línea de principio a un incremento de las actividades de la empresa, pueda ser cubierto por personal temporal”<sup>16</sup>.

**6.19.** Sobre ello, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de la República del Perú, en la sentencia recaída en el recurso de Casación N° 26625-2017 HUÁNUCO, indica que:



“11. Se colige que, para efecto de la validez de los contratos sujetos a modalidad, en este caso, el contrato por incremento de actividad, debe consignarse de forma expresa, como requisitos esenciales, el objeto del contrato; esto es, explicar en razones objetivas, los motivos y la duración que dan origen a la contratación; o, en su defecto, la condición que determine la extinción del contrato de trabajo”.

**6.20.** Sanguinetti<sup>17</sup> indica que es necesaria la concurrencia de 3 requisitos para este tipo de contratación:

“(…) En primer lugar, la existencia de una efectiva ampliación de las actividades a las que se dedica la empresa, con exclusión de los supuestos de mera introducción de cambios en los procesos o líneas de producción ya existentes. En segundo lugar, dicha ampliación deberá suponer la introducción de un elemento innovador, dotado de un nivel no habitual de riesgo o incertidumbre en cuanto a su aceptación en el mercado, sin que sea suficiente, en consecuencia, el inicio o la continuación de una actividad ya experimentada cuya rentabilidad ha podido ser comprobada previamente o no es dudosa. Finalmente, dado que lo requerido es la contratación de nuevo personal, es evidente que la empresa que va a desarrollar la actividad habrá de ser una de nueva creación o una ya existente, pero que con su personal habitual no está en condiciones de llevarla a cabo”<sup>18</sup>.

**6.21.** Por lo expuesto, queda acreditado que la regla general para la contratación es a plazo indeterminado, y solo por causas objetivas y contempladas en la ley se procede a celebrar contratos a plazo determinado, caso contrario, se incurre en una infracción muy grave prevista en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT, que establece lo siguiente: “El incumplimiento de las disposiciones relacionadas con la contratación a plazo determinado, cualquiera que sea la denominación de los contratos, su desnaturalización, su uso fraudulento, y su uso para violar el principio de no discriminación”.

**6.22.** En el caso particular, como se desprende del acta de infracción, la impugnante suscribió “Contratos de trabajo sujeto a modalidad por incremento de actividad”, con dieciocho (18) de sus trabajadores, los mismos que fueron considerados en la medida inspectiva de requerimiento de fecha 1 de agosto de 2019, con el objeto de que se proceda a considerar su condición como trabajadores contratados a plazo indeterminado.

**6.23.** En ese entendido, si bien es cierto en el acta de infracción se consideró a los dieciocho trabajadores como afectados, contrario a lo alegado por la impugnante, en el fundamento 22 de Resolución de Sub Intendencia, se tiene por subsanada la infracción respecto a tres (03) trabajadores, motivo por el cual, para efectos de las infracciones impuestas, solo se consideran como afectados a quince (15) trabajadores, por lo que, no corresponde amparar dichos extremos del recurso de revisión, referente a los trabajadores que pasaron a ser considerados como permanentes.

**6.24.** Respecto a los ocho (08) trabajadores, respecto de quienes la impugnante alega que suscribieron adendas a sus contratos, en los que se especificó la causa objetiva de contratación bajo modalidad, se verifica que en los contratos primigenios se estableció en su cláusula primera lo siguiente: “EL EMPLEADOR, es una empresa dedicada a la distribución de productos del consumo masivo, la cual requiere cubrir de manera temporal las necesidades de recursos humanos”. Asimismo, en su cláusula segunda consigna: “Por el presente documento, EL EMPLEADOR contrata de manera temporal, bajo modalidad de incremento de actividad, los servicios del trabajador quien desempeñará el cargo mencionado en la sección de datos del trabajador, en relación con las causas objetivas señaladas en la cláusula anterior”.

Por su parte, en las adendas suscritas con fecha 5 de agosto de 2019, se establece en la cláusula segunda, referente a la adenda, lo siguiente:

Figura N° 1

**SEGUNDO: DE LA ADENDA:**

Se procede a aclarar las cláusulas PRIMERA Y SEGUNDA de los contratos de 09 de marzo del 2019 y 09 de junio del 2019.

**PRIMERO:** EL EMPLEADOR, es una empresa dedicada a la distribución de productos del consumo masivo, la cual requiere cubrir de manera temporal las necesidades de recursos humanos, **entendiéndose con ella la necesidad de apertura de un nuevo local situándose en la ciudad de Abancay.**

**SEGUNDO:** Por el presente documento EL EMPLEADOR contrata de manera TEMPORAL bajo la modalidad de incremento de actividad **de acuerdo a la apertura del nuevo local en la ciudad de Abancay,** la misma que inicia actividad el día 01 de marzo del 2019. Los servicios del TRABAJADOR quien desempeña el cargo mencionado en la sección Datos de EL TRABAJADOR, en relación con las causas objetivas señaladas.

**6.25.** En ese tendido, como se ha señalado de las normas antes invocadas, la determinación y especificación de la causa objetiva de contratación, constituyen un requisito indispensable para la celebración de contratos modales, criterio adoptado por el Tribunal Constitucional, al determinar que constituyen un supuesto de desnaturalización del contrato de trabajo a modalidad, el no haberse especificado con detalle la causa objetiva de contratación<sup>19</sup>.

**6.26.** Asimismo, el mismo Tribunal refiere que, “al no haberse especificado con detalle la causa objetiva de contratación, el referido contrato de trabajo ha sido desnaturalizado, por haberse producido el supuesto previsto en el inciso d) del artículo 77° del Decreto Supremo N° 003-97-TR, debiendo ser considerado, entonces, como un contrato de trabajo a plazo indeterminado. Siendo así, los contratos de trabajo suscritos por las partes con posterioridad carecen de eficacia jurídica pues mediante ellos se pretendió encubrir la existencia de una relación laboral a plazo indeterminado”<sup>20</sup>.

**6.27.** Sobre el particular, Sanguinetti Raymond, refiriéndose a las formalidades de la contratación temporal indica que: “Opera como garantías frente a un uso fraudulento de las modalidades contractuales (...) desde una doble perspectiva: tanto asegurando el conocimiento previo por parte del trabajador de las especiales condiciones del contrato, como delimitando desde un inicio su carácter temporal (...)”<sup>21</sup>.

**6.28.** Por lo tanto, los hechos que justifican la contratación temporal deben ser consignados y explicados suficiente y adecuadamente en el contrato de trabajo primigenio. Lo contrario implica la configuración de un supuesto de desnaturalización del contrato de trabajo a plazo determinado. Bajo esa lógica, las prórrogas y/o renovaciones de los contratos de trabajo, mediante la suscripción de adendas, solo pueden remitirse o replicar la misma causa objetiva que justifique la contratación modal, descrita en los contratos de trabajo primigenios, sin pretender precisar o aclarar que el contrato es, en realidad, temporal. Por ello, la celebración de una adenda, prórroga, renovación o similar documento contractual no puede ser entendida como un mecanismo de subsanación ante la ausencia de la declaración de la causa objetiva o de falta de explicación adecuada o suficiente que haya debido establecerse en el primer contrato sujeto a modalidad.

**6.29.** Debe tenerse en cuenta que, considerando el tenor de las normas antes citadas, en el régimen laboral peruano resulta factible la celebración amplia de contratos modales de diferente naturaleza, siendo necesario que en cada supuesto se encuentre plenamente determinada la causa objetiva, que justifique su celebración. Sin embargo, si el inicio de la relación laboral se realizó al amparo de un contrato modal en el que no se haya especificado —o no se ha explicado suficiente ni adecuadamente la causa objetiva que justifique dicha contratación— aquella tendrá naturaleza indeterminada, por lo que, los contratos modales celebrados con posterioridad y de manera continua (renovaciones, prórrogas, adendas o similares), que sí especificen una causa objetiva, no podrán cambiar la naturaleza indeterminada de la relación laboral ya existente.

**6.30.** En la misma línea de lo señalado, la consignación de la causa objetiva de contratación temporal y su explicación adecuada y suficiente en el contrato que se celebra por escrito en estos casos, no pueden ser considerados como meras formalidades de los contratos sujetos a modalidad, pues su inobservancia acarrearía la invalidez de la cláusula referente a la temporalidad de la contratación, lo cual implica ser considerados como contratos a plazo indeterminado. Así, la remisión a la causa objetiva, por la excepcionalidad de esta contratación, no significa que baste con una indicación genérica de la causa, sino que deberá detallarse y explicarse adecuada

y suficientemente, por qué la causa señalada motiva una contratación sujeta a modalidad determinada.

**6.31.** En el caso en particular, se advierte que, la impugnante celebró las adendas antes referidas con los trabajadores Harold Damian Vera, Marilyn Guzmán Meza, Fortunato Calderón Espinoza, Wilber Lupa Moraya, Dainer Huamán Huamán, Frederick Ayerve Pipa, Lisset Karina Alcántara Escandón, Carlos Alberto Vásquez Vargas, quienes ya tenían una relación a plazo indeterminado, pues en sus contratos primigenios no se determinó la causa objetiva de contratación temporal. En tal sentido, la impugnante se encontraba en la obligación de considerar a los referidos trabajadores como permanentes. Sin embargo, se advierte que la misma no cumplió con lo requerido por el inspector comisionado en dicho extremo, configurándose la infracción en materia de relaciones laborales, materia de sanción, por lo tanto, no corresponde amparar dicho extremo del recurso de revisión.

**6.32.** Asimismo, la impugnante alega que, respecto de los siete trabajadores restantes, pese a que puede haberse configurado la desnaturalización de los contratos, resultaba materialmente imposible proceder a la subsanación, debido a la renuncia de los mismos. Sobre el particular, de la documentación presentada por la impugnante, como respuesta a la medida inspectiva de requerimiento, se advierte que la fecha de baja de los trabajadores cesados, se realizan de la siguiente manera: i) Juan Flores Amaro, el 1 de junio de 2019; ii) Lucio Ramos Valverde, el 18 de julio de 2019; iii) Proel Rodríguez Chahua, el 31 de mayo de 2019; iv) Richar Gil Condori, el 8 de mayo de 2019; v) Ronaldo Pelayza Yucra, el 15 de junio de 2019; vi) Salomón Vega Ocaña, el 30 de junio de 2019; y, vii) Justo Llamapconcca Naveros, el 21 de julio de 2019. De lo señalado se advierte que los referidos trabajadores cesaron durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas, pero previamente a la emisión de la medida inspectiva de requerimiento.

**6.33.** En atención a lo señalado, se debe tener en consideración que la finalidad de las actuaciones inspectivas es verificar el cumplimiento de las obligaciones sociolaborales o en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, constituyendo una de las actuaciones de gran relevancia para cumplir dichas finalidades, la emisión de medidas inspectivas de requerimiento, cuando las conductas infractoras puedan ser objeto de subsanación. Así, en concordancia con lo señalado por las instancias previas, se advierte que los referidos trabajadores cesaron durante las actuaciones inspectivas, inclusive, en algunos casos, cesaron trabajadores con más de un año de vínculo laboral, habiéndose configurado la infracción imputada, desde la fecha de suscripción de los referidos contratos, con la consiguiente omisión de la determinación de la causa objetiva para su celebración.

De este modo, al tener éstos una relación a plazo indeterminado, la infracción ya se había configurado, no correspondiendo acoger el extremo del recurso, referente a dichos alegatos.

**6.34.** Respecto al extremo referente a la valoración de los medios probatorios (en específico: la licencia de funcionamiento y el contrato de arrendamiento) así como la alegada aplicación del principio de primacía de la realidad, se ha observado que, a la fecha de inicio del vínculo laboral de los mismos, no se encontraba determinada la causa objetiva de contratación bajo modalidad. De esta manera, siendo ello un requisito de validez para la celebración de dichos contratos que se vincula a la causa del contrato y a la determinación del conocimiento mutuo de la justificación subyacente de la provisionalidad del lapso de la contratación, la presentación de documentos posteriores no puede sustituir la ausencia de la causa objetiva de los primigenios contratos sujetos a modalidad. En tal sentido, no corresponde amparar dichos extremos del recurso de revisión, no resultando aplicable el principio invocado.

**6.35.** Respecto al extremo alegado por la impugnante, referente a la vulneración de los principios de debido procedimiento, legalidad, tipicidad, causalidad, razonabilidad y proporcionalidad, por haberse exigido consignar todas las causas de forma detallada desde el contrato inicial, sin que la normativa lo exija u obligue a proceder de esta forma, esta Sala considera que, como se ha precisado previamente en los fundamentos 6.28, 6.29, 6.30 y 6.34, la indicación y explicación suficiente y adecuada de la causa objetiva de contratación modal debe estar presente en el contrato primigenio celebrado (supuesto omitido por la impugnante), por lo tanto, al no ampararse dicho extremo del recurso, no se advierte la vulneración de los referidos principios vinculados

con dicho alegato, no correspondiendo amparar dichos extremos del recurso de revisión.

**6.36.** Respecto a la medida inspectiva de requerimiento, debemos señalar que, en la misma, se solicitó a la impugnante "Considerar la condición de contratados a plazo indeterminado de 18 trabajadores, debiendo cumplir con modificar la planilla electrónica (...)". Para dicho fin otorgó el plazo de tres (3) días hábiles, bajo apercibimiento de sanción en caso de incumplimiento. Como efecto de la misma, la impugnante acreditó que el 06 de agosto de 2019, cumplió con modificar la condición a indeterminado respecto a 3 trabajadores, los mismos que han sido objeto de exclusión de la sanción por parte de la Sub Intendencia. Sin embargo, como se ha señalado previamente, respecto a ocho trabajadores procedió a celebrar adendas, las mismas que no resultaban válidas, incumpliendo la medida inspectiva de requerimiento en dicho extremo. Si bien, mediante la presente resolución se determina que los siete trabajadores cesados, no correspondían ser comprendidos en la medida inspectiva de requerimiento, ello no conlleva a la invalidez de dicha medida. Por lo que, advirtiéndose que la impugnante no cumplió con subsanar los requerimientos contenidos en la medida inspectiva de requerimiento, de manera íntegra, corresponde confirmar dicha sanción, con la correspondiente adecuación de la infracción, en consideración al número de trabajadores afectados, quedando la misma como sigue:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación	Nº de trabajadores afectados	Multa impuesta
1	Labor Inspectiva	No cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 01 de agosto de 2019.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>	8	2.25 <sup>(*)</sup> S/ 9,450.00
(*) Vigente al momento de configurar la falta, conforme el D.S. N° 298-2018-EF, es de S/ 4,200.00.					

**6.37.** En consecuencia, la multa confirmada por la instancia inferior, por dicha infracción, se adecuara, resultando un monto de S/ 9,450.00 (Nueve mil cuatrocientos cincuenta con 00/100 soles).

## 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:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	Incumplir las disposiciones relacionadas con la contratación de trabajadores a plazo fijo que ha ocasionado su desnaturalización.	Numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>
2	Labor Inspectiva	No cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 01 de agosto de 2019.	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.

## VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

**8.1.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

8.2. En tal sentido, atendiendo a la determinación de la causa objetiva en los contratos a plazo determinado, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.28, 6.29, 6.30, 6.34 y 6.35** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

**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 **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la empresa **MORAN DISTRIBUCIONES S.A.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 059-2022-SUNAFIL/IRE-APURÍMAC, emitida por la Intendencia Regional de Apurímac dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 001-2019-SUNAFIL/IRE-APU, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- ADECUAR** la sanción impuesta mediante la Resolución de Sub Intendencia N° 157-2022-SUNAFIL/IRE-APU/SIRE, de fecha 20 de mayo de 2022, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 059-2022-SUNAFIL/IRE-APURÍMAC, referida a la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, respecto al número de trabajadores afectados; en consecuencia, la sanción impuesta asciende a la suma de S/ 9,450.00 (Nueve mil cuatrocientos cincuenta con 00/100 soles).

**TERCERO.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 059-2022-SUNAFIL/IRE-APURÍMAC, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT.

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

**QUINTO.- ESTABLECER**, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.28, 6.29, 6.30, 6.34 y 6.35** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**SEXTO.- PRECISAR** que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**SÉTIMO.-** Notificar la presente resolución a la empresa **MORAN DISTRIBUCIONES S.A.**, y a la Intendencia Regional de Apurímac, para sus efectos y fines pertinentes.

**OCTAVO.-** 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)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Vocal

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA  
Vocal

Vocal ponente: **MANUEL DE LAMA**

- 1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Planillas o registros que la sustituyan (Sub materias: Alta, modificación y baja en el T-Registro; Registro trabajadores y otros en la planilla; Entrega de boletas de pago al trabajador y sus formalidades); Contratos de trabajo (sub materia: Formalidades); Jornada, horario de trabajo y descansos remunerados (Sub materias: Horas extras; Trabajo nocturno); Seguridad social (Sub materias: Inscripción de trabajadores en el régimen de seguridad social en salud y en pensiones) y Desnaturalización de la relación laboral (materia incorporada con refrendo) (sub materia: Incluye todas).
- 2 Mediante Resolución N° 359-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 28 de setiembre de 2021, notificada a la impugnante el 06 de octubre de 2021, se declaró nulo el proveído S/N del 29 de enero de 2021 emitido por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de Apurímac, y se dispuso la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, devolviéndose los actuados a la IRE de Apurímac con la finalidad que proceda conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 259 del TUO de la LPAG, de ser el caso. Véase folios 313-338 del expediente sancionador.
- 3 Notificada a la impugnante el 01 de agosto de 2022, véase folio 444 del expediente sancionador.
- 4 “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales  
**Artículo 1. Creación y finalidad**  
Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.”
- 5 “Ley N° 29981, **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.  
(...)”
- 6 “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.”
- 7 “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.”
- 8 “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.”
- 9 Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14.
- 10 Morón Urbina, J.C. (2017). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 12va Ed., Lima: Gaceta Jurídica.
- 11 Ibidem, pág. 559.
- 12 Plá Rodríguez, A. (1990). Los Principios del Derecho del Trabajo, 2ª Ed. Actualizada. Buenos Aires: Ediciones Depalma, pág. 153.
- 13 Énfasis añadido.





- <sup>14</sup> Fundamento 3.3.5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 03623 2012-PA/TC.
- <sup>15</sup> Fundamentos 7 y 8 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 10777-2006-PA/TC.
- <sup>16</sup> Sanguinetti Raymond, W. (2008). Los contratos de trabajo de duración determinada. 2<sup>da</sup> Ed. Lima: Gaceta Jurídica S.A., pág. 32.
- <sup>17</sup> *Ibidem*, pág. 33.
- <sup>18</sup> Sobre estas condiciones surgidas de la reflexión de la doctrina española en torno a la aplicación del contrato "por lanzamiento de nueva actividad", vid. SALA FRANCO, T. et ál. Derecho del Trabajo, 5<sup>a</sup> ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1990, p. 422; RODRÍGUEZ PIÑERO, M., CRUZ VILLALÓN, J. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F., Derecho del Trabajo, Gráficas Minerva, Sevilla, 1991, vol. II, p. 69; y GARCÍA MURCIA, J. "Lanzamiento de nueva actividad y estabilidad en el empleo: notas para un debate permanente", en: Actualidad Laboral, N° 6, 1987, p. 296.
- <sup>19</sup> Véase las sentencias recaídas en los expedientes N° 5367-2011-AA y N° 3097-2012-AA, respectivamente.
- <sup>20</sup> Véase sentencia recaída en el expediente N° 3683-2012-AA/TC.
- <sup>21</sup> Sanguinetti Raymond, W. Citado por Ugarte Gonzales, J. (2010). Desnaturalización de los Contratos Sujetos a Modalidad o de Plazo Fijo. Actualidad Empresarial N° 205, Segunda Quincena de Abril. Lima: Instituto Pacífico, p. VI-5.

J-2248318-1

## Tribunal de Fiscalización Laboral Sala Plena

### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 014-2023-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE SANCIONADOR	: 745-2021-SUNAFIL/IRE-CUS
PROCEDENCIA	: INTENDENCIA REGIONAL DE CUSCO
IMPUGNANTE	: EMPRESA NACIONAL DE LA COCA S.A.
ACTO IMPUGNADO	: RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 131-2022-SUNAFIL/IRE-CUS
MATERIAS	: - RELACIONES LABORALES - LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA NACIONAL DE LA COCA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 131-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, de fecha 12 de julio de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.8, 6.21, 6.22, 6.25, 6.26, 6.33, 6.34, 6.35, 6.45 y 6.49 de la presente resolución, sobre el tipo infractor contenido en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT y la delimitación de exigibilidad de los supuestos contenidos en los numerales 25.22 y 25.23 del artículo 25 del RLGIT para administrados distintos al sector privado.

Lima, 24 de octubre de 2023

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA NACIONAL DE LA COCA S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 131-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, de fecha 12 de julio 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° 1759-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 798-2021-SUNAFIL/IRE-CUS (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de cuatro (04) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales, por no contar con un cuadro de categorías y funciones, y no contar con una política salarial

de conformidad con los términos establecidos en la Ley N° 30709 y su Reglamento, no haber cumplido con informar a la trabajadora denunciante acerca de la política salarial conforme a lo previsto por la Ley N° 26772 y por realizar actos de discriminación remunerativa en perjuicio de dicha trabajadora; así como, por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, por incumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 15 de noviembre de 2021; en mérito a la solicitud de actuación inspectiva de una trabajadora por supuesta afectación a su remuneración.

1.2 Que, mediante imputación de cargos N° 33-2022-SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAL, de fecha 20 de enero de 2022, notificada el 24 de enero de 2022, se dio inicio a la etapa instructoria, 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° 099-2022/SUNAFIL/IRE-CUSCO/SIAL, de fecha 25 de febrero de 2022 (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 Cusco, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 310-2022-SUNAFIL/IRE-CUSCO, notificada el 19 de mayo de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 139,876.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no contar con un cuadro de categorías y funciones de conformidad con la Ley N° 30709 y su Reglamento; tipificada en el numeral 25.22 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no contar con una política salarial de conformidad con la Ley N° 30709 y su Reglamento; tipificada en el numeral 25.22 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no cumplir con informar a la Srta. Gladys Rivera Espinoza acerca de la política salarial, conforme lo previsto en la Ley N° 26772; tipificada en el numeral 25.23 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por la discriminación de los trabajadores en materia de empleo, como las referidas en la retribución; tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 93,588.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 15 de noviembre de 2021; tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 11,572.00.

1.4 Con fecha 08 de junio de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 310-2022-SUNAFIL/IRE-CUSCO, argumentando lo siguiente:

i. En relación a la exigencia de la autoridad inspectiva de implementar el Cuadro de Categorías y Funciones, la Política Salarial o Remunerativa y poner de conocimiento a la trabajadora denunciante la información acerca de dicha Política Salarial de conformidad con los términos establecidos en la Ley N° 30709 y su Reglamento, refiere que ello es jurídicamente imposible de cumplir, puesto que se debe seguir con el procedimiento correspondiente de modificación del Cuadro de Categorías y Funciones, para que posteriormente sea aprobado por el Directorio de ENACO S.A. y finalmente sea informado a FONAFE.

ii. En relación al aumento de la remuneración de la denunciante, sostiene que realizar ello significaría cometer un fraude, al contravenir con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 397-2021-EF, que aprueba medidas de austeridad para las empresas y entidad bajo el ámbito de FONAFE.

iii. En relación a la exigencia de la autoridad inspectiva para otorgarle a la trabajadora denunciante los beneficios



del Acuerdo de Directorio N° 034-2018, advierte que ello no contempla a dicha trabajadora, por lo cual otorgarlo sin sustento, conllevaría una observación por OCI, o hasta una denuncia penal. De este modo, sostiene que no procede la imposición de la medida inspectiva de requerimiento.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 131-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, de fecha 12 de julio de 2022<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Cusco declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Que, en el presente caso, la implementación de cuadro de categorías y funciones al igual que el de la política salarial o remunerativa son exigencias de mandato legal, la cual debe ser informada a sus trabajadores.

ii. Respecto al argumento de que la inspeccionada pertenece al holding de FONAFE, por lo cual no le corresponde establecer remuneraciones ni políticas remunerativas, ello no constituye eximente de responsabilidad, de acuerdo a lo previsto en el artículo 47-A del RLGIT, concordante con el artículo 257 del TUO de la LPAG.

iii. Respecto al argumento por el cual sostiene que sí cuenta con una política remunerativa, al observar el documento adjunto a fojas 169 del expediente inspectivo, éste no es idóneo para acreditar la implementación de una política salarial por no contener lo previsto en la Resolución Ministerial N° 243-2018-TR.

iv. Respecto al argumento por el cual sostiene que aumentar la remuneración de la denunciante contravendría lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 397-2021-EF, tal norma entró en vigencia con posterioridad a la notificación a la medida inspectiva de requerimiento y que, si bien ya se haya vigente sus términos aprobados, esta norma únicamente emite disposiciones de austeridad, disciplina y calidad de gasto público y de ingresos del personal, no siendo el caso de la trabajadora denunciante, toda vez que viene desempeñando su actividad laboral desde el 2017.

v. Finalmente, conforme a la quinta disposición complementaria final del Decreto Supremo N° 002-2018-TR, Reglamento de la Ley N° 30709, a partir del 01 de enero de 2019, se halló prevista la fiscalización en este aspecto; siendo que no evidencia causa objetiva válida de diferencia salarial en perjuicio de la trabajadora afectada, cuando se aprobó el otorgamiento de la bonificación por responsabilidad administrativa para puestos claves.

1.6 Con fecha 05 de agosto de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Lambayeque el recurso de revisión<sup>3</sup> en contra de la Resolución de Intendencia N° 131-2022-SUNAFIL/IRE-CUS.

1.7 La Intendencia Regional de Cusco admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum-000434-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, recibido el 17 de agosto 2022 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>4</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>5</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>6</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>7</sup>, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR<sup>8</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.

## III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley 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, modificado 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 RLGIT, 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 imotivado 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>9</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 DE LA EMPRESA NACIONAL DE LA COCA S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la EMPRESA NACIONAL DE LA COCA S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 131-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, que confirmó la sanción impuesta de S/ 139,876.00 por la comisión de cuatro (04) infracciones muy graves en materia de relaciones laborales, tipificadas en los numerales 25.17, 25.22 y 25.23 del artículo 25 del RLGIT, y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada 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; esto es, el 15 de julio 2022.

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 la EMPRESA NACIONAL DE LA COCA S.A.

## V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 05 de agosto de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 131-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, señalando los siguientes alegatos:

i. Alega vulneración de su derecho de defensa y los principios de legalidad y debido procedimiento, pues, considera que no ha cometido alguna discriminación laboral.

ii. Respecto a la medida inspectiva de requerimiento, indica que sus mandatos son imposibles de cumplir, puesto que para preparar una modificación del cuadro de categorías y funciones e implementar una política salarial o remunerativa de conformidad con la Ley N° 30709, se debe contar con informes de la Gerencia de Administración y Finanzas, de la Oficina de Asesoría Jurídica y de la Gerencia General, y luego de aprobada por el Directorio, recién se envía a FONAFE. Agrega que su representada no ha tenido Directorio hasta el 02 de junio de 2022 y se encuentra en dificultades económicas.

iii. Que, su política remunerativa está aprobada por el Acuerdo de Directorio de 2007, la cual, añade, no es discriminatoria.

iv. Indica que no se ha probado la situación de discriminación, esto es, que obedezca a razones de sexo, discapacidad, religión, tendencia política, etc., por lo que resulta incongruente una sanción en dicho extremo.

v. Solicita se deje sin efecto la sanción impuesta.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento y motivación

6.1 El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa, como integrante del principio del derecho al debido procedimiento administrativo, el “obtener una decisión motivada, fundada en derecho”. El principio al debido procedimiento, tiene como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>10</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, dentro del cual se encuentra el deber de motivación de los actos administrativos.

6.2 Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, “el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”, motivación que deberá 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 las anteriores justifican el acto adoptado, tal y como lo establece el artículo 6 del TUO de la LPAG.

6.3 Así las cosas, no se advierte una afectación al derecho de defensa pues no se ha demostrado que la autoridad administrativa haya impedido u obstaculizado a la inspeccionada el presentar sus descargos y medios de prueba o que habiéndolos presentados, éstos no hayan sido valorados. Por el contrario, de los actuados no se advierte esto último. Bajo estas consideraciones, no se debe amparar los argumentos deducidos por la administrada en este extremo.

6.4 Así, conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA/TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) coherencia interna, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) justificación de las premisas externas, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la suficiencia, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la congruencia, como elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.

6.5 Del examen efectuado, no se advierte vulneración genérica por ausencia de motivación, ni al debido procedimiento; por tanto, no cabe acoger los argumentos expuestos en este extremo, debiendo ser desestimado. Esto, sin perjuicio de examinarse la motivación específica respecto del reproche administrativo calificado como infracción muy grave a la labor inspectiva (falta imputada al administrado).

6.6 Debe precisarse que la valoración de hechos constatados y el análisis del RLGIT que pueda realizar esta Sala no desvirtúa la legalidad ni la validez de las decisiones de las instancias anteriores, conforme lo dispone el segundo párrafo del numeral 6.3 del artículo 6<sup>11</sup> del TUO de la LPAG, pues, la apreciación distinta de este Tribunal sobre los hechos

o aplicación del derecho del caso en revisión, no implica que se haya producido la afectación al debido procedimiento de la impugnante.

### Sobre los actos de discriminación laboral

6.7 Al respecto, el principio y derecho a la igualdad se encuentra contenida en el numeral 2 del artículo 2° y del numeral 1 del artículo 26° de la Constitución Política del Perú; además del numeral 2 del artículo 23° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el literal a) numeral i) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por vía de interpretación habilitada por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política<sup>12</sup>.

6.8 En tal sentido, el Sistema Jurídico debe prevenir y erradicar todo comportamiento que entre en conflicto con el principio y derecho fundamental de igualdad y no discriminación. En especial, la actuación de la fiscalización laboral y de los órganos sancionadores del Sistema de Inspección del Trabajo deben orientarse especialmente a la determinación y sanción de los tratos discriminatorios basados en motivos prohibidos por factores sociohistóricos, como son el género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición semejante.

6.9 En este punto, resulta pertinente invocar lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), en la Opinión Consultiva N° 18, respecto de la igualdad:

“101. (...) el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al ius cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. (...)”.

6.10 Asimismo, el Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), ratificado por el Perú el 01 de febrero de 1960, sobre igualdad de la remuneración, prescribe lo siguiente:

#### “Artículo 2

1. **Todo Miembro deberá**, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, **garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración** entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.

2. Este principio se deberá aplicar sea por medio de:

- La legislación nacional;
- Cualquier sistema para la fijación de la remuneración, establecido o reconocido por la legislación;
- contratos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores; o la acción conjunta de estos diversos medios<sup>13</sup>.

6.11 Por su parte el numeral 1.1 del artículo 1 del Convenio N° 111 de la OIT, señala:

#### “Artículo 1

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:

a) **Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;**

b) **Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.**

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo<sup>14</sup>.

6.12 En este punto es importante invocar el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, que precisa que: “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Asimismo, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú señala en forma expresa que: “las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”. Entonces, por mandato de la Constitución Política, es obligación interpretar los derechos fundamentales de conformidad con los convenios internacionales, entre los que se encuentran los Convenios de la OIT.

6.13 Sobre la discriminación en el ámbito de las relaciones laborales, la Corte IDH ha reafirmado que se encuentra vedado aquel comportamiento que se funde en motivos prohibidos, como la condición económica, la pobreza, entre otras manifestaciones antes citadas. Dichas conductas no se encuentran, pues, acordes con el sistema de protección de los derechos humanos, conforme se desprende de los casos siguientes:

6.13.1 Caso Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio De Jesús y sus familiares vs. Brasil, el cual se deriva de la explosión de una fábrica de fuegos artificiales, en un municipio de alta concentración de pobreza, en el Estado de Bahía, Brasil y, en la cual la Corte encontró que, como consecuencia de la explosión, fueron violados, entre otros, los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, igualdad y no discriminación.

“182. (...) la Corte recuerda que, en la actual etapa de evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens y permea todo el ordenamiento jurídico. Además, sobre este principio descansa el orden público nacional e internacional. En consecuencia, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto (...)

(...)  
188. (...) Sobre el particular, la Corte constata que las presuntas víctimas eran personas que, **por cuenta de la discriminación estructural por su condición de pobreza**, no podían acceder a otra fuente de ingresos y debían exponerse al aceptar un trabajo en condiciones de vulnerabilidad, que desconocía los mandatos de la Convención Americana y que las expuso a los hechos victimizantes”.

6.13.2 Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, determinó que “(...) el Estado no consideró la vulnerabilidad de los 85 trabajadores rescatados el 15 de marzo de 2000, en virtud de **la discriminación con base en la posición económica** a la que estaban sometidos” (párrafo 341).

6.13.3 Caso Pavez Pavez vs. Chile, donde la Corte IDH resolvió sobre el accionar de separación del cargo, efectuado en contra de una profesora de religión por su orientación sexual, señalando:

“68. La Corte Interamericana ha reconocido que han sido históricamente víctimas de discriminación estructural, estigmatización, diversas formas de violencia y violaciones a sus derechos fundamentales numerosas personas por su orientación sexual (...)

c) Las alegadas restricciones a los derechos a la libertad personal, a la vida privada, a acceder a la función pública en condiciones de igualdad y al trabajo de Sandra Pavez Pavez.

136. En cuanto a los derechos al acceso en condiciones de igualdad a la función pública y al trabajo, esta Corte constata lo siguiente: a) Sandra Pavez Pavez ejercía un cargo docente en una establecimiento educativo público, y era remunerada con fondos públicos; b) el cargo docente que ocupaba era en calidad de titular; c) luego de la revocación del certificado de idoneidad, se reasignó su puesto de conformidad con lo dispuesto en su contrato laboral y fue nombrada Inspectora General interina; d) se ha visto impedida de dictar clases de

religión católica como consecuencia de la revocación del certificado de idoneidad, y e) en el año 2011 fue titularizada en el cargo de Inspectora General.

(...)  
140. (...) este Tribunal estima que el referido derecho se vio comprometido en la medida que a través de la reasignación de funciones que sufrió Sandra Pavez Pavez se menoscabó su vocación docente y constituyó una forma de desmejora laboral. El hecho de que su contrato laboral no especificara que ella era profesora de religión católica, que previera la posibilidad de que ella pudiera ser reasignada en sus funciones, y que podría haber seguido dictando clases de otras religiones en caso de contar con certificados de idoneidad de comunidades religiosas correspondientes a esos credos, no cambia esa conclusión en la medida que **las nuevas funciones que le fueron asignadas, lo fueron como consecuencia de un trato diferente que se basó en su orientación sexual y no en causas objetivas de la necesidad del servicio.**

165. De ese modo, aunque siguió realizando actividades relacionadas con la educación, no lo pudo seguir haciendo en la calidad de profesora de religión católica porque fue objeto de un trato discriminatorio, y, en ese sentido, se vio afectado su derecho a la estabilidad laboral y, por ende, el derecho al trabajo”.

6.14 De lo expuesto se aprecia que la discriminación en el derecho laboral, exige la evidencia y determinación de un (a) trabajador (a) o grupo de trabajadores (as) en contra de quienes se genera la acción u omisión desfavorecedora.

6.15 En este punto, se debe recordar al concepto jurídico de la igualdad y su manifestación como derecho relevante en el ámbito laboral. Al respecto, el Tribunal Constitucional precisa en la sentencia recaída en el expediente N° 05652-2007-PA/TC lo siguiente:

“17. **La igualdad, en tanto principio, es uno de los pilares del orden constitucional** que permite la convivencia armónica en sociedad y es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos y de los particulares. En tanto, **este derecho implica una exigencia de ser tratado de igual modo respecto a quienes se encuentran en una idéntica situación**, debido a que los derechos a la igualdad y a la no discriminación se desprenden de la dignidad y naturaleza de la persona humana.

(...)  
43. (...) Asimismo, **entre las medidas que no constituyen discriminación laboral, cabe mencionar aquellas destinadas a salvaguardar la seguridad del Estado y las motivadas por imperativos especiales de protección**, esto es, aquellas dirigidas a atender necesidades específicas en el ámbito de la salud de hombres o mujeres. Tampoco son discriminatorias las medidas especiales que conllevan un trato diferenciado para quienes tienen necesidades particulares por razones de género, o de discapacidad mental, sensorial o física.

44. **La discriminación en el trabajo puede ser directa o indirecta. Es directa cuando las normas jurídicas, las políticas y los actos del empleador excluyen, desfavorecen o dan preferencia explícitamente a ciertos trabajadores** atendiendo a características como la opinión política, el estado civil, el sexo, la nacionalidad, el color de la piel o la orientación sexual, entre otros motivos, sin tomar en cuenta sus cualificaciones y experiencia laboral. Por ejemplo, los anuncios de ofertas de empleo en los que se excluyen a los aspirantes mayores de cierta edad, o de determinado color de piel o complejión física, es una forma de discriminación directa.

45. En cambio, **la discriminación es indirecta cuando ciertas normas jurídicas, políticas y actos del empleador de carácter aparentemente imparcial o neutro tienen efectos desproporcionadamente perjudiciales en gran número de integrantes de un colectivo determinado, sin justificación alguna e independientemente de que estos cumplan o no los requisitos exigidos para ocupar el puesto de trabajo de que se trate**, pues la aplicación de una misma condición, un mismo trato o una misma exigencia no se les exige a todos por igual. Por ejemplo, el supeditar la obtención de un puesto de trabajo al dominio de un idioma en particular cuando la capacidad lingüística no es requisito indispensable para su desempeño es una forma de discriminación indirecta por razón de la nacionalidad o la etnia de origen. También puede haber discriminación indirecta cuando se dispensa un trato diferenciado a categorías específicas de



trabajadores, traducida en menores prestaciones sociales o remuneraciones, siempre que este no se realice sobre bases objetivas y razonables<sup>15</sup>.

**6.16** Cabe precisar que, para la constitución de actos discriminatorios se debe tener en cuenta, que haya un objetivo real del menoscabo al derecho de igualdad, tal como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

**“De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana”<sup>16</sup>.**

**6.17** En esa línea argumentativa, esta Sala también precisó a través de la Resolución N° 103-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala que, por un lado, la igualdad salarial por igual trabajo constituye un derecho que se desprende del artículo 2 inciso 21 y del artículo 26 inciso 12 de la Constitución Política del Perú, además del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (fundamento 6.11), y, por otro lado, no todo trato desigual es discriminatorio; sino que por el contrario “la igualdad sólo será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. Cuando, por el contrario, la desigualdad de trato no sea razonable ni proporcional estaremos ante una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable” (fundamento 6.13). La doctrina, en ese sentido, da cuenta de que “la ley prohíbe pagar una remuneración menor que la que percibe una persona cuando ambos realizan trabajos que requieren la misma habilidad, esfuerzo y responsabilidad y son ejecutados en el mismo establecimiento bajo similares condiciones, salvo que la diferencia se base en la antigüedad del mérito o la calidad o cantidad de producción o cualquier factor objetivo distinto”<sup>17</sup> (énfasis añadido).

**6.18** En ese entendido, conforme lo desarrollado precedentemente, se advierte que no toda distinción entre el personal de una compañía constituye un acto de discriminación; ya que éstos están orientados a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas y cuya diferenciación resulta desproporcional, que persigue fines arbitrarios, caprichosos, despóticos, atenten a la dignidad de la persona y a sus derechos fundamentales.

**6.19** En palabras de Blancas, el derecho a la igualdad se constituye, por un lado, la igualdad ante la ley y la igualdad de oportunidades<sup>18</sup>. Asimismo, refiere que:

“La discriminación, con ser un fenómeno social, se caracteriza y concretiza por sus manifestaciones jurídicas, ya que se traduce en la privación al individuo o grupo discriminado del goce pleno de sus derechos, tanto fundamentales como meramente legales. El sujeto—individual o colectivo— objeto de discriminación se ve privado de disfrutar de los derechos que todos los ciudadanos gozan y, por consiguiente, su estatus jurídico real dentro de la sociedad se caracteriza por la minusvalía jurídica.

La trascendencia de esta grave situación para la sociedad lleva al ordenamiento jurídico no solo a rechazar la discriminación, sino a admitir la validez de la diferenciación de trato cuando esta tenga por objeto superar dicha situación, para lograr la igualdad real de los grupos postergados”<sup>19</sup>.

**6.20** Del mismo modo, conviene añadir que otros comportamientos discriminatorios, de tipo indirecto, están proscritos por el resultado antijurídico derivado de un criterio presuntamente neutro, aplicado en las relaciones de empleo con efectos peyorativos sobre algún colectivo sociohistóricamente vulnerable. Así, la doctrina señala que “[s]e encuentra igualmente prohibido el impacto adverso o, como también se le llama, la discriminación indirecta (...) Como parte esencial de la definición de impacto adverso, se encuentra el que la utilización del criterio de selección que causa el impacto desproporcionado no debe encontrarse justificada por las necesidades del negocio. En el fondo, pues, el impacto adverso no es más que una prohibición a las consecuencias desproporcionadas de un determinado criterio de selección que no se encuentra suficiente-mente

justificado. (...) existe cierta tendencia a considerar que el criterio más adecuado es el de lo esencial y que el empleador no puede argüir en su defensa motivos que, cuando menos, no sirvan de manera significativa a sus legítimos propósitos empresariales. En ese sentido, por ejemplo, un empleador no podría justificar bajo este estándar la utilización de un examen de gramática que se toma a personas que desean ocupar el puesto de bombero, cuando ese examen excluye desproporcionadamente a personas de una raza en relación con otra”<sup>20</sup>.

**6.21** En tal sentido, existe armonía entre lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 2, el artículo 23 de la Constitución Política y lo revelado en el ordenamiento jurídico supranacional — en particular, los Convenios Nros. 100 y 111 de la OIT, que componen los principios y derechos fundamentales del Sistema Universal de Derechos Humanos laborales— en cuanto refieren que la distinción en el trato que se encuentra fundada en situaciones como las descritas (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) se encuentran prohibidas. No obstante, estos supuestos no son limitativos, sino que conforme a la redacción del inciso 2 del artículo 2 de la Constitución y del numeral 1.1 del artículo 1 del Convenio N° 111 de la OIT, existe un *numerus apertus* o cláusula abierta, cuando refieren a comportamientos fundados en “cualquier otra indole” / “cualquier otra distinción”, respectivamente.

**6.22** Sin embargo, es importante precisar que este último supuesto de lesión al principio-derecho de igualdad, referido al comportamiento de diferenciación que se sustenta en la expresión “cualquier otra indole”, siendo naturalmente distinto a los expresamente enunciados en la Constitución Política actual, no implica que cualquier otro acto de diferenciación configure un acto de discriminación reprochable por nuestro ordenamiento jurídico. De allí que resulta trascendente lo señalado por el Tribunal Constitucional en su línea jurisprudencial, como por ejemplo en las sentencias recaídas en los expedientes Nros. 0008-2005-AI y 05652-2007-PA/TC, ya que exige, para la calificación de un comportamiento como discriminatorio (y, por ende, contrario al ordenamiento vigente) que se determine que tal conducta no se sustente en una justificación objetiva y razonable. En tal sentido, solo cuando la desigualdad de trato no sea razonable ni proporcional, estaremos ante una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable<sup>21</sup>.

**6.23** Es necesario recordar el tantas veces expuesto aforismo que reza que la igualdad no solo implica tratar igual a los iguales, sino también desigual a quienes son desiguales. Es así que la distinción entre personas o grupo se encuentra constitucionalmente admitida, en atención a la premisa referida que no todo trato desigual es discriminatorio.

**6.24** De lo expuesto, se advierte que el principio de igualdad comprende tres manifestaciones:

**a) La igualdad ante la Ley:** Implica que el Estado debe tratar por igual a todas las personas, reconocido en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado. Así, “la igualdad ante la ley obliga a que ésta sea aplicada de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación, sin que el operador pueda establecer diferencia alguna en razón de las personas, o de circunstancias que no sean precisamente las presentes en las normas”<sup>22</sup>. En palabras de Boza Pró, al desarrollar el mandato contenido en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, refiere que “el mandato de no discriminación busca evitar el trato social desfavorable que históricamente se le ha brindado a ciertos grupos o colectivos que comparten ciertas características en común, como la raza, el sexo, la nacionalidad, o la religión, entre otros, y que los ha colocado en una posición de desventaja y marginación”<sup>23</sup>.

Por su parte, Francisco Eguiguren, sobre el principio de igualdad y derecho a la no discriminación, señala que “la igualdad ante la ley será entendida (y ello más por fruto del derecho administrativo que del propio derecho constitucional) como la igualdad en la aplicación de la ley; ya no se trata que la ley sea en general impersonal, sino que su aplicación por los poderes públicos encargados de esa tarea se haga sin excepciones, sin consideraciones personales. La igualdad ante la ley se interpreta como la aplicación de la ley conforme a la ley, como una aplicación regular, correcta, de las disposiciones legales, sin otras distinciones de supuestos o casos que los determinados por la norma general”<sup>24</sup>.

**b) Mandato de no discriminación:** En efecto, “(...) el principio-derecho a la igualdad no significa necesariamente que todas las personas tengan que ser tratadas de la

misma manera. La aplicación de este principio supone un acto de comparación entre dos o más personas que afrontan determinada situación, a efectos de establecer si el tratamiento que deben recibir es el mismo. Si la situación es objetivamente similar, el principio de igualdad exigirá un trato igualitario; por el contrario, si esas personas son en hecho desiguales, el mismo principio demandará un trato diferenciado (...)<sup>259</sup>.

Así se produce formas de discriminación directa o indirecta. La primera, se manifiesta e identifica de forma clara y precisa. La segunda, su determinación es más compleja y requiere de un examen conjunto de todos los elementos de prueba que se haya recogido en la inspección laboral y de cuya valoración conjunta y suficiente se determine que la conducta del sujeto inspeccionado estaba orientada a un comportamiento discriminatorio.

c) **Igualdad de oportunidades:** Este tiene su sustento constitucional en el numeral 1 del artículo 26 de la Constitución Política del Estado. Al respecto, el Tribunal Constitucional precisa en la sentencia recaída en el expediente N° 0008-2005-AI, que: **“La igualdad de oportunidades – en estricto, igualdad de trato – obliga a que la conducta ya sea del Estado o los particulares, en relación a las actividades laborales, no genere una diferenciación no razonable y, por ende, arbitraria”**.

Al respecto, Quiñones Infante refiere que: **“(…) en la última etapa en la evolución de la dimensión jurídica de la igualdad, nos encontramos con un cambio en el enfoque. Se trata de la más reciente noción de “igualdad de oportunidades”, en la que prima la idea de revertir situaciones de desigualdad sustancial o material de ciertos colectivos, aun cuando dicha desigualdad ya esté legalmente -formalmente- proscriba”<sup>260</sup>.**

En esta manifestación del derecho y principio a la igualdad en materia laboral, se puede considerar, que nos encontramos ante una conducta que afecta o transgrede este cuando, por ejemplo, se impida el acceso al empleo o ascenso a un(a) trabajador (a) sin sustento alguno y lesionando su dignidad o algún derecho fundamental; lo cual deberá ser debidamente sustentada por la autoridad inspectiva y el órgano administrativo encargado del procedimiento administrativo sancionador *ex ante* de realizar el reproche administrativo en contra del sujeto inspeccionado.

**6.25** En ese sentido, en el caso que nos compete, el recurrente ha planteado un argumento por el que pretende excluirse de la exigibilidad de la medida inspectiva de requerimiento, bajo el pretexto de formar parte de una entidad estatal como FONAFE, y de este modo, que la autoridad inspectiva se inhiba de emitir dicha medida. Conforme con lo expuesto sobre la igualdad ante la ley, todo ciudadano y entidad debe recibir semejante trato de parte de la autoridad fiscalizadora, salvo cuestión objetiva que ciertamente no se aprecia en este caso, pues la comprobación del cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, en general, se extiende a todas las relaciones laborales en las que la inspección del trabajo tiene competencia. De allí que la LGIT y el RLGIT prescriban que todos los sujetos inspeccionados, sin distinción alguna, se encuentran en el deber de colaborar con la autoridad inspectiva, así como acatar los mandatos contenidos en sus requerimientos. Por tanto, el administrado tiene el deber de cumplir con su deber de colaboración con la labor inspectiva, más aún si los dispositivos normativos vigentes, no han hecho ninguna distinción específica respecto a las entidades públicas o empresas del Estado que lo eximan de responsabilidad por este tipo de incumplimientos, salvo que se haya acreditado con elementos de prueba alguna insuficiencia en la asignación presupuestal, autorización de gasto y ejecución, en los términos indicados en el precedente administrativo de observancia obligatoria establecido en la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL (fundamento 39, 40 y 41), lo cual no ha ocurrido en el presente caso. Por ende, corresponde desestimar el argumento expuesto en dicho extremo.

**6.26** Del marco normativo y doctrinario expuesto, se aprecia dos tipos de discriminación, la primera contenida en una conducta de diferenciación que se sustenta en un motivo prohibido, esto es, la acción u omisión del agente en contra del trabajador (a) por motivos históricamente vedados, como la raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. La segunda, sustentada en “cualquiera otra distinción<sup>277</sup>” o como la Constitución Política de 1993 señala “cualquier otra índole”, es decir, que se funde en un supuesto distinto a los expresamente prosritos

por nuestro ordenamiento constitucional y supranacional. Comportamientos que, además, deben tener como efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el trabajo.

**6.27** Ahora bien, la conducta que reprocha el artículo 25.17 del artículo 25 del RLGIT, es la siguiente: “La discriminación del trabajador, directa o indirecta, en materia de empleo u ocupación, como las referidas a la contratación, retribución, jornada, formación, promoción y demás condiciones, por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV o de cualquiera otra índole”.

**6.28** En este punto, cabe recordar que, el TUO de la LPAG<sup>26</sup> define a través del artículo 248 los principios aplicables a la potestad sancionadora de todas las entidades y, a través de su artículo 247<sup>29</sup> resalta que estas disposiciones no pueden ser limitadas o restringidas por normas especiales, estableciendo condiciones menos favorables para el administrado, y reiterando que “(...) todos los procedimientos (...) deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248 (...)”.

**6.29** Por su parte, el artículo 248 del TUO de la LPAG establece como uno de los principios rectores de la potestad sancionadora al Principio de Razonabilidad:

“(…)”

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”.

**6.30** Por su parte, el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, reconoce el principio de razonabilidad en las decisiones de la Administración al prescribir:

“1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.”

**6.31** La Ley General de Inspección del Trabajo en su artículo 44, reconoce como uno de los principios del ordenamiento sancionador la observancia del debido procedimiento, reiterándose en el numeral 47.3 del artículo 47 del RLGIT la especial preponderancia del Principio de Razonabilidad dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador:

“Artículo 47.- Criterios de graduación de las sanciones  
(...) 47.3 Adicionalmente a los criterios antes señalados, la determinación de la sanción debe estar acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en el numeral 3 del artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS”.

**6.32** Así las cosas, la observancia y aplicación del principio de razonabilidad, recogido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, busca limitar la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora, la cual debe reflejar (no sólo implícitamente sino de manera clara y demostrada) razonabilidad y proporcionalidad en dos niveles o momentos: tanto en la tipificación legal de las infracciones

y sanciones, como en la determinación y aplicación de estas últimas a casos concretos, siendo responsabilidad de los inspectores y de las instancias administrativas ponderar suficientemente los hechos, a fin de analizar y subsumir adecuadamente el comportamiento desplegado por el administrado y reprochado por la Administración.

**6.33** Así, el motivo del escalamiento en la punición de ciertas conductas del administrado se funda en el interés protector del Estado que —por medio del contenido de sus normas punitivas— busca hacer eficaces los derechos fundamentales en el trabajo. Con este fin, el RLGIT ha dispuesto sanciones agravadas a conductas referidas a las peores formas de afectación de derechos fundamentales, tales como ciertas afectaciones a los derechos colectivos (artículo 48.1-B del RLGIT), el trabajo forzoso y las peores formas de trabajo infantil (artículo 48.1-D del RLGIT) o ciertos atentados contra la seguridad y salud en el trabajo (artículo 48.1-C del RLGIT). Por su parte, en el caso de este último dispositivo, el 48.1-C del RLGIT, se contempla también el incremento de punición correspondiente a los casos de discriminación, por lo que, debe entenderse también comprendidas dentro de este incremento de punición a las formas más lesivas de discriminación, siendo ellas las que afectan a la dignidad del trabajador. De esta manera, el artículo 23 de la Constitución Política de 1993, configura la norma basal e irreductible en todas las relaciones de trabajo.

**6.34** En tal sentido, esta Sala entiende que la infracción prevista por el legislador en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, fue redactada buscando evitar la configuración de conductas discriminatorias relacionadas a la comprobación de comportamientos antijurídicos sustentados en razones históricamente vedadas, esto es, aquel comportamiento que se sustente o funde en razones basadas en “el origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV”, conductas que de forma expresa han sido recogidas y enunciadas en

nuestra norma fundamental (inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política y en el Convenio N° 111 de la OIT). De ahí que tales comportamientos, repudiados para el orden constitucional en el ámbito laboral, conlleven niveles de imposición de sanciones administrativas severamente agravadas, ya que para el cálculo de una multa por esta infracción se contempla al total de los trabajadores del sujeto inspeccionado, conforme se aprecia de la redacción del artículo 48.1-C<sup>30</sup> del RLGIT.

**6.35** Por tanto, este escalamiento de mayor punición administrativa a este tipo de comportamientos, debidamente comprobados por la administración, solo está autorizado cuando se determina un comportamiento discriminatorio que alude a una discriminación estricta de este concepto, vale decir que incide en un motivo prohibido, de acuerdo a lo establecido en los considerandos 6.8, 6.21, 6.25, 6.26 y 6.34 de la presente resolución. De esta manera, se sienta como criterio vinculante que los casos de discriminación salarial que se basen comprobadamente en motivos prohibidos bajo actos u omisiones de discriminación directa o indirecta, deben ser tratados con la regla punitiva referida para el cálculo de una sanción mayor. Por su parte, los atentados contra el principio de igualdad, que sean determinados sin que se compruebe la discriminación directa o indirecta por motivos prohibidos, como, por ejemplo, el injustificado trato desigual salarial entre dos homólogos, debe sancionarse invocando solamente el artículo 25.17, calculándose la sanción con remisión a la tabla de multas contemplada en el inciso 48.1 del artículo 48° del RLGIT.

**Sobre el caso en concreto**

**6.36** El Acta de Infracción, concluye que el no otorgamiento de una bonificación a la trabajadora afectada, cuyo cargo era de Supervisora de Control Patrimonial, Seguros y Archivos, supone una vulneración al principio de igualdad, conforme se aprecia a continuación:

**Figura N° 01**

N°	PUESTOS	REMUNERACION ACTUAL	BONIFICACIÓN	TOTAL
1	Jefe de Oficina de Recursos Humanos	S/. 4,810	S/. 1,190	S/. 6,000.00
2	Jefe de Oficina de Control Selectivo	S/. 4,810	S/. 1,190	S/. 6,000.00
3	Jefe de Oficina de Asesoría Jurídica	S/. 4,810	S/. 1,190	S/. 6,000.00
4	Supervisor de Planeamiento	S/. 3,250	S/. 1,350	S/. 4,600.00

Es importante señalar que en el otorgamiento de dicha bonificación únicamente a los trabajadores que ocupen los puestos descritos en el cuadro precedente, se observa una determinación carente de razonabilidad de la empleadora porque claramente dicha asignación de dicho beneficio solo a ese grupo reducido de trabajadores vulnera el derecho a la igualdad salarial que dispone igual remuneración por igual trabajo, tanto más que la parte considerativa del Acuerdo 034-2018 hace referencia de manera amplia a que las posiciones de Jefatura y Supervisión son sensibles para la operatividad y continuidad del negocio de la empresa, se entiende que dentro de esas posiciones sensibles se encuentra el puesto de supervisor de control patrimonial, seguros y archivos), de manera que, la inspeccionada, al no haber acreditado la causa objetiva de justificación válida, ha realizado actos de discriminación al no efectuar el pago de bonificación por responsabilidad administrativa a la trabajadora *Gladys Rivera Espinoza* (supervisora de control patrimonial, seguros y archivos)

**Figura N° 02**

Por lo tanto, de la información suministrada por la inspeccionada se ha verificado que las funciones asignadas a la trabajadora Gladys Rivera Espinoza (supervisora de control patrimonial, seguros y archivos) y a los trabajadores referentes propuestos por la denunciante (*Roberto Felix Serafin Cruzado* - supervisor de presupuesto y estadística, *Nataly Miranda Arredondo* - analista de control patrimonial, *Adrián César Venero Vásquez* - apoyo en control patrimonial y *Jorge Roberto Vila Mozombite* - coordinador de tecnologías de la información y comunicaciones) son de la siguiente forma:

COMPARATIVO DE FUNCIONES				
SUPERVISION DE CONTROL PATRIMONIAL,	SUPERVISIÓN DE PRESUPUESTO Y ESTADISTICA	ANALISTA DE CONTROL	APOYO EN CONTROL PATRIMONIAL	COORDINADOR DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y COMUNICACIONES



SEGUROS Y ARCHIVOS				
<p>a. Mantener actualizada la información de ubicación, situación legal, y estado de los bienes muebles e inmuebles de la empresa. b. Elaborar el Plan Anual de Gestión de Activos de la empresa. c. Registrar la incorporación física de bienes muebles e inmuebles al patrimonio de la Empresa. d. Conducir la baja de bienes patrimoniales de la Empresa hasta los registros correspondientes. e. Planear, coordinar y supervisar la toma de inventarios físicos periódicamente de acuerdo al Plan de Gestión de Activos de la empresa f. Asistir a la Gerencia de Administración y Finanzas en la conformación del Comité de Activos Fijos de la Empresa en cumplimiento a los lineamientos definidos por FONAFE al respecto. g.</p>	<p>a. Participar en el desarrollo de objetivos, metas, políticas y estrategias de gestión presupuestal en concordancia con lo establecido en el Plan Estratégico de la empresa y planes operativos anuales. b. Coordinar y consolidar la información remitida por las áreas correspondientes para elaborar el proyecto o modificación del presupuesto institucional. c. Coordinar y consolidar la información remitida por las áreas correspondientes para elaborar los informes de gestión empresarial y evaluación presupuestal. d. Formular para aprobación el proyecto o la modificación del presupuesto institucional de acuerdo a los lineamientos establecidos por FONAFE y las instrucciones impartidas</p>	<p>a. Actualizar la información de ubicación, situación legal, y estado de los bienes muebles e inmuebles de la empresa; b. Brindar apoyo en las actividades referidas a el alta y baja de bienes muebles e inmuebles del patrimonio de la Empresa c. Llevar el registro de altas y bajas de bienes de la empresa; d. Coordinar la toma de inventarios físicos periódicamente de acuerdo a las necesidades del área de Contabilidad; e. Conducir el cumplimiento de criterios para llevar a cabo los inventarios; f. Proponer los aspectos técnicos administrativos para realizar subastas de bienes cuando proponga que esto sea necesario; a. Llevar un adecuado control y administración de las pólizas patrimoniales y de vida en general. b. Elaboración y análisis del</p>	<p>Sin funciones determinadas en el MOF de la inspeccionada</p>	<p>a. Liderar en forma administrativa y técnica todas las actividades relacionadas con los servicios TIC. b. Gestionar los sistemas de información y procedimientos necesarios para apoyar las actividades empresariales. c. Implementar normas de Seguridad Informática, procurando su cumplimiento por el personal de la empresa. d. Planear, organizar e implementar programas de mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura informática. e. Liderar la actualización permanente de información de Transparencia en el portal web empresarial f. Establecer normas, procedimientos y programas que permitan el uso eficiente de los recursos de TIC en el ámbito empresarial. g.</p>
<p>Registrar las transferencias de bienes patrimoniales a fin de mantener actualizado el inventario de bienes de la Empresa. h. Identificar los bienes de la Empresa que no se encuentran saneados y coordinar el levantamiento de observaciones o saneamiento con la Oficina de Asesoría Jurídica, realizar seguimiento y actualizar el margesi de los inmuebles de la Empresa. i. Realizar las coordinaciones con la Gerencia de Administración y Finanzas, Comité de Activos Fijos y áreas correspondientes para ejecutar la venta (venta directa o subasta) y entrega de bienes patrimoniales de ENACO dados de baja. j. Analizar y proponer las prestaciones del servicio de seguros de la empresa velando por el adecuado equilibrio entre riesgos, cobertura y costos de los mismos. k. Supervisar el estado de reclamos ante compañías de seguro y hacer el seguimiento hasta la indemnización a la Empresa. l. Supervisar el adecuado control y administración de las pólizas patrimoniales y de vida en general. m. Supervisar y controlar la gestión del Archivo</p>	<p>por la Gerencia General. e. Sustentar para aprobación el proyecto o la modificación del presupuesto institucional ante la Alta Dirección de la empresa. f. Elaborar el presupuesto desagregado en base al en base al presupuesto institucional aprobado por FONAFE. g. Controlar la evolución presupuestal contrastándola contra indicadores y remitiendo los informes de avance a los usuarios en la periodicidad que se establezca para promover la gestión de presupuesto por resultados y supervisar la calidad del gasto. h. Emitir informes de disponibilidad presupuestal y/o certificaciones presupuestales cuando se le requiera; i. Evaluar y aprobar las solicitudes de certificaciones presupuestarias de órganos de la empresa. j. Establecer los lineamientos y pautas a considerar para la formulación, ejecución y control del Presupuesto General de ENACO S.A., teniendo en consideración los indicadores macro económicos y Directivas de FONAFE relacionadas. k. Realizar proyecciones presupuestales para efectos de la formulación y</p>	<p>slip y/o proformas de seguro c. Comunicar al corredor de seguros siniestros y/o eventos suscitados a lo largo de la vigencia de las pólizas patrimoniales, de vida y otros. d. Realizar trámites y reclamos ante las compañías de seguros en caso de que ocurran siniestros e. Cumplir bajo responsabilidad con todas las normas, lineamientos y procesos relacionados al puesto; f. Ejecutar sus actividades observando los lineamientos de seguridad y salud en el trabajo proporcionados por la empresa; g. Identificar, evaluar y controlar los riesgos inherentes a las actividades que realiza o procesos que interviene en la empresa, a fin de establecer controles internos para minimizarlos y de ser posible eliminarlos; y, h. Desempeñar otras funciones que le delegue o encargue su jefe directo o le sean asignadas por la naturaleza de su función.</p>		<p>Asesorar, emitir opinión y apoyar a todas las áreas de la empresa y sus usuarios en TIC. h. Gestionar la operatividad de los Servicios de Soporte Informático. i. Elaborar y poner a consideración de la Alta Dirección los planes relacionados a tecnologías de información. j. Dirigir programas de desarrollo profesional y Entrenamiento del personal a su cargo. k. Supervisar al personal y conformar grupos de trabajo para la ejecución de proyectos de TIC. l. Evaluar, incorporar y normar el uso de las TIC en las actividades empresariales. m. Administrar con responsabilidad los recursos informáticos y de sistemas tangibles e intangibles de la operación. n. Administrar con responsabilidad los recursos que le son asignados por la empresa para el cumplimiento de sus funciones. o. Evaluar los resultados y brindar retroalimentación a los colaboradores a su cargo, con la finalidad de desarrollar estrategias que faciliten cumplir los objetivos específicos. p. Proponer la elaboración y/o modificación de directivas y normas</p>



<p>Central, Archivo de Gestión y/o Secretarial y Archivos Periféricos de ENACO. n. Supervisar y controlar la gestión del trámite documentario de la empresa. o. Apoyar la simplificación administrativa en la empresa propendiendo al uso de las tecnologías de información y comunicaciones en el desarrollo de los procesos del negocio a su cargo. p. Participar activamente en la implementación del Sistema de Control Interno de la empresa. q. Cumplir bajo responsabilidad con todas las normas, lineamientos y procesos relacionados al puesto; r. Ejecutar sus actividades observando los lineamientos de seguridad y salud en el trabajo proporcionados por la empresa; s. Identificar, evaluar y controlar los riesgos inherentes a las actividades que realiza o procesos que interviene en la empresa, a fin de establecer controles internos para minimizarlos y de ser posible eliminarlos; y, t. Desempeñar otras funciones que le delegue o encargue su jefe directo o le sean asignadas por la naturaleza de su función.</p>	<p>evaluación del presupuesto e informes financieros y presupuestales. l. Informar sobre la ejecución del presupuesto previo análisis e identificación de las causas de las variaciones producidas, planteando las alternativas orientadas a la mejora de la gestión financiera. m. Supervisar y participar en la elaboración del Programa Multianual de Inversiones, de acuerdo a la normativa vigente al respecto; n. Realizar todas las actividades concernientes al Programa de Inversión de la empresa de acuerdo a las normas vigentes, realizando las coordinaciones necesarias. o. Efectuar seguimiento sobre el avance de la ejecución y los resultados de los proyectos de inversión o inversiones tipo IOARR. p. Preparar información de programas y presupuestos para ser remitida a los organismos solicitantes. q. Analizar, preparar y/o interpretar información o cuadros estadísticos, que contribuyan a evaluar el desarrollo del presupuesto. r. Participar activamente en la implementación del</p>			<p>necesarias para la implantación y funcionamiento de los sistemas y procedimientos desarrollados. q. Participar activamente en la implementación del Sistema de Control Interno de la Empresa r. Cumplir bajo responsabilidad con todas las normas, lineamientos y procesos relacionados al puesto; s. Ejecutar sus actividades observando los lineamientos de seguridad y salud en el trabajo proporcionados por la empresa; t. Velar por la competencia e idoneidad del personal a su cargo, la preservación del conocimiento y el relevo generacional en el área de responsabilidad; u. Identificar, evaluar y controlar los riesgos inherentes a las actividades que realiza o procesos que interviene en la empresa, a fin de establecer controles internos para minimizarlos y de ser posible eliminarlos; y, v. Desempeñar otras funciones que le delegue o encargue su jefe directo o le sean asignadas por la naturaleza de su función</p>
---	---	--	--	---

**6.37** En tal sentido, lo que reprocha la inspección laboral es que se negara una bonificación a la trabajadora supuestamente afectada; sin embargo, no motiva de forma suficiente la razones que le permite concluir que el Acuerdo de Directorio N° 034-2018 —que identificó los puestos sensibles en la inspeccionada y, por ende, a los puestos favorecidos por el otorgamiento de dicho bono— tendría como propósito esconder un fin prohibido. Además, del contenido del Acta de Infracción que ha servido de sustento para la imputación, se aprecia que contiene referencias genéricas a una afectación a la igualdad, pero no identifica con suficiencia cuál es el sustento que permite a la Administración comprobar que dicha bonificación se habría denegado a la trabajadora afectada bajo un motivo prohibido que lesione de forma agravada al derecho fundamental y/o la dignidad de la trabajadora.

**6.38** Así, el Acta de Infracción como sustento de la imputación que ha sido acogida por las instancias de mérito, "(...) **se entiende** que dentro de esas posiciones sensibles se encuentra el puesto de supervisor de control patrimonial, seguros y activos<sup>31</sup>", pero no justifica dicha inferencia, es decir, en qué sustenta que el cargo de la trabajadora es calificable como un puesto sensible en la organización supervisada. Habida cuenta de este déficit argumentativo, no se tiene por bien establecido por qué se infiere que a la persona objeto del análisis del inspector actuante le debiera corresponder dicha bonificación. Igualmente, tampoco se tiene establecido algún motivo prohibido que sustente a la imputación.

**6.39** Así, conforme lo señalado precedentemente, cuando la desigualdad de trato se sustenta en un motivo distinto al expresamente estipulado en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, esto es, a la cláusula *apertus* referida al comportamiento sustentado en "cualquier otra índole" y, luego de su análisis y valoración, esta no sea razonable ni proporcional, estaremos ante una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable<sup>32</sup>. Tal situación no ha sido debidamente corroborada por la inspección del trabajo en el presente caso, cuestión que afecta al presente procedimiento administrativo sancionador. Más aún, cuando tampoco se ha

observado alguna justificación que sustente que la conducta reprochada tenga por motivo algún supuesto expresamente prohibido en nuestro ordenamiento y que sustente el máximo reproche administrativo, conforme el numeral 6.33 de la presente resolución.

**6.40** Por las razones que anteceden, corresponde dejar sin efecto la sanción tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT.

**Sobre la Ley N° 30709 y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2018-TR**

**6.41** La Ley N° 29981, crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, entendida como la autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo. Dentro sus funciones, la SUNAFIL es 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.

**6.42** Asimismo, el artículo 4 de la LGIT, precisa sobre el ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo, lo siguiente:

"Artículo 4.- Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, **aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.**

2. Los vehículos y los medios de transporte en general, en los que se preste trabajo, incluidos los buques de la marina mercante y pesquera cualquiera sea su bandera; los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y

explotaciones auxiliares o complementarias en tierra, para el servicio de aquellos.

3. Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala, destino, en lo relativo a los viajes de migraciones laborales.

4. Las entidades, empresas o cooperativas de trabajadores que brinden servicios de intermediación laboral.

5. Los domicilios en los que presten servicios los trabajadores del hogar, con las limitaciones a la facultad de entrada libre de los inspectores, cuando se trate del domicilio del empleador.

6. Los lugares donde se preste trabajo infantil.

No obstante, lo anterior, los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a la competencia de otros órganos del Sector Público, continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección del Trabajo en las materias no afectadas por la misma” (énfasis añadido).

**6.43** Sobre el particular, debe precisarse que el Decreto Legislativo N° 1272 modificó el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444 disponiendo que: “Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales **no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley**” (énfasis añadido).

**6.44** Consecuentemente, no existe interpretación de la LGIT o del RLGIT que pueda vaciar de contenido al TUO de la LPAG; es decir, que las garantías y derechos establecidos a favor de los administrados contenidas en la norma común no podrán ser menoscabadas por la regulación establecida en las normas especiales.

**6.45** En el marco de los procedimientos administrativos que se rigen por la LGIT y el RLGIT, así como durante el ejercicio de la actividad administrativa de fiscalización por parte de los servidores de los órganos conformantes del sistema de inspección del trabajo, se aplican necesariamente todas las garantías y derechos que el TUO de la LPAG prevé para los administrados, como el principio de legalidad<sup>33</sup> contenido en el artículo IV de dicho cuerpo normativo. Lo antedicho es de especial relevancia para la determinación y ejercicio de la potestad sancionadora y la imposición de sanciones.

**6.46** Por ello, a criterio de este Tribunal, toda actuación de la Administración Pública y sus servidores debe ser acorde con los principios y el contenido del TUO del LPAG, como una manifestación misma de la validez de sus procedimientos.

**6.47** Ahora bien, en el caso puesto a conocimiento se observa que la autoridad inspectiva propuso, entre otras, tres sanciones administrativas, tipificadas en los numerales 25.22 y 25.23 del artículo 25 del RLGIT, calificadas como muy graves: i) No contar con un cuadro de categorías y funciones, ii) No contar con una política salarial, ambos en los términos dictados en la Ley N° 30709 y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2018-TR, iii) No informar de esta última a la trabajadora afectada conforme lo previsto en la Ley N° 26772, modificada por el Decreto Supremo N° 002-2018-TR, conforme se aprecia a continuación:

**Figura N° 03**

**3.1.1. Del Cuadro de Categorías y Funciones**

El literal c) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 002-2018-TR define el Cuadro de Categoría y Funciones como el “*Mecanismo mediante el cual el empleador evalúa y organiza los puestos de trabajo de acuerdo a criterios objetivos y a la necesidad de su actividad económica.*”

**3.1.2. De la Política Salarial o Remunerativa**

El literal k) del artículo 2° del Decreto Supremo N° 002-2018-TR define la Política Salarial o Remunerativa como el “*Conjunto de criterios y directrices establecidos por el empleador para la gestión, fijación o reajuste de los diferentes esquemas de remuneración de los trabajadores.*”

que hace referencia la normativa sobre la materia, es más, conforme se ha señalado líneas arriba la inspeccionada no implementó la política salarial en los términos establecidos en la Ley 30709; asimismo, en cuanto a la alegación efectuada mediante su escrito del 24/11/2021 en el sentido de que es imposible jurídicamente subsanar el presente incumplimiento en el plazo concedido en la medida, de ninguna manera lo exonera del cumplimiento de su obligación, así como tampoco lo exceptúa de la responsabilidad de dicha infracción; de tal manera, se entiende que no cumplió en informar a la mencionada trabajadora de conformidad a lo establecido en el artículo 10° de la Ley N° 26772 incorporado mediante la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 002-2018-TR, por ende, se concluye que la inspeccionada se encuentra incurso en infracción muy grave en materia de relaciones laborales especificada en el numeral 25.23 del artículo 25° del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo.

**6.48** Sin embargo, se aprecia que el artículo 1 del Decreto Supremo N° 002-2018-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30709, y que, además, modifica la Ley N° 26772 ha indicado de forma expresa el ámbito de su aplicación, así como a los sujetos a los que ha de surtir efectos, al señalar:

**“Artículo 1.- Ámbito de aplicación**

El presente Reglamento es de aplicación a **todos los trabajadores y empleadores del régimen laboral de la actividad privada en el sector privado**”<sup>34</sup>.

**6.49** Atendiendo a los cuerpos normativos citados precedentemente, el ámbito de actuación de la inspección laboral incumbe no solo a las empresas del sector privado, sino también al personal sujeto al régimen laboral de la actividad privada dentro de entidades públicas y empresas estatales. No obstante, cuando el sujeto inspeccionado forma parte del Sector Público o es una empresa perteneciente al ámbito de la actividad empresarial del Estado aun cuando sus trabajadores se encuentren sujetos en el régimen de la actividad privada, no resulta exigible la observancia de lo dispuesto en la Ley N° 30709 y lo contenido en su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-TR, puesto que, no ha sido incluida, por decisión reglamentaria en la competencia de la inspección del trabajo. Esto, en estricta observancia de lo prescrito en el Reglamento de la Ley N° 30709 que refiere que su ámbito de aplicación se restringe al sector privado. De esta manera, la inspección del trabajo, respecto de este tipo de entidades empleadoras, tiene competencias generales para fiscalizar y sancionar la discriminación conforme al artículo 25.17 del artículo 25 del RLGIT, mas no así los comportamientos reprochados bajo los numerales 25.22 y 25.23 del artículo 25 del RLGIT.

**6.50** En el caso de autos se verifica que el sujeto inspeccionado (Empresa Nacional de la Coca S.A.) es una empresa del Estado Peruano y que se encuentra adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>35</sup>; por tanto, conforme lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 002-2018-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30709, y que, además, modifica la Ley N° 26772, no resulta exigible las obligaciones legales que se le han reprochado tanto por la inspección laboral como por la autoridad administrativa sancionadora. Debiéndose, en consecuencia, dejar sin efecto las sanciones impuestas por las infracciones muy graves, tipificadas en los numerales 25.22 y 25.23 del artículo 25 del RLGIT.

**6.51** Por todas las razones que anteceden, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta por la infracción a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, pues, no se encuentra debidamente sustentada al momento de identificar la conducta que pretendía corregir con su emisión. En consecuencia, debe dejarse sin efecto la multa impuesta en dicho extremo.

**VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA**

**7.1.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.



7.2. En tal sentido, atendiendo a la facultad de integración del Tribunal de Fiscalización Laboral, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.8, 6.21, 6.22, 6.25, 6.26, 6.33, 6.34, 6.35, 6.45 y 6.49** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

**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 de Procedimiento Administrativo General aprobado por el 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 **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por la EMPRESA NACIONAL DE LA COCA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 131-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, de fecha 12 de julio de 2022, emitida por la Intendencia Regional de Cusco, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 745-2021-SUNAFIL/IRE-CUS, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 310-2022-SUNAFIL/IRE-CUSCO, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 131-2022-SUNAFIL/IRE-CUS, en todos sus extremos.

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

**CUARTO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.8, 6.21, 6.22, 6.25, 6.26, 6.33, 6.34, 6.35, 6.45 y 6.49** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**QUINTO.-PRECISAR** que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

**SEXTO.-** Notificar la presente resolución a la **EMPRESA NACIONAL DE LA COCA S.A.**, y a la Intendencia Regional de Cusco, para sus efectos y fines pertinentes.

**SÉTIMO.-** 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, comuníquese y publíquese,

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA  
Vocal Titular

Vocal ponente: **LUIS MENDOZA**

3 En virtud al Principio de Informalismo, el cual señala que las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, se encausa el escrito presentado por el administrado como un recurso de revisión.

4 “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 1. Creación y finalidad  
Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.”

5 “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.”

6 “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.”

7 “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.”

8 “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.”

9 Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14.

10 Numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

11 TUO de la LPAG: Artículo 6: Motivación del acto administrativo

(...) “6.3 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” (énfasis agregado).

12 **Constitución Política del Perú**

**“Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona**

Toda persona tiene derecho: (...)

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

**“Artículo 26.- Principios que regulan la relación laboral**

En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación. (...).”

**“Disposición Final y Transitoria de la Constitución**

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

13 Énfasis es nuestro.

14 Énfasis agregado.

15 Énfasis agregado.

16 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Compendio Igualdad y no Discriminación, estándares Internacionales. OEA/Ser.L/V/II.171. 2019, sobre el Informe No. 73/00. Caso 11.784. Fondo. Marcelino Hanríquez y

1 Se verificó el cumplimiento sobre la siguiente materia: Discriminación en el trabajo (Sub materia: cuadro de categorías y funciones y/o política salarial; en la remuneración).

2 Notificada a la impugnante el 14 de julio de 2022.

otros. Argentina, pág. 54. Recuperado a partir de: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>

17 Blume Moore, I. (2011). Mejoras salariales y principio de igualdad y no discriminación entre trabajadores. *IUS ET VERITAS* 21 (42), pág. 237. Recuperado a partir de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/articulo/view/12090>

18 Blancas Bustamante, C. (2009). "Derechos Fundamentales de la Persona y la Relación de Trabajo". Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2ª Ed. Aumentada, pág. 134.

19 Blancas Bustamante, C. (2007). "Derechos fundamentales de la persona y relación de trabajo". Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1ª Ed., pág. 153-154.

20 Balta, J. (1996). El impacto adverso. *THEMIS Revista De Derecho*, (34), 117-124. Recuperado a partir de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/articulo/view/11837>.

21 Véase la sentencia recaída en el expediente N° 048-2004 PI/TC, F.J. 62.

22 Rubio Llorente, F. (1995). *Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales*. Madrid: Ed. Ariel, pág. 110-111.

23 Boza Pró, G. (2020). "Derecho del Trabajo". 1ª ed. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pág. 118.

24 Eguiguren Praeli, F. (1997). Principio de Igualdad y derecho a la no discriminación. *IUS ET VERITAS* 15, pág. 63-72. Recuperado a partir de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/articulo/view/15730/16166>.

25 Boza Pró, G. (2020), op. Cit., pág. 121.

26 Quiñones Infante, S. (2011). La Igualdad de Oportunidades en el Empleo por Razón de Género en la Experiencia Europea. *Derecho & Sociedad* (37), pág. 107-116. Recuperado a partir de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/articulo/view/13164>

27 Término acuñado en el artículo 1 del Convenio N° 111 de la OIT y en el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

28 Adicionalmente a los alcances proporcionados por la modificatoria introducida a través del Decreto Legislativo N° 1272, el artículo 52 del RLGIT expresamente refiere la aplicación de los principios que regulan la potestad sancionadora en el TUO de la LPAG.

29 **Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo**  
247.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.  
247.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.  
Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.  
(...)"

30 RLGIT, "Artículo 48.1-C Tratándose de las infracciones tipificadas en los numerales 25.16 y 25.17 del artículo 25; el numeral 28.10 y 28.11 del artículo 28, cuando cause muerte o incapacidad parcial o total permanente; y los numerales 46.1, 46.12, 46.13 y 46.14 del artículo 46 del presente Reglamento, únicamente para el cálculo de la multa a imponerse, se considera como trabajadores afectados al total de trabajadores de la empresa. (...)"

31 Énfasis agregado.

32 Véase la sentencia recaída en el expediente N° 048-2004 PI/TC, F.J. 62.

33 TUO de la LPAG, 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:  
**1.1. Principio de legalidad.** - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. (...)"

34 Énfasis agregado.

35 Al respecto, véase el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/enaco/institucional>

J-2248321

**Tribunal de Fiscalización Laboral**  
**Sala Plena**

**RESOLUCIÓN DE SALA PLENA**  
**N° 016-2023-SUNAFIL/TFL**

**EXPEDIENTE** : 277-2020-SUNAFIL/ILM  
**SANCIONADOR**

**PROCEDENCIA** : **INTENDENCIA DE LIMA**  
**METROPOLITANA**

**IMPUGNANTE** : **CORPORACIÓN LINDLEY S.A.**

**ACTO IMPUGNADO** : **RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 680-2022-SUNAFIL/ILM**

**MATERIA** : **RELACIONES LABORALES**

**Sumilla:** Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la **CORPORACIÓN LINDLEY S.A.**, en contra de la **Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM**, de fecha 29 de abril de 2022. Se **ESTABLECEN** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.16, 6.20, 6.21, 6.23, 6.24, 6.25, 6.26 y 6.27** de la presente resolución, respecto a que el tiempo invertido por los trabajadores para el cambio del uniforme de trabajo y/o elementos de seguridad forme parte de su jornada laboral.

Lima, 21 de noviembre de 2023

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por la **CORPORACIÓN LINDLEY S.A.** (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

**1.1** Mediante Orden de Inspección N° 17554-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 4124-2018-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, por no considerar como parte de la jornada de trabajo el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse de ropa de calle por el uniforme y viceversa; en mérito a la denuncia interpuesta por el Sindicato Nacional de Trabajadores de Embotelladora Corporación Lindley - SINATREL, de fecha 05 de septiembre de 2018, en agravio de los trabajadores afiliados a la mencionada organización sindical que laboran en la planta de Pucusana.

**1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 200-2020-SUNAFIL/ILM/A11, de fecha 29 de enero de 2020, notificada el 18 de septiembre 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° 1026-2020-SUNAFIL/ILM/A11, de fecha 06 de noviembre de 2020 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada 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 1 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 400-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 10 de diciembre de 2020, notificada el 14 de diciembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 65,362.50 por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no cumplir con las disposiciones relacionadas con la Jornada y horario de trabajo, toda vez que no consideró como parte de la Jornada de trabajo el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse la ropa de calle por el uniforme, al inicio de las labores, ni el uniforme por la ropa de calle al término de la labor, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

**1.4** Con fecha 07 de enero de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de

Sub Intendencia N° 400-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

i. Señala que la resolución sancionadora ha vulnerado el principio del debido procedimiento al establecer que el tiempo que utilizan los trabajadores en el vestuario para el cambio de ropa antes del ingreso y a la salida del centro laboral sea considerado como parte del horario y la jornada laboral; contrario a lo regulado en su RIT.

ii. Precisan que se debe aplicar eximentes y atenuantes de responsabilidad por errores inducidos por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal, en virtud del principio de predictibilidad o confianza legítima, por cuanto no se puede obligar a incumplir lo dispuesto en el RIT, documento que ha sido aprobado por la Autoridad de Trabajo.

iii. Asimismo, la referida resolución no ha tomado en consideración que la inaplicación e ilegalidad o incompatibilidad del RIT solo puede ser declarada por el Poder Judicial; pretendiendo desconocer las normas internas de la inspeccionada e irrogándose declarar su inaplicación en sede administrativa de las mismas. En consecuencia, la resolución sancionadora incurre en nulidad respecto de las infracciones y por ende la multa impuesta carece de justificación.

iv. Consideran que existe afectación al debido procedimiento también, al momento de emitir el Informe Final de Instrucción fuera del plazo de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para la presentación del descargo, sin dar una justificación por dicha demora, por lo que deviene en nulo, y por ende la nulidad del procedimiento administrativo, pues supone la afectación al principio de interdicción de la arbitrariedad, que comprende el actuar de la Administración que no respondan a criterios de razonabilidad.

v. Asimismo, señalan que el Informe Final de Instrucción, el Acta de Infracción e Imputación de Cargos vulneran su derecho a obtener una decisión debidamente motivada, pues sólo afirman de manera general que el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse de ropa debería encontrarse dentro de la jornada de trabajo, sin emitir un análisis o exposición de motivos que la justifique, toda vez que el hecho de usar uniforme no implica una prestación efectiva de labores, ni la puesta a disposición de los trabajadores al servicio del empleador.

vi. Aluden además, que el artículo 18 del Reglamento de la Ley de Jornada de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-TR y el artículo 7 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, referidos al control de asistencia y salida del personal establecen que, respecto a la permanencia del trabajador antes y después del horario de trabajo, se presume que el empleador ha dispuesto labores en sobre tiempo, por todo el tiempo de permanencia del trabajador, salvo prueba en contrario objetiva y razonable; sin embargo, en el caso en concreto, los inspectores comisionados han constatado que durante el cambio de ropa de los trabajadores no prestan servicios a la empresa.

vii. Además, precisan que no se ha aplicado lo dispuesto en el artículo 48.1-D del RLGIT, para determinar la insubsanabilidad de la infracción propuesta, porque solo consideran este supuesto normativo para las infracciones tipificadas en los numerales 25.7 y 25.18 del artículo 25 del RLGIT.

viii. Agrega que, si la Imputación de Cargos y el Acta de Infracción no tenían sustento respecto a la insubsanabilidad, la Autoridad Instructora debió declarar la nulidad de ellas, por incumplir con lo dispuesto en el numeral 7.7.3.7 de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 039-216-SUNAFIL.

ix. Por estas consideraciones, refiere que la resolución sancionadora debe ser declarada nula.

**1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022<sup>2</sup>, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Con relación a los argumentos señalados en el numeral iv) del punto II de la presente resolución, advierte que si bien el Informe Final de Instrucción N° 1026-2020-SUNAFIL/ILM/A11, fue emitido el 06 de noviembre de 2020, esto es después del plazo de 10 días hábiles contados desde el día siguiente

del vencimiento del plazo para presentar los descargos contra la imputación de cargos; sin embargo, dicha extemporaneidad en la emisión de documentos como éste no está afecta a nulidad.

ii. En consecuencia, se desestima la presunta vulneración al debido procedimiento, más aún, si sólo se alega, que la emisión del referido documento se efectuó fuera del plazo establecido por ley; que de ninguna manera la vicia de nulidad en atención a lo dispuesto en el numeral 151.3 del artículo 151 del TUO de la LPAG; pues las causales de nulidad solo se encuentran contempladas en el artículo 10 del TUO de la LPAG, lo que no ocurre en el presente caso.

iii. En relación a la infracción impuesta por la Autoridad Sancionadora, la Intendencia considera importante revisar lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 8 del RIT de la impugnante, el cual establece lo siguiente: "Los colaboradores que cuenten con uniforme otorgado por la compañía deberán registrar su asistencia al inicio y término de la jornada diaria de trabajo, vestidos con el correspondiente uniforme de trabajo, sin perjuicio de lo indicado en el numeral 4 del artículo 5 del presente reglamento", para luego advertir que la referida disposición reglamentaria vulnera la jornada de trabajo establecida, pues significa que la impugnante ha incorporado como norma obligatoria que los trabajadores deben ingresar antes del horario de trabajo, puesto que, de no hacerlo, su actuar será pasible de sanción, por llegar tarde o por registrar su ingreso sin vestir el uniforme de trabajo; así como el hecho, que deberán cambiar el uniforme, posterior al marcado de salida.

iv. Asimismo, precisa que cuando una norma infringe o vulnera derechos laborales, que constituyen faltas administrativas al ordenamiento sociolaboral, la SUNAFIL no ordena la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico, por no tener competencia para ello, pero sí tiene la facultad de exhortar a que las normas reglamentarias contrarias no continúen con su aplicación, en clara protección de los derechos constitucionales y fundamentales.

v. En ese sentido, no se trata de un supuesto de error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal, por el contrario, se trata de no continuar vulnerando derechos laborales, establecidos en la Constitución Política del Estado y normas de orden legal, por lo que, no se ha infringido el principio de predictibilidad o confianza legítima, siendo, no atendible su pedido de aplicar dicho supuesto de condición eximente de responsabilidad, por cuanto no ha acreditado falta de responsabilidad en la infracción atribuida, por el contrario, ha quedado plenamente establecido la infracción imputada; en consecuencia, sujeto a ser sancionada.

vi. De otro lado, la impugnante, en el numeral vi) del punto II de la resolución sancionadora, hace referencia a normas del pago de trabajo en sobretiempos, sin embargo, en el presente caso se le sanciona por no cumplir con las disposiciones relacionadas con la Jornada y horario de trabajo, respecto de doscientos treinta y seis (236) trabajadores, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT; es decir, por un supuesto diferente al agravio invocado, por lo que dicha alegación deviene en impertinente.

vii. Finalmente, señala que la calificación de la naturaleza de insubsanable de la infracción, no es una decisión arbitraria tomada por el Inspector comisionado, y acogida por el inferior en grado; pues, tal como se ha explicado en la Constancia de Infracción Insubsanable, no se ha acreditado el tiempo real que utilizan los trabajadores para cambiarse la ropa, tanto en el ingreso como en la salida, vulnerando, de esta forma, las normas de la jornada y horario de trabajo, al no considerar todo este tiempo como parte de la misma, pues este hecho se evidencia en la visita inspectiva de fecha 06 de julio de 2018, en el que se constató este supuesto infractor. Además, refiere que se tomó en cuenta que los trabajadores, por la actividad que desarrollan en una planta de producción, deben utilizar como parte de su vestimenta los EPP a fin de preservar la seguridad y salud en el trabajo; por lo cual, queda acreditado que este espacio de tiempo lo dedican como parte de la jornada de trabajo.

**1.6** Con fecha 24 de mayo de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM.



1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORÁNDUM-002420-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 31 de agosto de 2022 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 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 retributivo 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.

## III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley 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, modificado 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 DE LA CORPORACIÓN LINDLEY S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la CORPORACIÓN LINDLEY S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 65,362.50, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 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 04 de mayo de 2022.

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 la CORPORACIÓN LINDLEY S.A.

## V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 24 de mayo de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. Vulneración de su derecho al debido procedimiento, derecho de defensa, así como su derecho a contar con una debida motivación de las resoluciones administrativas

Las instancias previas han concluido que, como empleador, no ha considerado como parte de la jornada de trabajo el tiempo utilizado por sus trabajadores para cambiarse la ropa de calle por el uniforme, al inicio de las labores, ni el uniforme por la ropa de calle al término de la labor. En este sentido, refiere que tanto la Intendencia como la Sub Intendencia han vulnerado su derecho al debido procedimiento y a obtener una resolución debidamente motivada, contenidos en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

Añade, por tanto, que se ha incurrido en una motivación inexistente o motivación aparente, pues se pretende justificar una sanción arbitraria con el hecho de que supuestamente no han considerado, como parte de la jornada de trabajo, el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse la ropa de calle por el uniforme, al inicio de las labores, ni el uniforme por la ropa de calle al término de la labor, y que, producto de ello, habrían incurrido en lo establecido en el numeral 25.6 del artículo 25 del RGLIT, cuando se ha evidenciado que, como empresa, no ha cometido la infracción imputada, debido a que, el tiempo de cambio de ropa de los trabajadores de LINDLEY, sea antes o después de su jornada laboral, no es tiempo de trabajo.

La Resolución de Intendencia confirma la Resolución de Sub Intendencia, e incurre en el mismo vicio, toda vez que, el único argumento empleado para concluir arbitrariamente que el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse de ropa debería encontrarse dentro de la jornada de trabajo por ser una disposición brindada por LINDLEY, se ha basado -sin mediar ningún tipo de análisis-, en lo establecido en la Casación Laboral N° 9387-LIMA NORTE, sin precisar las razones por las que se hace aplicable dicha Casación al caso en concreto, limitándose a señalar lo establecido por la Corte Suprema, sin efectuar un análisis o exposición de motivos por los cuales llega a la conclusión que el tiempo de vestuario debería estar comprendido en la jornada laboral.

Tampoco se ha motivado, ni mucho menos se explica cómo es que se ha llegado a determinar que han tenido la intención de excluir de la jornada laboral el tiempo que dedican los trabajadores para colocarse el uniforme con el que prestarán su labor en el área correspondiente y el dedicado para despojarse del mismo, cuando afirma que, de ninguna manera, han obligado a sus trabajadores a realizar el cambio de uniforme dentro de las instalaciones de la Empresa, ni tampoco existe labor efectiva durante dicho tiempo.

Reitera que, en su Reglamento Interno de Trabajo ni en ninguna otra disposición dada por la Empresa, se ha señalado



tal obligación, pues, si se remiten al mismo, en ningún extremo regula la supuesta obligación de que sus trabajadores se encuentren obligados a realizar el cambio de uniforme en el centro de trabajo.

Se advierte de las disposiciones contenidas en su Reglamento Interno de Trabajo, que sus trabajadores que cuenten con un uniforme otorgado por la Empresa, deberán registrar su asistencia -tanto al inicio como al término de su jornada de trabajo- vestidos con el uniforme de trabajo; sin embargo, ello no implica como obligación impuesta por la Empresa que los trabajadores necesariamente deben cambiarse el uniforme en las instalaciones de la Empresa, pues, bien podrían venir desde su casa portando el uniforme de trabajo y retirarse de la empresa portando el mismo.

En esa misma línea, también es evidente que los argumentos expuestos en la Resolución de Intendencia carecen de todo sustento, y, por ende, vulneran gravemente su derecho al debido procedimiento, a la presunción de inocencia, previsto en el literal e), inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual se encuentra recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG, bajo la denominación de principio de presunción de licitud.

#### ii. Vulneración de las normas que regulan la jornada de trabajo

Señala que no han tomado en consideración que la legislación ha establecido que la jornada de trabajo es el tiempo que cada trabajador se dedica a la ejecución efectiva de la labor por la cual ha sido contratado, determinándose sobre la base de la puesta a disposición efectiva de éste hacia el trabajador. Ello implica que, para determinar si el tiempo de vestuario debe ser considerado tiempo de trabajo o no, tanto el Inspector de Trabajo como la Autoridad Instructora y la Autoridad Sancionadora, debieron verificar si durante este periodo de tiempo, los trabajadores realmente realizaban una efectiva prestación de servicios, lo cual, como han señalado, no ha sucedido.

Como ya han señalado además, el artículo 7 del D.S. N° 004-2006-TR fue modificado precisamente para que la presunción no sea absoluta. Así, el artículo original de la mencionada disposición normativa contenía dos presunciones: (i) si el trabajador permanecía en el trabajo un tiempo que no excedía en más de una hora al horario de salida, se presumía de manera relativa que el empleador había dispuesto la realización de labores; y, (ii) si el trabajador excedía una hora del horario de salida, se presumía de manera absoluta que el empleador había dispuesto la realización de labores. No obstante, como se aprecia en el párrafo anterior, el D.S. N° 011-2006-TR modificó este artículo y dispuso una presunción relativa para ambos casos.

Aunque en el caso en concreto no se señale que el tiempo de vestuario constituye trabajo en sobretiempo, sino que este debe ser incluido en la jornada de trabajo, lo cierto es que, de las normas, doctrina y jurisprudencia citada se desprende que la sola permanencia en el centro de trabajo y el hecho que los trabajadores tengan que marcar su ingreso y salida con el uniforme puesto, de ninguna forma implica que, estén realizando una labor efectiva y, que estén a disposición de LINDLEY.

Tampoco ha tomado en cuenta que, en LINDLEY, antes de que el trabajador ingrese a su área de trabajo, éste no realiza ninguna actividad laboral o ejecuta alguna orden de sus superiores relacionada con el trabajo. También, reitera que no es ninguna obligación impuesta por la empresa que necesariamente deba realizar el cambio de uniforme en sus instalaciones.

Por tanto, y en atención a lo expuesto, los trabajadores no realizan ninguna prestación efectiva de servicios en beneficio de LINDLEY, debiéndose dejar sin efecto la infracción imputada, en tanto el tiempo de vestuario no constituye labor efectiva, ni mucho menos una puesta a disposición del trabajador a favor de LINDLEY.

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

### Sobre el principio de presunción de licitud y el incumplimiento de la jornada de trabajo

**6.1** Es pertinente señalar que uno de los derechos fundamentales que asisten a los administrados en materia sancionadora es el derecho a la presunción de inocencia,

regulado en el literal e), inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política<sup>9</sup>. Este derecho, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG bajo la denominación de presunción de licitud<sup>10</sup>, proscribe que se sancione a una persona en tanto su responsabilidad sobre el hecho imputado no haya sido debidamente acreditada, más allá de toda duda razonable<sup>11</sup>.

**6.2** Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala que el derecho a la presunción de inocencia lleva también consigo una regla probatoria, por lo que "no pueda trasladarse la carga de la prueba quien precisamente soporta la imputación, pues eso significaría que lo que se sanciona no es lo que está probado en el proceso o procedimiento, sino lo que el imputado, en este caso, no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia"<sup>12</sup>.

**6.3** Así, "la carga de la prueba del hecho objeto de sanción corresponde a la Administración, no al administrado. No cabe en este punto ninguna clase de "matiz". No es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia".

**6.4** El TUO de la LPAG recoge esta regla probatoria al disponer que la carga de la prueba se rige por el denominado "principio de impulso de oficio", en virtud del cual es a la autoridad a quien corresponde "dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias"<sup>13</sup>. A decir de Morón Urbina, "el principio de impulso de oficio impone a la Administración la obligación de verificar y probar los hechos que se imputan o que han de servir de base a la resolución del procedimiento, así como la obligación de proceder a la realización de la actividad probatoria misma cuando lo requiera el procedimiento"<sup>14</sup>.

**6.5** En tal sentido, el estándar de valoración de la prueba es definido por el Principio de Presunción de Licitud, en virtud del cual solo puede sancionarse a los administrados cuando cuenten con evidencia que acredite la comisión de la infracción que se les imputa.

**6.6** De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el Principio de Presunción de Licitud termina convirtiéndose en este caso "en un límite al principio de libre apreciación de la prueba por parte del juez, puesto que dispone la exigencia de un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad, más allá de toda duda razonable"<sup>15</sup>. Esta misma razón corresponde también a los procedimientos de la fiscalización y al administrativo sancionador en curso.

**6.7** Resulta de vital importancia que la Administración cuente con evidencia que demuestre que la impugnante cometió la infracción que se le imputa, teniendo en cuenta que el nivel de probanza de la acusación es que ésta se encuentre probada más allá de toda duda razonable. La Administración Pública no solo debe encargarse de mostrar pruebas de la acusación, sino que tiene que encargarse de demostrar que ésta es la única que explica los hechos probados del caso.

**6.8** Cabe precisar que conforme a los artículos 16 y 47 de la LGIT, los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de sus respectivos derechos e intereses, puedan aportar los interesados.

**6.9** Sobre el particular, el considerando 4.3 del Acta de Infracción señala que con fecha 19 de noviembre de 2020, el inspector comisionado realizó una visita inspectiva en el centro de trabajo de la Inspeccionada en la Planta Pucusana, entrevistándose con el señor Franz Eduardo Cipriano Burga, Analista de Capital Humano, quien manifiesta que, por política de la empresa y por temas de seguridad, los trabajadores primero se cambian de ropa y luego van a marcar su asistencia, para luego iniciar sus labores, los mismos que se desarrollan en tres turnos que van en los siguientes horarios: 07:00 a 15:00 horas, 15:00 a 23:00 horas y de 23:00 a 07:00 horas.

**6.10** En el presente caso, la impugnante alega que no puede considerarse prestación efectiva de labores, el tiempo que toma al trabajador cambiarse de ropa en los vestuarios.

**6.11** Al respecto, el artículo 18 del Decreto Supremo N° 008-2002-TR, Reglamento del TUO de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, con relación a la prestación efectiva de servicios y el concepto de sobretiempo, indica:

“Artículo 18.- El trabajo en sobretiempo supone la prestación efectiva de servicios en beneficio del empleador. En consecuencia, los tiempos que puedan dedicar los trabajadores fuera de la jornada ordinaria en actividades distintas, no serán consideradas como sobretiempo”.

**6.12** Por su parte, el Decreto Supremo N° 004-2006-TR, denominado “Disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada” (norma posterior en el tiempo a la anteriormente mencionada), establece en el artículo 7 lo siguiente:

“Artículo 7.- Presunciones

Si el trabajador se encuentra en el centro de trabajo antes de la hora de ingreso y/o permanece después de la hora de salida, se presume que el empleador ha dispuesto la realización de labores en sobretiempo por todo el tiempo de permanencia del trabajador, salvo prueba en contrario, objetiva y razonable.

Los empleadores deben adoptar las medidas suficientes que faciliten el retiro inmediato de los trabajadores del centro de trabajo una vez cumplido el horario de trabajo”.

**6.13** A diferencia de la legislación comparada<sup>16</sup>, que contiene alcances sobre cómo considerar lo que algunos llaman “tiempos muertos” o pausas en las que el trabajador, si bien no presta labores efectivas, permanece dentro del centro de trabajo, en nuestra legislación nacional se cuenta con una presunción legal que requiere de prueba objetiva y razonable para ser desvirtuada<sup>17</sup>. Así, ante el comportamiento consistente en la permanencia en el centro de trabajo, el empleador tiene la carga de acreditar que dicho lapso no ocurre para efectuar horas extras. Esta presunción legal ha sido determinada por esta Sala, entre otras, en la Resolución N° 403-2022-SUNAFIL/TFL Primera Sala.

**6.14** En el presente caso, se aprecia que el Reglamento Interno de Trabajo de la impugnante expresamente contempla, en el numeral 4 del artículo 5, lo siguiente “(...) En el horario de trabajo no está comprendido el tiempo que el personal utiliza para cambiarse la ropa de calle por el uniforme y viceversa”. Asimismo, en el numeral 5 del artículo 8 de la misma norma privada se indica que: “Los colaboradores que cuentan con uniforme otorgado por la compañía deberán registrar su asistencia, al inicio y término de la jornada diaria de trabajo, vestidos con el correspondiente uniforme de trabajo (...). Es potestad de la empresa aplicar sanciones disciplinarias a los colaboradores que registren su ingreso o salida sin estar correctamente uniformados (...)”. Es decir, el poder normativo del empleador ha generado en sus trabajadores la obligación de desarrollar una prestación específica (usar el uniforme de trabajo desde el primer instante del registro de asistencia hasta el último instante y, complementariamente, “mudarse de ropa” de forma anterior al registro del ingreso y de forma posterior al registro de la salida).

**6.15** Este último punto, sumado a la obligatoriedad de cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento Interno de Trabajo y las consecuencias de su incumplimiento, permite concluir que los trabajadores se encuentran obligados a estar completamente uniformados para iniciar sus labores, constituyendo así la orden de calzarse la indumentaria correspondiente, el cumplimiento actual de una orden establecida por la facultad organizacional del empleador, un aspecto derivado del poder normativo que el ordenamiento jurídico reconoce en la esfera del empresario, precisamente.

**6.16** La impugnante, en efecto, expresamente alude a ello en el numeral 4 del artículo 5 de su Reglamento Interno de Trabajo (en adelante, el RIT): el tiempo que conllevaba que los trabajadores puedan ponerse su vestimenta de trabajo no sería considerado dentro de su horario de trabajo. Se aprecia, pues, que el RIT dispone un comportamiento (“vestir el uniforme de trabajo”) como condición para el registro del ingreso y la salida del centro de trabajo, pero esta prescripción contradice al hecho de que, al emitirse la orden de usar la indumentaria laboral, se está generando, precisamente, la puesta a disposición de la fuerza de trabajo. En efecto, a criterio de esta Sala, no se trata de un acto preparatorio para la puesta a disposición, sino un acto comprendido dentro de los márgenes del poder de dirección y de la subordinación jurídica. Así, puede apreciarse que los trabajadores obligados a cumplir esta prescripción ya

se encuentran dentro del centro laboral y en disposición de ejecutar las prescripciones del empleador, denotándose así a la facultad directriz del poder de dirección. Asimismo, conforme con las normas privadas reseñadas, el que un trabajador registrase su ingreso o salida sin vestir el uniforme de trabajo facultaría al empleador a ejercer la potestad disciplinaria, también componente del poder de dirección. En consecuencia, el tiempo de muda de la vestimenta de la indumentaria laboral no constituye un lapso irrelevante en la configuración de la puesta a disposición de los trabajadores con relación a la empresa investigada.

**6.17** Al respecto, Palomeque y Álvarez sostienen que la jornada laboral son “los períodos de tiempo [sic] durante los que un trabajador viene obligado a poner su actividad laboral a disposición del empresario”<sup>18</sup>. Adviértase la referencia, en este caso, al factor de la disposición a las órdenes del empleador. Igualmente, resulta relevante citar, en la doctrina doméstica, a Mejía, quien sostiene que “se entiende como jornada de trabajo el tiempo que un trabajador se encuentra a disposición de su empleador para cumplir con las actividades para las cuales ha sido contratado”<sup>19</sup>. Con relación a este interesante aporte, el factor de la disposición vuelve a ponerse en relieve y es referido con relación a una serie de comportamientos que se vinculan al objeto del contrato de trabajo.

**6.18** De forma más específica sobre lo examinado en este caso, cabe citar la opinión de Ulloa, quien apoyándose en la mencionada presunción del artículo 18 del Reglamento del TUO de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo y en su interpretación conjunta con el artículo 7 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, refiere que “podemos entender que para el legislador peruano tiempo de trabajo es definido como el periodo por el cual el trabajador se encuentra en el centro de trabajo, salvo prueba en contrario, sin que sea necesario acreditar la prestación de servicio efectivo. [...] el trabajo en sobretiempo se presume y no requiere la acreditación de la “prestación efectiva de servicios en beneficio del empleador” sino solamente que exista la presencia física del trabajador en el centro de trabajo”<sup>20</sup>.

**6.19** Finalmente, en la Casación laboral N° 14239-2015 LIMA se señaló que: “La jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador se encuentra bajo las órdenes o al servicio del empleador con la finalidad de cumplir con la prestación acordada en el contrato de trabajo. Dicho periodo puede ser diario, semanal, mensual o anual”.

**6.20** De esta manera, en consideración de esta Sala, queda claro que el cambio de vestimenta para usar (y dejar de usar) el uniforme de trabajo, cuando este sea exigido por el empleador y/o por las normas sectoriales aplicables, debe entenderse como una prestación exigible a los trabajadores en lapsos razonables, arreglados a los usos y costumbres en cada sector económico donde ello aplique. Estas prestaciones se vinculan al cumplimiento del objeto del contrato de trabajo, satisfaciendo así la puesta a disposición a su empleador de forma actual y concreta. Bajo tales consideraciones, el tiempo utilizado por los trabajadores para ponerse y quitarse la vestimenta de trabajo en la fiscalización analizada forma parte integrante de la jornada laboral. Ello debido a que el desempeño de sus funciones requería indispensablemente la utilización de dichos uniformes, conforme con lo dispuesto por el empleador desde su poder de dirección (en este caso: a través de obligaciones contenidas en el RIT del sujeto inspeccionado).

**6.21** Adicionalmente, es pertinente recordar que el artículo 7 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR es claro al establecer que el ingreso previo como la permanencia en el centro de trabajo presuntivamente se debe considerar como una adición al tiempo de trabajo pactado, tal y como lo ha dejado sentado esta Sala, entre otros casos, por ejemplo, en la Resolución N° 403-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Así, en este caso se acredita una puesta a disposición en favor de la impugnante, sin visos de excepcionalidad. Así, de forma concurrente, el lapso es adicional al tiempo en que el trabajador se encuentra operando, vestido ya con el uniforme, en seguimiento de las prescripciones dadas del empleador. Por tal motivo, no se puede restar esa esencia laboral a este tiempo, ni bajo una disposición privada unilateral, como la contemplada en las normas del RIT examinado.

**6.22** Por otro lado, cabe señalar que la Casación Laboral N° 9387-2014 LIMA NORTE, emitida por la Segunda Sala

de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, establece lo siguiente:

“Décimo Noveno: De lo expuesto, se determina que el tiempo que el trabajador utiliza para cambiarse de ropa, cuando la labor lo exige, debe incluirse dentro de la jornada de trabajo, en razón a que el trabajador ya ingresó al centro laboral a trabajar y está a disposición del empleador, no siendo justificable ni legal desconocer dicho lapso de la jornada ordinaria de trabajo (...).”

**6.23** Ahora bien, en el presente caso, se observa que los trabajadores invertían tiempo en ponerse y quitarse el uniforme de trabajo, para poder recién registrar su ingreso y salida diaria, cuando correspondía que los trabajadores consignen su hora de ingreso al momento de llegar a su centro laboral, puesto que, los mismos ya se encontraban dentro de las instalaciones de la empresa y cumpliendo obligaciones impartidas por éste (y, además, bajo pena de sanción). Por tanto, resulta claro que estos lapsos corresponden a la disposición efectiva en favor de su empleador. Del mismo modo, los trabajadores debían registrar su salida apenas culminen sus actividades laborales. En ese sentido, este periodo se considera como tiempo efectivo de labores. Sin embargo, la impugnante no ha cumplido con ello, al desconocer el efecto de su propio poder normativo sobre el comportamiento de sus empleados.

**6.24** En vista del razonamiento expuesto, esta Sala considera que el tiempo utilizado para el cambio de uniforme de trabajo y/o ponerse los elementos de seguridad, en general, requeridos para el cumplimiento de sus funciones y que realizan en el centro laboral, formarían parte de la jornada de trabajo cuando constituyan una obligación para el trabajador, en virtud de alguna o algunas de las siguientes causas:

a) Que el uso de tales implementos obedezca a una obligación consignada en el Reglamento Interno de Trabajo de la empresa, política escrita o a través de una orden verbalmente impartida.

b) Que el uso del uniforme de trabajo sea exigido por el empleador por razones de imagen corporativa, atención al público, requerimiento de clientes, etc.

c) Que se puedan desplegar medidas disciplinarias con relación al comportamiento consistente en registrar el tiempo de trabajo ya portando el uniforme de trabajo.

**6.25** En este caso, se evidencia que los trabajadores afectados requerían forzosamente el uso del uniforme para el desempeño de sus funciones, asimismo, que dicha obligación se encontraba contenida en el RIT de la impugnante. Por tanto, el tiempo invertido por los trabajadores para el cambio de la vestimenta de trabajo, tanto para registrar su ingreso y salida del centro laboral debía ser considerado como parte de su jornada de trabajo. Aunado a ello, la necesidad de ponerse la indumentaria de trabajo deriva de la propia naturaleza de las funciones desarrolladas por los trabajadores. Adicionalmente, esta actividad de ponerse el uniforme de trabajo —como quitárselo— es una obligación íntimamente ligada a la organización del personal en el desarrollo del proceso productivo de la empresa y a la respectiva prestación de servicios.

**6.26** Por consiguiente, tal actividad constituye una acción preparatoria o final que permiten dar inicio o concluir el respectivo proceso productivo y la prestación de servicios del trabajador. En ese sentido, el cambio de vestuario y/o el uso de elementos de seguridad, son actividades inherentes a la función específica desempeñada por los trabajadores, formando parte integrante de ésta, hecho que permite sostener que durante el desarrollo de tales acciones existe una efectiva prestación de servicios por parte de los trabajadores afectados. Por ello, se puede concluir que el ponerse la vestimenta de trabajo es una actividad necesaria para la ejecución de la prestación efectiva de servicios, según requerimiento del empleador, lo cual permite inferir que, respecto al tiempo utilizado por el trabajador para ello, éste ya se encontraría prestando servicios efectivos y, por ende, que dicho lapso forma parte integrante de su jornada de trabajo.

**6.27** En ese orden de ideas, el tiempo utilizado en las actividades de cambio de vestuario y/o uso de elementos de seguridad debe ser calificado como parte de la jornada

de trabajo para los efectos del análisis que la inspección del trabajo efectúa en este caso, como en casos semejantes.

**6.28** Sobre el particular, las disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada, aprobadas mediante Decreto Supremo N° 004-2006-TR, en su artículo 1 referente al ámbito, precisan lo siguiente:

**“Todo empleador sujeto al régimen laboral de la actividad privada debe tener un registro permanente de control de asistencia, en el que los trabajadores consignarán de manera personal el tiempo de labores.** La obligación de registro incluye a las personas bajo modalidades formativas laborales y al personal que es destacado o desplazado a los centros de trabajo o de operaciones por parte de las empresas y entidades de intermediación laboral, o de las empresas contratistas o Subcontratistas” (énfasis añadido).

**6.29** Así también, la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, hace referencia a la obligación de llevar registros al tiempo de trabajo, reconocido en el literal c) del artículo 8 del Convenio N° 01 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), pues responde a la necesidad de garantizar el cumplimiento efectivo de la jornada máxima de trabajo a través del registro de las horas laborales, “uniformizando el control de tiempo de trabajo, darle seguridad jurídica a los trabajadores, y garantizar el cumplimiento de la jornada máxima de trabajo”, así como el “establecer presunciones para una mejor fiscalización del trabajo en sobretiempo y un cumplimiento más efectivo de los derechos y obligaciones que se generan con ocasión de su prestación”, entre otras.

**6.30** Ahora bien, la finalidad del Registro de Control de Asistencia es tener un control permanente de las horas laboradas por los trabajadores que se consignarán de manera personal. Además, sirve para llevar la contabilidad de las labores en horas extras a la jornada de trabajo, las cuales deben ser remuneradas por los empleadores conforme a ley. Debiendo, para dicho efecto, contener la siguiente información mínima: “Nombre, denominación o razón social del empleador; Número de Registro Único de Contribuyentes del empleador; Nombre y número del documento obligatorio de identidad del trabajador; Fecha, hora y minutos del ingreso y salida de la jornada de trabajo; las horas y minutos de permanencia fuera de la jornada de trabajo<sup>217</sup>”.

**6.31** De otro lado, se determina que, respecto al tiempo de trabajo, esta norma privada termina teniendo efectos contrarios a la Ley de Jornada de Trabajo, su Reglamento, y la normativa sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada, deduciéndose que efectivamente se está produciendo una afectación a las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo, tipificada en el numeral 25.6 del RLGIT.

**6.32** Cabe enfatizar que, de los actuados, no se evidencia que la impugnante cuente con evidencia objetiva y razonable que permita justificar la permanencia de sus trabajadores dentro de las instalaciones de la Planta Pucusana, sin que se encuentren realizando labores de manera efectiva. Esta situación se confirma con lo declarado por el propio personal de la impugnante y de la documentación exhibida, corroborándose que los trabajadores afectados realizan el ingreso al centro laboral sin efectuar el marcado de ingreso sino previamente se dirigen a un ambiente proporcionado por la impugnante para ponerse su uniforme de trabajo, para posteriormente recién dirigirse a marcar el registro de control de asistencia sin que este tiempo que invierten en cambiarse su vestimenta de trabajo sea considerado como parte de la jornada de trabajo.

**6.33** Del mismo modo, es pertinente precisar que el artículo 49 del RLGIT establece que las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos. Por lo tanto, en sentido contrario, las infracciones serán insubsanables cuando los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación no puedan ser revertidos, al ser irreparable en el tiempo respecto al periodo en el que se produjo.

**6.34** Ahora bien, conforme a los Hechos Constatados del Acta de Infracción, los inspectores dejaron constancia del carácter insubsanable de la infracción imputada a la

impugnante por no considerar el tiempo que han utilizado los trabajadores, para cambiarse de ropa dentro de la jornada de trabajo, esto es, ingresar al centro de trabajo sin efectuar el marcado en el registro de control de asistencia y dirigirse a un ambiente dentro de las instalaciones del centro de trabajo proporcionado por la impugnante para cambiarse de ropa o equipos de protección personal, para luego de ello recién dirigirse a marcar su asistencia, lo cual constituye una afectación a los trabajadores afiliados a la organización sindical SINATREL de la Planta Pucusana, en la medida que es física y jurídicamente imposible revertir los efectos nocivos de este incumplimiento, por lo que, no fue posible la adopción de una medida inspectiva de requerimiento en cuanto a este extremo. En tal sentido, los hechos verificados y constitutivos de la infracción se encuentran evidentemente detallados en el Acta de Infracción, así como su naturaleza de carácter insubsanable, ante el perjuicio ocasionado a los trabajadores afectados.

**6.35** En virtud a lo expuesto, a consideración de esta Sala, no se ha producido un supuesto de vulneración del principio invocado; por el contrario, se está frente a un caso de infracción laboral al no cumplir la impugnante con las disposiciones relacionadas con la Jornada y horario de trabajo, toda vez que no consideró como parte de la Jornada de trabajo el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse la ropa de calle por el uniforme, al inicio de las labores, ni el uniforme por la ropa de calle al término de la labor. En consecuencia, ha incurrido en la infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

**6.36** Del mismo modo, es pertinente señalar que se continúa siguiendo el criterio normativo ya previamente dispuesto en la Resoluciones N° 038-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y N° 895-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, emitidas por este Tribunal.

**6.37** Bajo esos alcances, corresponde declarar infundado el presente recurso de revisión.

#### **Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento y motivación**

**6.38** El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente, respecto del debido procedimiento:

“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.**

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” (énfasis añadido).

**6.39** El Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.** Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

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

**6.41** En ese contexto, uno de los elementos esenciales que rige el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>22</sup>, es el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y de respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

**6.42** Se debe también 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.

**6.43** Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. 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: “(...) 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.** (...)”

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 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) (Énfasis añadido).

**6.44** Así las cosas, se advierte 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. En consecuencia, no son admisibles, como motivación, las fórmulas que, por su generalidad, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.



**6.45** 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 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>23</sup>.

**6.46** 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.

**6.47** Bajo esos alcances, esta Sala no identifica que la resolución de Intendencia haya incurrido en un supuesto de falta de motivación al no amparar el alegato de la impugnante; por el contrario, la resolución impugnada precisamente desvirtúa todos los alegatos del recurso de apelación. En ese sentido, no se puede sostener que – por contarse con una postura o lectura distinta del desarrollo normativo y de las presunciones legales de nuestro ordenamiento – las autoridades administrativas incurran en un supuesto de falta de motivación. Por lo que, corresponde no acoger los argumentos expuestos en este extremo del recurso.

## VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

**7.1** Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a la siguiente infracción:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	No cumplir con las disposiciones relacionadas con la Jornada y horario de trabajo, toda vez que no consideró como parte de la Jornada de trabajo el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse la ropa de calle por el uniforme, al inicio de las labores, ni el uniforme por la ropa de calle al término de la labor.	Numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>

**7.2** Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o de 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.

## VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

**8.1** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, concordante con el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, y el último párrafo del artículo 2, el literal b) del artículo 3 y el artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

**8.2** En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a que el tiempo invertido por los trabajadores para el cambio del uniforme de trabajo y/o elementos de seguridad forme parte de su

jornada laboral, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.16, 6.20, 6.21, 6.23, 6.24, 6.25, 6.26 y 6.27** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

### 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° 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 la CORPORACIÓN LINDLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 277-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.

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

**CUARTO.- ESTABLECER**, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.16, 6.20, 6.21, 6.23, 6.24, 6.25, 6.26 y 6.27** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

**QUINTO.- PRECISAR** que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

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

**SETIMO.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano" y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI  
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS  
Vocal

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA  
Vocal

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de control de asistencia (Sub materia: Incluye todas) y Jornada, horario de

trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Jornada y horario de trabajo).

<sup>2</sup> Notificada a la impugnante el 03 de mayo de 2022, véase folio 92 del expediente sancionador.

<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 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, **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."

<sup>8</sup> Artículo 14 del Decreto Supremo N° 016-2017-TR.

<sup>9</sup> Constitución Política del Perú

#### Derechos Fundamentales de la persona

"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...) 24. A la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia:

(...) e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad".

<sup>10</sup> TUO de la LPAG, Título Preliminar, Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo:

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

<sup>11</sup> En el fundamento 3 de la STC recaída en el Expediente 08811-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional señaló que el derecho a la presunción de inocencia "obliga al órgano jurisdiccional a realizar una actividad probatoria suficiente que permita desvirtuar el estado de inocente del que goza todo imputado, pues este no puede ser condenado solo sobre la base de simples presunciones".

<sup>12</sup> Fundamento 45 de la STC recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC.

<sup>13</sup> Principio de impulso de oficio regulado en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

<sup>14</sup> Morón Urbina, J.C. (2015). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, p. 18.

<sup>15</sup> Fundamento 2 de la STC recaída en el Expediente 1172-2003-HC/TC.

<sup>16</sup> En los Estados Unidos de América, el tiempo empleado para ponerse y quitarse la ropa de protección personal y/o los equipos de higiene y seguridad (PPE) —operación conocida en dicho país como «donning and doffing»— se considera como tiempo de trabajo. Asimismo, en el año 2012, la Corte Federal del Trabajo de Alemania estableció que el tiempo empleado para ponerse y quitarse la ropa de trabajo se consideraba como tiempo de trabajo. En Francia, el Código del Trabajo prevé que cuando el cambio de la ropa de trabajo sea exigido por la ley o los reglamentos, o bien por los convenios colectivos, los reglamentos internos o el contrato de trabajo y deba efectuarse en el lugar de trabajo, el tiempo dedicado a esta actividad es compensado ya sea financieramente o con días libres. En Brasil, la legislación prevé que el cambio de ropa o uniforme no se considera como tiempo de trabajo a menos que sea obligatorio hacerlo en la compañía.

A nivel de legislación comparada, se suele considerar que los descansos están incluidos en las horas de trabajo si el trabajador permanece a disposición del empleador, o cuando el período de descanso se toma en las instalaciones de trabajo, por ejemplo, en los establecimientos en los que la producción es continua y en los que el trabajador no puede abandonar el lugar de trabajo debido a la naturaleza del mismo; por ejemplo Bahrein (art. 53, b), de la Ley del Trabajo), Belarús (art. 134, 3), del Código del Trabajo), Costa Rica (art. 137 del Código del Trabajo), República Dominicana (art. 151 del Código del Trabajo), Honduras (art. 270 del Código del Trabajo), Luxemburgo (art. 21.4, 1), del Código del Trabajo), Namibia (art. 18, 1), de la Ley del Trabajo), Noruega (art. 10-9, 1), de la Ley sobre el Medio Ambiente de Trabajo), Rwanda (art. 4, 2), de la Orden Ministerial N° 4/19 de 2009) y Sudáfrica (art. 14, 3), de la Ley de Condiciones Básicas de Empleo).

<sup>17</sup> Así, por ejemplo, la Casación Laboral N° 8314-2016 LIMA emitida por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República identificó, en el fundamento Décimo Quinto, que "(...) la permanencia de la accionante después del horario en su centro de trabajo, no ha sido desvirtuado de manera objetiva ni razonable por la entidad demandada, por lo que resulta de aplicación la presunción que prevé el primer párrafo de la norma denunciada; en consecuencia, debe entenderse que la empleadora ha autorizado la realización de labores en sobretiempo por todo el tiempo de permanencia del trabajador."

<sup>18</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel y ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel. (1998). Derecho del Trabajo. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. 6° Ed, p. 831.

<sup>19</sup> Mejía Madrid, R. (2012). *La regulación del Tiempo de Trabajo*. Lima: IUS ET VERITAS (45), p. 311. Recuperado a partir de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12005/12573>.

<sup>20</sup> Ulloa Millares, D. (2015). "El tiempo de trabajo: algunas ideas para su definición" En: *Libro Homenaje a Mario Pasco Cosmópolis*. Lima: SPDTSS, p. 871. Recuperado a partir de: <https://www.spdts.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Mario-Pasco-Homenaje-full-861-874.pdf>.

<sup>21</sup> Artículo 2 del Decreto Supremo N° 004- 2006-TR.

<sup>22</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

<sup>23</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 bilaterales 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".



## Descubre lo nuevo que tiene **andina.pe**

- Publica tus avisos en nuestra **web** y en **versión mobile**.
- Te ofrecemos servicios de **coberturas especiales** y **transmisiones en vivo**.
- Explora nuestros **programas y microprogramas** en Andina Canal Online.



### CONTACTO COMERCIAL

☎ 996 410 162    ☎ 915 248 092  
✉ [ventapublicidad@editoraperu.com.pe](mailto:ventapublicidad@editoraperu.com.pe)

### Redes Sociales:



Av. Alfonso Ugarte N° 873 - Lima  
Central Telefónica: (01) 315-0400

