

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Resolución de Intendencia N° 601-2021-Sunafil/ILM

Expediente sancionador: 1765-2015-Sunafil/ILM/SIRE1

Sujeto inspeccionado: Converflex S.A.C. - Converflex

Lima, 23 de abril de 2021

Visto: El recurso de apelación interpuesto por **Converflex S.A.C. - Converflex** (en adelante, **la inspeccionada**) contra la Resolución de Sub Intendencia N° 394-2017-Sunafil/ILM/SIRE1 de fecha 21 de noviembre de 2017 (en adelante, **la resolución apelada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo - Ley N° 28806 (en adelante, **la LGIT**) y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, **el RLGIT**); y,

I. Antecedentes

1.1 De las actuaciones inspectivas de investigación

Mediante Orden de Inspección N° 12364-2015-Sunafil/ILM (en adelante, **Orden de Inspección**), se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar cumplimiento de la normativa sociolaboral, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 2164-2015-Sunafil/ILM (en adelante, **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sancionar a la inspeccionada por la comisión de una infracción en materia de relaciones laborales y una infracción contra la labor inspectiva.

1.2. De la resolución apelada

Obra en autos la resolución apelada que, en mérito al Acta de Infracción, impuso multa a la inspeccionada por la suma de **S/ 770,000.00 (Setecientos Setenta Mil y 00/100 Soles)**, por haber incurrido en:

- Una infracción **muy grave** en materia de relaciones laborales, al someter a trabajo forzoso a ocho (08) menores de edad, tipificada en el numeral 25.7 del artículo 25 del RLGIT.

II. Del recurso de apelación

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

i. La resolución apelada tiene los mismos argumentos de la que fue declarada nula, sin que se hay cumplido con lo ordenado por la Intendencia. No se comparte los argumentos expuestos en la referida resolución persistiendo en las mismas razones carentes de solidez. El trabajo forzoso tiene dos elementos esenciales: bajo amenaza de una pena y ser voluntario. A criterio de la empresa no ha existido trabajo forzoso, pues los trabajadores, incluyendo los menores de edad, estuvieron en forma voluntaria, conforme puede verse en las copias de las declaraciones que adjunta a su recurso.

ii. Los trabajadores que estuvieron en la empresa, en algunos casos, regresaban a su lugar de origen y enviaban giros (dinero) a sus progenitores. No estuvieron incomunicados, como se afirma en algunos casos pues podían salir libremente de la empresa (afirma que tenían celulares para comunicarse con el exterior). Si bien, en el caso de los menores de edad no tenían el permiso del Ministerio de Trabajo, tuvieron el permiso de sus padres, quienes vinieron de su ciudad natal a las Oficinas del Ministerio de Público en Lima, para ratificar el permiso otorgado

(comprometiéndose los padres en hacer el trámite ante la autoridad de trabajo), conforme acredita con las copias de las declaraciones que adjunta al escrito.

iii. Respecto a la amenaza, no existió en ningún momento, pues solo se afirma y no se acredita la amenaza a la que supuestamente estarían sometidos y la supuesta retención de los documentos de identidad; en ningún momento se les negó, ellos no los recogían porque vivían en el mismo lugar. El hecho que un menor haya afirmado lo contrario, no puede tenerse como tal, cuando cae en contradicciones y existen otras declaraciones que dicen lo contrario, lo que acredita con las declaraciones que anexa.

iv. Con relación al considerando 22 de la resolución apelada, no se comparte dicho argumento por carecer de solidez, en la medida que, [luego de transcribir lo consignado en el Acta de Inspección que se realizó el día de los hechos en el centro laboral], no consta en el acta de actuaciones inspectivas de investigación generada el 11/09/2015, que se haya indicado un supuesto trabajo forzoso y como se encontró a los menores de edad, como se argumenta en la resolución apelada. No es suficiente indicar que “se ha constatado los elementos esenciales”, sin acreditar en qué consistía la amenaza y el sometimiento involuntario del supuesto trabajo forzoso, o cuando se afirma que la naturaleza de la infracción es insubsanable; pues, si se analiza el anexo de fecha 11/09/2015 (sin la firma de todos los inspectores), no existe tal constancia.

v. Sobre lo señalado en el considerando 25 de la resolución apelada, indica que el Acta de Infracción no fue elaborado de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 46° del LGIT, en concordancia del artículo 54 del RLGIT, pues no refleja ningún hecho constatado, ni comprobado, ni los medios de investigación utilizados para la constatación, solo menciona hechos, sin adjuntar medios probatorios, por lo que el Acta de Infracción fue emitida sin cumplir este requisito, por lo que no goza de la presunción de veracidad; y, asimismo, existe contravención a lo dispuesto en la LGIT y el RLGIT, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que el Acta de Infracción ha incurrido en una causal de nulidad, por lo que debe declararse nula.

vi. En cuanto a los considerandos 29, 30 y 31 de la resolución apelada, señala, entre otros hechos ya descritos que, el no tener los permisos de la autoridad de trabajo, pueda afirmarse que el trabajo que realizan los menores sea en contra de su voluntad, por lo que la resolución impugnada carece de motivación, afectando con ello el debido proceso, pues motivar una decisión no solo significa expresar únicamente al amparo de que la norma legal se expide el acto administrativo, sino fundamentalmente exponer en forma sucinta -pero suficiente- las razones de hecho y el sustento jurídico que justifiquen la decisión tomada.

III. Considerando

Del trabajo forzoso.

3.1 El Convenio Internacional del Trabajo Número 29° de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), define el Trabajo Forzoso como: *“todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”*. Otra manera de describir al delito de trabajo forzoso, según la OIT, es aquel que restringe la capacidad de decisión del trabajador acerca de si trabaja o no; para quién trabaja y en qué condiciones trabaja. Este escenario representa una afectación grave a la libertad de trabajo y a la dignidad humana.

3.2 Asimismo, el numeral 15 del artículo 2° de la Constitución Política establece que: *“Toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a ley”*. Asimismo, el inciso b) del

numeral 24, del artículo 2° del mismo cuerpo legal, dispone la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas.

3.3 Por otro lado, el artículo 23° de la norma acotada, prescribe que: *“Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento”*.

3.4 Así, el numeral 25.7 del artículo 25° del RLGIT tipifica como **infracción muy grave** en materia de relaciones laborales, el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad en relación de dependencia, incluyendo aquellas actividades que se realicen por debajo de las edades mínimas permitidas para la admisión en el empleo, que afecten su salud o desarrollo físico, mental, emocional, moral, social y su proceso educativo. En especial, aquellos que no cuentan con autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo, los trabajos o actividades considerados como peligrosos y aquellos que deriven en el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral.

De los hechos atribuidos a la inspeccionada.

3.5 Con relación al resumen de **argumentos iii. y iv.** del Título II de la presente resolución, contrario a lo que señala la inspeccionada, es de verse que en los considerandos 26, 27, 28, 29 y 31 de la resolución apelada, la autoridad de primera instancia, en base a lo descrito en el Acta de Infracción, fundamenta los hechos que sustentan la obligación que se le atribuye.

3.6 Es así que, de los actuados puede advertirse que en la visita realizada por los Inspectores comisionados el día 11 de setiembre de 2015 al centro de trabajo de la inspeccionada, se encontraron laborando, entre otros trabajadores, a ocho (08) menores de edad (entre 16 y 17 años de edad), recogiendo sus declaraciones, y que obran en autos; concluyendo, tanto de las declaraciones de los representantes de la inspeccionada en las diligencias e instructiva, así como de la documentación exhibida por la propia inspeccionada durante las actuaciones inspectivas que, los menores de edad provenían de Pucallpa (07) y Ucayali (01), tenían una jornada laboral de lunes a sábado, con una remuneración semanal; y además siete (07) de los menores de edad, manifestaron tener como domicilio el propio centro de trabajo, con retención de sus documentos de identidad, este último punto, contrario a lo alegado por la inspeccionada, si se encuentra plasmado en la constancia de actuaciones inspectivas del 11 de setiembre de 2015¹ y suscrito por el jefe de venta de la inspeccionada.

3.7 En virtud de lo expuesto, en el Literal c) Numeral 14 del Acta de Infracción se deja constancia que los ocho (08) menores de edad prestaban servicios personales a la inspeccionada, bajo dirección y organización de la misma, con una jornada y horario establecida y a cambio de una remuneración. Y, asimismo, en el literal d) en adelante, se estableció que:

✓ Los menores de edad no contaban con autorización para el trabajo adolescente, expedida por la Autoridad correspondiente, vulnerándose el artículo 50 de la Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes, que prescribe: *“Los adolescentes requieren de autorización para trabajar”*.

✓ Su jornada laboral era de ocho (08) horas diarias de lunes a sábado, e incluso realizaban horas extras, lo que vulnera el artículo 56 de la Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes, que dispone: *“El trabajo del adolescente entre los doce y catorce años no excederá de cuatro horas diarias ni de veinticuatro horas semanales. El trabajo del adolescente entre los quince y diecisiete años no excederá de seis horas diarias ni de treinta y seis horas semanales”*.

✓ El menor Silvano Paima Jilmar desempeñaba funciones de cortador en el área de empaquetado, cortando servilletas en una máquina cortadora, actividad que se encuentra en el

numeral A2 del Anexo denominado “Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud integral y la Moral de las y los adolescentes”, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-Mimdes: *“trabajos en los que se utilice herramientas tipo manual o mecánico y equipos especializados y que requieran capacitación y experiencia para su uso”*.

✓ Los menores de edad realizaban trabajo peligroso y prohibido, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes, concordante con lo dispuesto en el numeral B1 del Anexo denominado “Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud integral y la Moral de las y los adolescentes”, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-Mimdes, que establece como trabajo peligroso por sus condiciones los: *“trabajos en jornadas extensas, por encima de las horas establecidas en el Código de los Niños y Adolescentes”*, y lo dispuesto en el numeral B2 del mismo cuerpo normativo: *“trabajo que, por su horario, distancia o exigencias, impida la asistencia al centro educativo, socializarse entre pares o comunicarse con su familia de origen”*.

✓ La inspeccionada ofreció un puesto de trabajo a los menores de edad, financió su traslado a la ciudad de Lima desde su lugar de origen, fue a recogerlos a su llegada, los trasladó al centro de trabajo, una vez en el lugar, les retuvo sus documentos de identidad, les explicó sus labores y les asignó un cuarto dentro de la misma empresa (con un colchón y una sábana).

✓ Coligiéndose entonces la amenaza real en contra de los menores de edad, por la no entrega de sus documentos de identidad, y la imposibilidad de retornar a su lugar de origen, en un contexto de desarraigo por ser menores de edad y que provienen de provincia, encontrándose en una ciudad desconocida la cual no conocían, habiendo sido trasladados por la inspeccionada y ubicados en un cuarto en el mismo centro de trabajo.

✓ Asimismo, se verificó que la prestación laboral de los menores de edad se realizó sin la plena capacidad, para brindar su consentimiento, al no tener capacidad para celebrar actos jurídicos, como es un contrato de trabajo, por lo cual, la legislación laboral establece que, en el caso de menores de edad, existe un procedimiento especial para que los padres o tutores tramiten la autorización de trabajo adolescente; concluyéndose que, la prestación de servicios por parte de los menores de edad no se realizó en forma voluntaria. Así también, la falta de consentimiento se advierte en que los menores de edad laboraban bajo la amenaza de no devolverles sus documentos de identidad, no existiendo un ofrecimiento voluntario si es bajo amenaza.

3.8 Concluyéndose entonces que, los ocho (08) menores de edad, por su condición de menores, se encontraban en una situación de vulnerabilidad, sin el acompañamiento de sus padres o familiares, encontrándose alejados de su lugar de origen, sin conocer la zona, no pudiendo regresar por sus propios medios, prestando labores sin una contratación formal (al margen de las leyes), sin las autorizaciones de trabajo correspondientes, lo que fue reconocido por la propia inspeccionada, cuando refiere que la otra opción hubiera sido dejarlos en la calle, y por humanidad les daba trabajo, y fue quien les ofreció el trabajo y pagó sus pasajes para que vinieran a Lima; con lo cual se determina que los menores de edad realizaban trabajo forzoso.

3.9 Lo antes expuesto, fue consignado, asimismo, en el documento denominado “Anexo a la constancia de actuaciones inspectivas de investigación” de fecha 02 de noviembre de 2015, obrante a folios 262 al 271 del expediente investigador, al determinarse la naturaleza insubsanable de la infracción relativa al trabajo forzoso, de conformidad con el artículo 48.1-D del RLGIT; por lo que lo alegado por la inspeccionada no resulta cierto, siendo que, como se ha descrito en los considerandos precedentes, tanto el Acta de Infracción, como la resolución apelada, contienen los hechos que configuran la infracción atribuida, y que incluso, se sustentó en las declaraciones de la inspeccionada y la documentación que exhibió durante las actuaciones inspectivas. En tal sentido no ha quedado desvirtuada la presente infracción.

3.10 En cuanto a la falta de firma de un Inspector comisionado en la constancia de actuaciones inspectivas, cabe aclarar a la inspeccionada que, de la revisión de la Orden de Inspección, se designó a un equipo de inspectores para que lleven a cabo las actuaciones inspectivas de investigación; por lo que, la actuación de los Inspectores asignados es en equipo, vale decir, una actuación coordinada, programada y con un único propósito, que no exige la presencia física conjunta de todos los Inspectores comisionados en cada una de las diligencias para que estas resulten válidas, ya que puede actuar un Inspector Auxiliar en cumplimiento de su deber de colaboración y/o apoyo establecida en el artículo 6° de la LGIT, bajo la supervisión del inspector del trabajo, observándose que en las constancias de actuaciones inspectivas de investigación que obran en el expediente investigador, existe participación de los diversos Inspectores asignados, con lo cual, las actuaciones desarrolladas en la etapa de investigación se encuentran acordes a ley. Sin perjuicio de ello, cabe indicar que, en el Acta de Infracción se indicó las razones por los cuales dos de los Inspectores comisionados no suscribieron el referido documento, existiendo razones que lo justifican.

3.11 Sobre el resumen de **argumentos ii. y vi.** del Título II del recurso de apelación, como ha sido indicado anteriormente, en base a los hechos descritos en el Acta de Infracción, la autoridad de primera instancia determinó la vulneración de los derechos de los ocho (08) menores de edad (trabajadores descritos en el literal c. del numeral 14); por lo que, si bien, en su recurso presenta algunas declaraciones posteriores de los padres de los menores mediante los cuales autorizan que laboren para la inspeccionada; lo cierto es que, la autorización que se requería exhibir era la autorización de la Autoridad competente tramitada precisamente por los padres, con anterioridad al inicio de labores, a fin de que se tenga en cuenta en la evaluación conjunta de todos los hechos. En ese sentido, la documentación presentada en su recurso no exime de responsabilidad a la inspeccionada, pues no desvirtúan en modo alguno los hechos descritos que configuran la infracción. Estableciendo así que, la resolución apelada fue emitida de conformidad a lo establecido en el LGIT y el RLGIT, conteniendo los fundamentos fácticos y jurídicos, y por ende, la correcta motivación del acto administrativo emitido², el cual es consustancial al principio del debido procedimiento aplicable a la facultad sancionadora del Estado.

Del contenido del acta de infracción.

3.12 Respecto al resumen del argumento v. del Título II de la presente resolución, se verifica que el Acta de Infracción contiene los presupuestos señalados en el artículo 54 del RLGIT, advirtiéndose un análisis de las actuaciones de investigación realizadas, así como un análisis entre los hechos verificados y los medios de prueba recabados, detallando las circunstancias que conllevaron a concluir en la comisión de la infracción administrativa investigada en materia seguridad y salud en el trabajo (conforme a lo indicado en la orden de inspección), así como el análisis jurídico de las normas vulneradas en relación a los ocho (08) menores de edad, la calificación de la infracción administrativa que comprende la conducta de la inspeccionada y la respectiva propuesta de sanción. No obstante, acorde a lo señalado en el artículo 16 y 47 de la LGIT, los hechos constatados por los servidores de la Inspección del Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción observando los requisitos establecidos, **se presumen ciertos y merecen fe**, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los sujetos responsables, en defensa de sus respectivos derechos e intereses.

3.13 En tal sentido, por la naturaleza jurídica del Acta de Infracción no constituye un acto administrativo; sin embargo, es de acotar que cumple con los presupuestos legales o requisitos de validez dispuestos en el artículo 54 del RLGIT (control de legalidad), los cuales son aplicables para poder calificar el Acta de Infracción, mientras que ya dentro del procedimiento sancionador en el que se emiten resoluciones de primera y segunda instancia –que constituyen acto administrativo– es que se debe realizar el control del debido procedimiento, una idónea

valoración de las pruebas y la debida motivación para su sustento; por tanto, al encontrar un desarrollo lógico y jurídico coherente y que explica cómo es que los hechos verificados se subsumen en la infracción tipificada, es que este Despacho considera que el Acta de Infracción se encuentra premunida de los efectos jurídicos válidos y no en causal de nulidad, por lo que los argumentos propuestos por la inspeccionada en este extremo carecen de asidero.

3.14 En cuanto al resumen del argumento i. del Título II de la presente resolución, es de verse que, si bien, ante un primer pronunciamiento emitido por la autoridad de primera instancia, este Despacho, declaro la nulidad de la Resolución de Sub Intendencia N° 232-2016-Sunafil/ILM/SIRE1, en virtud a que no se habían realizado las formalidades exigidas por el Poder Judicial con la finalidad de obtener información actualizada del estado del proceso penal, a pesar que en el Informe de Actuaciones Inspectivas Complementarias se precisa que dicha información podía ser solicitada por la Sunafil cumpliéndose las formalidades de ley; lo cierto es que, con posterioridad a la declaratoria de nulidad, se advierte que la autoridad de primera instancia emitió el Oficio N° 201-2017-Sunafil/ILM de fecha 12 de julio de 2017, dirigido al Segundo Juzgado Penal Permanente de Ate de la Corte Superior de Justicia de Lima Este (Expediente N° 08983-2015-0-3202-JR-PE-02), cumpliendo de esta manera con dicha formalidad. Sin embargo, hasta la fecha de emisión de la resolución apelada, no se obtuvo respuesta por parte de la referida entidad a efectos de verificar **nuevos hechos que pudieran desvirtuar las infracciones en contra de la inspecciona**, lo cual no se ha sido obtenido pese al trámite ante la autoridad judicial, ni tampoco se ha incorporado por parte de la inspeccionada al presente procedimiento como medios de defensa que desvirtúen la comisión de la infracción cometida.

3.15 A mayor sustento, es preciso indicar que, a diferencia de un proceso penal, en el procedimiento administrativo sancionador seguido por la Sunafil, lo que se **determina es si se ha configurado una infracción administrativa, verificándose si de los hechos descritos en el Acta de Infracción, se subsume al tipo infractor establecido en el RLGIT**, por lo que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, no resulta determinante que se determine la comisión de un delito (trata de personas) a fin de emitir pronunciamiento pues corresponden a supuestos de hecho distintos, estando a que en materia de **trabajo forzoso**, durante el procedimiento inspectivo, se determinó el incumplimiento, emitiéndose la resolución apelada de acuerdo a ley. En ese sentido, cabe traer a colación lo siguiente:

(...) el derecho administrativo sancionador no se rige por el principio de lesividad, sino por criterios de afectación general, de suerte que la sanción administrativa no requiere la verificación de lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos y generalmente opera como respuesta ante conductas formales o de simple desobediencia a reglas de ordenación; que, en cambio, el delito debe encerrar siempre un mayor contenido de injusto y de culpabilidad y que la lesividad o peligrosidad de la conducta y el menoscabo al bien jurídico son siempre de mayor entidad en el delito con relación a la infracción administrativa”³. (el subrayado es nuestro)

3.16 En consecuencia, los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan la infracción en que ha incurrido la inspeccionada. Por tanto, corresponde confirmar la resolución apelada.

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

Se resuelve:

Artículo Primero.- Declarar **improcedente** el pedido de nulidad del Acta de Infracción e **infundado** el recurso de apelación interpuesto por **Converflex S.A.C. - Converflex**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo Segundo.- **Confirmar** la Resolución de Sub Intendencia N° 394-2017-Sunafil/ILM/SIRE1 de fecha 21 de noviembre de 2017, que impone sanción a **Converflex S.A.C.**

- **Converflex** por la suma de **S/ 770,000.00 (Setecientos Setenta Mil y 00/100 soles)**, por los fundamentos contenidos en el presente acto administrativo.

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

Hágase saber.-

ILM/CGVG/pslc/smp

1 Ver a folio 31 del expediente de inspección.

2 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:

(...)

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

3 Recurso de Nulidad N' 2090-2005-Lambayeque, cuarto fundamento jurídico de precedente vinculante establecido por la Corte Suprema de Justicia en el Acuerdo Plenario N° 1-2007/ESY-22.65.

El pago lo puede efectuar en los siguientes bancos: BBVA Banco Continental, Banco de Crédito del Perú, Interbank y Scotiabank, con el código de pago: 1601000232 a nivel nacional.

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

Documento publicado en la página Web de la Sunafil.