



*Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala*

Resolución N° 299-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	066-2020-SUNAFIL/IRE-CAL
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA REGIONAL DEL CALLAO
IMPUGNANTE	:	BEMBOS S.A.C.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 199-2021-SUNAFIL/IRE-CAL
MATERIA	:	- RELACIONES LABORALES - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por BEMBOS S.A.C. en contra de la Resolución de Intendencia N° 199-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 26 de octubre de 2021

Lima, 28 de marzo de 2022

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por BEMBOS S.A.C. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 199-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 26 de octubre 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° 2919-2019-SUNAFIL/IRE-CAL, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 035-2020-SUNAFIL/IRE-CAL (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 y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.
- 1.2** Que, mediante Imputación de cargos N° 182-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IC, de fecha 22 de abril de 2021, notificado el 26 de abril de 2021, 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

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Contratos de trabajo (Sub materia: Formalidades), Planillas o registros que la sustituyan (Sub materia: Registro de trabajadores y otros en la planilla), Registro de control de asistencia, Desnaturalización de la relación laboral.

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° 384-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIAI-IF, de fecha 22 de julio 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 del Callao, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 671-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, de fecha 24 de agosto de 2021, notificada el 27 de agosto de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 19,350.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no cumplir con la normativa sobre contratación a plazo indeterminado, al no existir causa objetiva que permita la contratación sujeta a modalidad por inicio de nueva actividad o incremento de ventas o servicios, en perjuicio de cuatro (04) trabajadores, configurándose la desnaturalización de contratos, tipificada en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,675.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, programada para el 20 de enero de 2020, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 9,675.00.

1.4 Con fecha 16 de setiembre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 671-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Es posible emplear el contrato por inicio o incremento de actividades en los siguientes casos, entre ellos, el incremento de las actividades existentes en la empresa, siendo así, se desprende que el incremento de actividades es una causal para poder emplear el contrato sujeta a modalidad, por otro lado, la resolución de sub intendencia hace referencia a que los estados financieros de auditores (EY) presentados que acreditan la situación de la compañía entre el 2018 y 2019 no recogen la perspectiva de ventas y que este es posterior a la contratación del personal, sin embargo, el estado financiero no es la causa de la contratación sino el incremento de venta que se ve reflejado en el mismo, hecho que es posterior a la contratación del personal. En ese sentido, se ha vulnerado el debido procedimiento a no valorar los medios probatorios presentados, por lo cual se deberá declarar la nulidad de la resolución de sub intendencia, toda vez que se pretende sancionar contraviniendo el orden jurídico vigente.
- ii. La resolución de sub intendencia está convalidando que no existe obligación del inspector de seguir el “Protocolo de Fiscalización de los Contratos de Trabajo Sujetos a Modalidad”, aprobado mediante Resolución de Superintendencia 71-2016-SUNAFIL, en efecto de acuerdo con lo regulado en el numeral 9 del referido protocolo, el inspector estuvo obligado a solicitarnos la información, la misma que habría sustentado nuestra causa objetiva de contratación, procede a concluir erradamente que los contratos estarían desnaturalizados únicamente verificando el texto del mismo.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 299-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iii. Nunca hubo infracción laboral alguna de subsanar, pues, los contratos por incremento o inicio de actividades se encuentran sustentados en una causa objetiva temporal.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 199-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, de fecha 26 de octubre de 2021², la Intendencia Regional del Callao declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i. El inspector actuante precisó a través del Acta de Infracción que en referencia a los contratos temporales por inicio o incremento de una nueva actividad, se advierte que estos no precisan de forma detallada la causa objetiva que dio origen a la contratación laboral (naturaleza de la contratación laboral), es decir, no describe el inicio de la nueva actividad originado por una nueva actividad empresarial, ni mucho menos señala el incremento de las actividades ya existentes dentro de la misma empresa. No se precisa de forma clara la causalidad ni la temporalidad, ni las razones que dan origen a la fuente de trabajo.
 - ii. Los documentos que ofreció el sujeto inspeccionado como supuestos medios probatorios que acreditarían el cumplimiento de sus obligaciones, no resultan idóneos, dado que, los estados Financieros al 31 de diciembre de 2019 y de 2018 junto con el dictamen de los auditores independientes, tienen fecha de elaboración posterior a la suscripción de los contratos de trabajo modales año-2019 materia de análisis, es decir, fueron emitidos el 30 de mayo de 2020. Además, dicho documento hace referencia al impacto negativo significativo en su negocio que viene teniendo por el brote del COVID-19, situación coyuntural que se suscitó en el año 2020 y no antes de la suscripción de los contratos año 2019.
 - iii. El Protocolo N° 003-2016-SUNAFIL/INII, señala que, en caso de inicio de la actividad productiva, instalación o apertura de nuevos establecimientos o mercados o inicio de nuevas actividades o incremento de las actividades ya existentes, el inspector comisionado PODRÁ solicitar cierta documentación, de lo cual se evidencia que los mencionados requerimientos de información que se citan no son obligatorios, salvo que el inspector actuante los considere necesarios para el caso en concreto, razón por la cual, esta Instancia coincide con el análisis realizado por el inferior en grado a través de la resolución apelada, siendo que, no existe omisión por parte del inspector actuante.
- 1.6** Con fecha 12 de noviembre de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional del Callao el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 199-2021-SUNAFIL/IRE-CAL.

² Notificada a la impugnante el 28 de octubre de 2021, véase folio 195 del expediente sancionador.

- 1.7 La Intendencia Regional del Callao admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-001122-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, recibido el 18 de noviembre de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, 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° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (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.

³ "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."

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 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."

⁵ "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."

⁶ "Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

⁷ "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 299-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias⁸.
- 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

⁸ Decreto Supremo N° 016-2017-TR, art. 14

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 BEMBOS S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que BEMBOS S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 199-2021-SUNAFIL/IRE-CAL que confirmó la sanción impuesta de S/ 19,350.00 por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES, tipificadas en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT y en el numeral 46.7 del artículo 46 del mismo cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 29 de octubre de 2021.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por BEMBOS S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 12 de noviembre de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 199-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, señalando los siguientes alegatos:

- Se ha vulnerado los principios de legalidad y debido procedimiento al multar por los supuestos incumplimientos a las disposiciones relativas al Contrato de Trabajo temporal por incremento de actividad.
- La causa objetiva es el Incremento gradual y sostenido de las ventas y servicios que se acredita mediante reportes de ventas, libros contables y Estados Financieros. Siendo así, la Empresa ha cumplido con presentar la documentación idónea como el Resumen del Reporte de Ventas del local y los Estados Financieros para sustentar la causa objetiva de contratación. Existe un error al valorar las pruebas.
- El estado financiero no es la causa de la contratación sino el incremento de venta que se ve reflejado en el mismo, hecho que es posterior a la contratación del personal. Además, no se valora la declaración jurada por las ventas del local presentada al inspector de trabajo.
- No se ha agotado las facultades inspectivas al momento de revisar los contratos temporales. No se requirió la documentación establecida en el numeral 9 del "Protocolo de Fiscalización de los Contratos de Trabajo Sujetos a Modalidad", aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 71-2016-SUNAFIL. Por lo que, no se han agotado la verificación de toso los medios probatorios (principio de verdad material).
- El Tribunal ya tuvo oportunidad de pronunciarse en un caso similar en la Resolución N° 062-2021-SUNAFIL/TFL Primera Sala, en donde se concluye que los inspectores deben agotar todas las medidas inspectivas posibles. En el caso, desde la comparecencia del 29 de octubre de 2018 hasta la emisión del acta de infracción no se evidencia actuación alguna por parte del inspector comisionado.
- No corresponde acoger la multa por incumplimiento al requerimiento, pues no hubo infracción normativa que subsanar.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 299-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la celebración de contratos de trabajo por incremento de actividad

- 6.1** En principio el funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se rigen, entre otros principios ordenadores, por el de legalidad, con sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes.
- 6.2** En esa línea, la Inspección del Trabajo, es el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas sociolaborales y exigir las responsabilidades administrativas que procedan. En atención a ello, surge la necesidad de supervisar el cumplimiento de la legislación laboral, considerando que las normas establecidas para tal fin son de carácter obligatorio.
- 6.3** En el caso en particular, la primera instancia ha determinado responsabilidad administrativa de la impugnante, por infringir el numeral 25.5 del artículo 25° del RLGIT que sanciona: “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”, resultando afectados con el mismo, los trabajadores: Génesis Condori Rodríguez, Ítalo Espinoza Carmelino, Nataly Gonzáles Moreno y Angela Rojas García. La norma señalada califica como conducta reprochable dos supuestos independientes entre sí: (i) la desnaturalización del contrato a plazo fijo, entendida como la falta de observancia de aquellos requisitos que le confieren de validez⁹ o bien por su uso fraudulento; y, (ii) la existencia de actos de discriminación bajo dicha modalidad contratación.
- 6.4** Para una mayor comprensión de los alcances de la contratación a plazo determinado, se trae a colación lo expuesto por el Tribunal Constitucional al haber señalado en el expediente N° 4286-2012-AA/TC (Fundamento jurídico 4.3.5): “Haber simulado una relación laboral de carácter temporal cuando en realidad era de naturaleza permanente, vulnerando un elemento esencial de la contratación temporal, configurándose la causal de desnaturalización prevista en el inciso d) del artículo 77 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, por lo que dicho contrato se ha convertido en un contrato de duración indeterminada. 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.”

⁹ A manera ilustrativa, el Tribunal ha considerado que los contratos temporales se desnaturalizan por inobservar sus requisitos esenciales tales como no haber especificado la causa objetiva de contratación (Exp. N° 3683-2012-AA/TC, fundamento jurídico 3.3.6) y no especificar los servicios a prestar por el trabajador, así como bajo qué condiciones deberá realizarlos (Exp. N° 4598-2008-AA/TC, fundamento jurídico 9).

- 6.5** De esta manera, para comprobar la comisión de la infracción materia de análisis, el órgano instructor del Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, **PAS**) deberá advertir, necesariamente, que el hecho verificado en las actuaciones inspectivas verse sobre la conducta de evitar la contratación de actividades de carácter permanente, reemplazándola a través del contrato de naturaleza temporal. Ello, a fin de emitir una imputación válida.
- 6.6** En vista que, en materia sociolaboral¹⁰, mediante la notificación del Acta de Infracción se da inicio al PAS, corresponde analizar los hechos constatados en la misma, a fin de verificar si se ajusta al tipo antes descrito.
- 6.7** Como se aprecia, el inicio del PAS se fundamentó básicamente por la celebración de contratos modales por incremento de actividad, sin la determinación de la causa objetiva que justifiquen su celebración vinculada al puesto de trabajo de los trabajadores afectados. Sobre el particular, el 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**) prescribe:

“Artículo 53°. - Los contratos de trabajo sujetos a modalidad pueden celebrarse cuando así lo requieran las necesidades del mercado o mayor producción de la empresa, así como cuando lo exija la naturaleza temporal o accidental del servicio que se va a prestar o de la obra que se ha de ejecutar, excepto los contratos de trabajo intermitentes o de temporada que por su naturaleza puedan ser permanentes”.

“Artículo 57.- El contrato temporal por inicio de una nueva actividad es aquél celebrado entre un empleador y un trabajador originados por el inicio de una nueva actividad empresarial. Su duración máxima es de tres años.

Se entiende como nueva actividad, 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”.

- 6.8** Asimismo, el artículo 72° de la LPCL, establece que, para la validez de los contratos sujetos a modalidad, entre otros, del contrato por incremento de actividad, 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. Al respecto, en el fundamento 4 de la sentencia recaída en el expediente N° 1477-2010-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que no se cumple con la exigencia del artículo 72 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral ¹¹ cuando se contrata mediante un contrato de trabajo de servicio específico y en éste se limita a señalar que se contrata “para desempeñar determinado cargo, es decir, se ha omitido especificar cuál es el servicio concreto que deberá cumplir el demandante como trabajador o cuáles son las funciones que va a desempeñar, ni tampoco ha justificado la temporalidad del contrato, es decir, el

¹⁰ Literal a) del sub numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT.

¹¹ “Los contratos de trabajo a que se refiere este Título necesariamente deberán constar por escrito y por triplicado, debiendo consignarse en forma expresa su duración, y las causas objetivas determinantes de la contratación, así como las demás condiciones de la relación laboral”.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 299-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

contrato de trabajo no está causalizado, pues no se especifica la obra o servicio concreto a cumplir”.

- 6.9** En ese entendido, los contratos sujetos a modalidad se definen como aquellos contratos atípicos por su naturaleza determinada, y que se configuran sobre la base de las necesidades del mercado o mayor producción de la empresa, así como cuando lo exija la naturaleza temporal o accidental del servicio que se va a prestar o de la obra que se ha de ejecutar, excepto los contratos de trabajo intermitentes o de temporada, que por su naturaleza puedan ser permanentes. Encontrándose entre ellos, a los contratos de naturaleza temporal por incremento o inicio de actividad, que implican aquella negociación jurídica celebrada entre un empleador y un trabajador, con el objeto de contratar trabajadores por el plazo máximo de tres años para atender nuevas actividades de la empresa, que se cataloga como el inicio de una actividad o, de ser el caso, cuando la empresa incrementa actividades que ya existen, denominándose como su mismo nombre lo indica, por incremento de actividad. Así, en el contrato de trabajo por este tipo de modalidad, se debe establecer la causa objetiva o, lo que es lo mismo, precisar la actividad de la empleadora que ha sido incrementada, a fin que se justifique la contratación temporal. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional Peruano en diversas jurisprudencias, al señalar:

“(…) 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”¹².

“(…) 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”¹³.

- 6.10** 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”¹⁴. Presupuesto que permite colegir que la causa objetiva invocada como incremento de la actividad, debe estar en línea directa con la actividad o puesto de trabajo objeto de la contratación modal, de lo

¹² Fundamento 3.3.5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 03623 2012-PA/TC

¹³ Fundamentos 7 y 8 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 10777-2006-PA/TC

¹⁴ Sanguinetti Raymond, W. (2008) Los contratos de trabajo de duración determinada. segunda Edición. Gaceta Jurídica S.A., Lima – Perú, p. 32

contrario, nos encontraríamos ante un posible caso de desnaturalización del contrato de trabajo sujeto a modalidad.

6.11 En ese entendido, la desnaturalización de los contratos de trabajo sujetos a modalidad, se ciñen en los siguientes supuestos: a) si el trabajador continua laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado, o después de las prórrogas pactadas, si estas exceden del límite máximo permitido; b) cuando se trata de un contrato para obra determinada o de servicio específico, si el trabajador continúa prestando servicios efectivos, luego de concluida la obra materia de contrato, sin haberse operado renovación; c) si el titular del puesto sustituido, no se reincorpora vencido el término legal o convencional y el trabajador contratado continuare laborando; d) cuando el trabajador demuestre la existencia de simulación o fraude a las normas establecidas en la presente ley, en observancia de lo prescrito en el artículo 77° del TUO de la LPCL.

6.12 En el caso en particular, se verifica que en el expediente inspectivo obran los contratos de trabajos temporal por incremento de actividades, suscrito entre la impugnante y los trabajadores afectados, verificándose la siguiente información en cada uno de ellos:

- Contrato suscrito con Génesis Condori Rodríguez¹⁵, de fecha 01 de setiembre de 2019 hasta el 29 de febrero de 2020, para que desempeñe sus labores en el cargo de “Producción”, estableciéndose en la cláusula segunda como causal objetiva que justifica la contratación: “La causa objetiva que justifica la presente contratación es el incremento gradual y sostenido de las ventas y servicios a los que se dedica LA EMPRESA, conforme se puede acreditar en los libros contables, financieros, reportes de ventas y demás documentación comercial de LA EMPRESA, siendo que dicho incremento en el volumen de ventas y servicios no puede ser atendido con el personal actual de la empresa. En tal sentido, se requiere cubrir temporalmente las necesidades de recursos humanos originadas por el incremento de sus actividades debido a la apertura señalada, las cuales deben ser atendidas de forma inmediata para su ordenado y adecuado funcionamiento y desarrollo, por lo que se configura el supuesto previsto en el artículo 57 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Ley de Producción y Competitividad Laboral”.
- Contrato suscrito con Ítalo Espinoza Carmelino¹⁶, de fecha 01 de setiembre de 2019 hasta el 29 de febrero de 2020, para que desempeñe sus labores en el cargo de “Motorizado”, estableciéndose en la cláusula segunda como causal objetiva que justifica la contratación: “La causa objetiva que justifica la presente contratación es el incremento gradual y sostenido de las ventas y servicios a los que se dedica LA EMPRESA, conforme se puede acreditar en los libros contables, financieros, reportes de ventas y demás documentación comercial de LA EMPRESA, siendo que dicho incremento en el volumen de ventas y servicios no puede ser atendido con el personal actual de la empresa. En tal sentido, se requiere cubrir temporalmente las necesidades de recursos humanos originadas por el incremento de sus actividades debido a la apertura señalada, las cuales deben ser atendidas de forma inmediata para su ordenado y adecuado funcionamiento y desarrollo, por lo que se configura el supuesto previsto en el artículo 57 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Ley de Producción y Competitividad Laboral”.
- Contrato suscrito con Nataly Gonzáles Moreno¹⁷, de fecha 01 de diciembre de 2019 hasta el 30 de junio de 2020, para que desempeñe sus labores en el cargo de “Entrenador de tienda”, estableciéndose en la cláusula segunda como causal objetiva

¹⁵ Folio 74 del expediente inspectivo

¹⁶ Folio 78 del expediente inspectivo

¹⁷ Folio 80 del expediente inspectivo



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 299-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

que justifica la contratación: “La causa objetiva que justifica la presente contratación es el incremento gradual y sostenido de las ventas y servicios a los que se dedica LA EMPRESA, conforme se puede acreditar en los libros contables, financieros, reportes de ventas y demás documentación comercial de LA EMPRESA, siendo que dicho incremento en el volumen de ventas y servicios no puede ser atendido con el personal actual de la empresa. En tal sentido, se requiere cubrir temporalmente las necesidades de recursos humanos originadas por el incremento de sus actividades debido a la apertura señalada, las cuales deben ser atendidas de forma inmediata para su ordenado y adecuado funcionamiento y desarrollo, por lo que se configura el supuesto previsto en el artículo 57 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Ley de Producción y Competitividad Laboral”.

- Contrato suscrito con Angela Rojas García¹⁸, de fecha 01 de diciembre de 2019 hasta el 30 de junio de 2020, para que desempeñe sus labores en el cargo de “Producción”, estableciéndose en la cláusula segunda como causal objetiva que justifica la contratación: “La causa objetiva que justifica la presente contratación es el incremento gradual y sostenido de las ventas y servicios a los que se dedica LA EMPRESA, conforme se puede acreditar en los libros contables, financieros, reportes de ventas y demás documentación comercial de LA EMPRESA, siendo que dicho incremento en el volumen de ventas y servicios no puede ser atendido con el personal actual de la empresa. En tal sentido, se requiere cubrir temporalmente las necesidades de recursos humanos originadas por el incremento de sus actividades debido a la apertura señalada, las cuales deben ser atendidas de forma inmediata para su ordenado y adecuado funcionamiento y desarrollo, por lo que se configura el supuesto previsto en el artículo 57 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, Ley de Producción y Competitividad Laboral”.

6.13 De lo señalado se verifica que, en respecto a los cuatro trabajadores se ha invocado la misma causa objetiva, pese a que no todos ejercer el mismo cargo, la misma que se refiere de manera general al incremento de las ventas y servicios. Así, de la causa invocada no se verifica la determinación de la actividad específica que se ha incrementado y que dicho incremento se encuentre vinculado en específico a los puestos de trabajo de cada uno de los trabajadores antes referidos; esto es, cuál de las actividades que, a tenor de lo señalado en el contrato elaborado por la impugnante, ha repercutido en la necesidad de contar con personal de manera temporal, en cada uno de sus puestos trabajo.

6.14 Asimismo, no se evidencia que la impugnante haya acreditado el incremento de sus actividades del mes de setiembre a diciembre de 2019, pues como se verifica de los contratos antes señalados, las trabajadoras que desempeñan el mismo cargo “Producción”, Génesis Condori Rodríguez y Angela Rojas García, tienen como fecha de inicio de sus contratos el 01 de setiembre de 2019 y 01 de diciembre de 2020 respectivamente; esto es, que en el lapso de dicho periodo y para el mismo cargo se contrató nuevamente bajo la

¹⁸ Folio 82 del expediente inspectivo

modalidad de incremento de actividad a una nueva trabajadora, evidenciándose que no se ha acreditado la causa objetiva invocada.

6.15 Respecto al error en la valoración de la declaración jurada presentada por la impugnante, debemos señalar que, como ha dejado constancia el comisionado en el numeral 4.5 del acta de infracción, “la Declaración Jurada de fecha 20 de enero de 2020 respecto al incremento de ventas en el establecimiento BB MAP BELLAVISTA en los años 2017, 2018 y 2019 y la variación en % que se señala no se sustenta con documentación idónea como libros contables, financieros, etc.; solo es un reporte suscrito por el apoderado del sujeto inspeccionado que no justifica la causa objetiva determinante de la contratación”. Supuesto con el cual coincidimos, toda vez de que lo alegado por impugnante no se encuentra debidamente acreditado y pese a tener la carga de la prueba de su alegación, este no ha cumplido con presentarla. Por lo que, no resulta amparable dicho extremo del recurso.

6.16 Respecto a los estados financieros, como lo ha determinado la Intendencia sobre el mismo alegato, la presentación de los informes financieros efectuados por una empresa auditora, tiene como finalidad justificar la causa objetiva de incremento de las ventas; sin embargo, dicho informe fue emitido el 30 de mayo de 2020¹⁹, esto es, con fecha posterior a la suscripción de los contratos de los trabajadores afectados, por ende la información que en él se plasma, no pudo haber sido considerada como sustento para acreditar el incremento en su nivel de ventas. Toda vez que, para la celebración de los contratos modales, resulta necesario que los empleadores cuenten con información fehaciente que sustente y justifique la invocación de la causa objetiva para cualquiera de las modalidades contractuales, previo a su celebración. Supuesto que no ha ocurrido en el presente caso, por lo que no resulta amparable lo alegado por la impugnante.

6.17 Por lo tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso, al haberse acreditado la comisión de la infracción imputada, tipificada en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT.

Sobre la presunta vulneración al Debido Procedimiento

6.18 Sobre el particular, este derecho se irradia en el proceso administrativo sancionador, conforme se advierte del numeral 48.1 del artículo 48 de la LGIT el cual señala que: “La resolución que impone una multa debe estar fundamentada, precisándose el motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida y los trabajadores afectados”.

6.19 Por su parte, el artículo 3²⁰ del TUO de la LPAG refiere, como uno de los requisitos de validez de los actos administrativos, el estar debidamente motivado. En el mismo cuerpo legal, el numeral 6.1 del artículo 6 establece que “6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado”.

6.20 Bajo ese contexto, la referida causal de vulneración al inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado, se configura en el procedimiento administrativo sancionador, entre otros supuestos, en los casos en los que, en el desarrollo del proceso, la

¹⁹ Folio 57 a 82 del expediente sancionador.

²⁰ “Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...) 4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. 5. Procedimiento regular. - Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación”



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 299-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

administración deja de motivar sus decisiones o lo hace en forma incoherente, en clara trasgresión de la normatividad vigente y de los estadios superlativos del procedimiento.

- 6.21** En efecto, el deber de tutela del debido proceso administrativo incluye el deber de la administración a motivar sus razonamientos. Derecho que consiste en la certeza para el administrado, el cual supone que en la resolución que contiene el acto administrativo, se exprese el razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. Esta motivación, no puede ser ligera o aparente, sino que constituye en una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos.
- 6.22** Este deber de motivación por parte de la administración, ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en las sentencias números 00091-2005-PA/TC, fundamento jurídico 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, 01485-2018-PA/TC²¹, en los que precisa que:

“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”.

- 6.23** En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material²².

²¹ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/01485-2018-AA.pdf>

²² “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.

- 6.24** Como se puede apreciar, de la Resolución de Intendencia N° 199-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, que confirma en sus propios términos, la Resolución de Sub Intendencia N° 671-2021-SUNAFIL/IRE-CAL/SIRE, establece que la inspeccionada, incurre en las conductas infractoras tipificadas, conforme se aprecia de sus argumentos expuestos en los numerales 3.6 al 3.26 de la Resolución de Intendencia, materia de revisión. En tal sentido, examinando el procedimiento sancionador, se aprecia que en la resolución impugnada ha motivado de manera adecuada las infracciones imputadas, analizando los hechos y los medios probatorios aportados. Por lo que, no se evidencia vulneración al debido procedimiento.
- 6.25** Respecto a la alegada vulneración del principio de legalidad, como contenido del Derecho al Debido Proceso. Debemos señalar que, constituye un límite a la facultad sancionadora, por lo que, las faltas y prohibiciones deberán estar debidamente tipificadas, prohibiéndose de este modo la aplicación por analogía de conductas reprochables.
- 6.26** Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el expediente N° 0010-2002-AI/TC, establece que el principio de legalidad exige que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.
- 6.27** En consideración a lo señalado, concordamos con lo resuelto en el considerando 3.22 de la resolución impugnada, en el extremo referente a que el incumplimiento incurrido por la impugnante se encuentran plenamente subsumidas en el tipo infractor imputado; pues se encuentra plenamente acreditado que la impugnante no ha cumplido con las normas sobre contratación a plazo indeterminado, así como tampoco ha dado cumplimiento a la medida inspectiva de requerimiento, incurriendo inclusive en infracción a la labor inspectiva. Por lo tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso.
- 6.28** Respecto a vulneración del principio de verdad material²³, debemos señalar que de las actuaciones inspectivas se verifica que el inspector comisionado ha requerido la documentación orientada a la verificación de las materias a inspeccionar, la misma que ha sido valorada y ha servido de sustento, no solo para el comisionado sino también para el órgano sancionador, de la acreditación de las infracciones imputadas. Cabe señalar que, las actuaciones inspectivas se efectuaron en el plazo de 20 días hábiles otorgado para las mismas, verificándose que se han efectuado las actuaciones establecidas y facultadas por la LGIT y su reglamento, para el cumplimiento de los fines de la fiscalización laboral. Por lo que, no resulta amparable dicho extremo del recurso.

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

²³ 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:

(...)

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 299-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Sobre la inaplicación del Protocolo N° 003-20216-SUNAFIL/INII “Protocolo para la fiscalización de contratos de trabajo sujetos a modalidad”

6.29 Respecto a la inaplicación del Protocolo N° 003-20216-SUNAFIL/INII “Protocolo para la fiscalización de contratos de trabajo sujetos a modalidad”²⁴. Es necesario precisar el numeral 7.1 del apartado 7 “Trámite de las Actuaciones Inspectivas de Investigación o Comprobatorias sobre los Contratos de Trabajo Sujetos a Modalidad”, que establece:

“El inspector comisionado se remite a las reglas establecidas en la **Directiva “Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva”**, en cuanto resulte aplicable. Asimismo, dependiendo de caso concreto, evalúa la pertinencia de la modalidad de actuación inspectiva a utilizar a efectos de verificar el uso adecuado de los contratos de trabajo sujetos a modalidad” (énfasis añadido).

6.30 Asimismo, el numeral 6.2 del apartado 6 “Disposiciones Generales” establece: “Con la finalidad de garantizar la aplicación sistemática de los instrumentos normativos en materia inspectiva, el presente Protocolo tiene como referencia las disposiciones de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, sobre “Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva”; asimismo, **considera a las disposiciones normativas que son de mayor uso o que tienen especial relevancia en el desarrollo cotidiano de las actuaciones inspectivas**” (énfasis añadido).

6.31 Lo señalado se encuentra en concordancia con el numeral 7.10 del apartado 7 “Actuaciones Inspectivas de Investigación” de la Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva – Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INIII, la cual establece:

“7.10.1 De acuerdo a la LGIT, las modalidades de actuación inspectiva son:

- a) Requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica;
- b) Visita de inspección a los centros y lugares de trabajo;
- c) Requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes;
- d) Comprobación de datos o antecedentes que obren en bases de datos que obren en el Sector Público.”

6.32 En consideración a lo previsto en los numerales 7.10.2 y 7.10.3 de la directiva citada: “El personal inspectivo evalúa, de acuerdo a la materia de la orden de inspección, la condición de los trabajadores involucrados, los derechos presuntamente afectados, entre otros

²⁴ Resolución de Superintendencia N° 071-2016-SUNAFIL del 02 de junio de 2016.

factores, la pertinente o adecuada modalidad de iniciar sus actuaciones inspectivas”. Asimismo, “Cualquiera sea la modalidad con la que se inicien las actuaciones inspectivas, estas pueden proseguirse o completarse con la práctica de otra u otras formas de actuación definidas en el apartado 7.1.11. En concordancia con el numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT.

6.33 En ese entendido, las actuaciones inspectivas, son las diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio, con carácter previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan, para garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales”. Asimismo, “la función inspectiva, es entendida como la actividad que comprende el ejercicio de la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo”²⁵. En ese entendido, el comportamiento del inspector comisionado debe orientarse al cumplimiento de las funciones establecidas en la LGIT y su reglamento, tutelando el fin perseguido por dichas normas y debiendo adoptar medidas y acciones en el marco del principio de razonabilidad.

6.34 Por tanto, coincidimos con el criterio establecido por las instancias previas, que establecen que el numeral 9.1.1.4 del citado protocolo establece una prerrogativa a los inspectores, a fin de que puedan bajo el principio de razonabilidad requerir la información necesaria para el cumplimiento con su deber de carga de la prueba de las imputaciones que efectúe. Por lo que, no resulta amparable lo alegado en dicho extremo.

Sobre la medida inspectiva de requerimiento

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

6.36 El artículo 14 de la LGIT establece lo siguiente, respecto de las medidas de requerimiento:

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

²⁵ LGIT, artículo 1, TUO de la LPAG, Título Preliminar, “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: (...) 1.4. 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.”.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 299-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse” (énfasis añadido)

6.37 Por ello, la LGIT señala que la emisión de medidas de requerimiento constituye una potestad de los inspectores de trabajo²⁶, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización²⁷ en aquellos supuestos en los que la autoridad determine que la vulneración o infracción del ordenamiento jurídico es subsanable dentro de un plazo razonable, calificándose como una infracción a la labor inspectiva el incumplimiento del mandato dictado por el inspector²⁸.

6.38 Es decir, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador²⁹. En aquellos casos en los que el inspector tiene conocimiento de la imposibilidad del sujeto inspeccionado de cumplirla, su emisión –a consideración de esta Sala– atenta contra el Principio de Razonabilidad.

²⁶ LGIT, “Artículo 5.- Facultades inspectivas

En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para:

(...)

5.3 Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo determinado, adopte medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden sociolaboral, incluso con su justificación ante el inspector que ha realizado el requerimiento.”

²⁷ RLGIT, “Artículo 17.- Finalización de las actuaciones inspectivas

(...)

17.2 Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización. La autoridad competente puede ordenar su seguimiento o control, mediante visita de inspección, comparecencia o comprobación de datos, para la verificación de su cumplimiento.

Transcurrido el plazo otorgado para que el sujeto inspeccionado subsane las infracciones sin que éste las haya subsanado, se extiende el acta de infracción correspondiente, dando fin a la etapa de fiscalización.

El acta de infracción hace las veces del informe al que aluden los dos últimos párrafos del artículo 13 de la Ley, debiendo contener como mínimo la información a que se refiere el artículo 54.

²⁸ LGIT, “Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración por parte de los sujetos inspeccionados por los Supervisores-Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento.

(...)”

²⁹ Tal y como se señaló en el considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4

6.39 En tal sentido, corresponde analizar si en uso de dicha facultad, el inspector comisionado extendió la medida inspectiva de requerimiento en consideración a las normas antes citadas. De lo contrario, se estaría incurriendo en una violación del principio de legalidad³⁰.

6.40 En el caso materia de autos se observa que la Medida Inspectiva de Requerimiento de fecha 13 de enero de 2020³¹, por medio de la cual se requiere a la impugnante que a través de sus representantes y dentro del plazo otorgado, acredite la modificación de la declaración de la Planilla Electrónica, Formulario N° 1604-2 del T- Registro (modificación o actualización de datos del trabajador), último periodo declarado a la fecha de expedición de la medida, respecto a la descripción del tipo de contrato, donde deberá consignar que cada trabajador afectado en el cuadro N° 03 tiene contrato de trabajo a lazo indeterminado, además que deberá hacer entrega de una copia de la Constancia de modificación o actualización de datos del trabajador a cada trabajador de los cuatro afectados y presentar el formato TR5 del T-Registro actualizado. Otorgando para dicho efecto, un plazo de cuatro (04) días hábiles para la adopción de las medidas requeridas, bajo apercibimiento de multa en caso de incumplimiento. Asimismo, se verifica que con fecha 20 de enero de 2020 la impugnante presenta escrito denominado “Declaración jurada”³², por medio del cual busca acreditar la causa objetiva invocada en los contratos materia de cuestionamiento.

6.41 Cabe señalar que, el TUO de LPAG establece: “la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la **colaboración** y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental”³³ (énfasis añadido).

6.42 Del mismo modo, el artículo 15 numeral 15.1 de la RLGIT, establece “que durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos obligados al cumplimiento de las normas sociolaborales, prestarán la colaboración que precisen los inspectores del trabajo para el adecuado ejercicio de las funciones encomendadas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley”. Concordante con el artículo 36 de la LGIT³⁴ de la misma norma que

³⁰ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

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

(....)

³¹ Folio 157 del expediente inspectivo.

³² Folio 165 del expediente inspectivo.

³³TUO de la LPAG, artículo IV. Numeral 1.8.)

³⁴LGIT: Artículo 36.- Infracciones a la labor inspectiva:

Son infracciones a la labor inspectiva las acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, sean o no trabajadores, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados por los Supervisores Inspectores, Inspectores del Trabajo o Inspectores Auxiliares, establecidas en la presente Ley y su Reglamento. Tales infracciones pueden consistir en:

1. La negativa injustificada o el impedimento a que se realice una inspección en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo, efectuado por el empleador, su representante o dependientes, trabajadores o no de la empresa, por órdenes o directivas de aquél. El impedimento puede ser directo o indirecto, perjudicando o dilatando la labor del Inspector del Trabajo de manera tal que no permita el cumplimiento de la fiscalización, o negándose a prestarle el apoyo necesario. Constituye acto de obstrucción, obstaculizar la participación del trabajador o su representante o de los trabajadores o la organización sindical.

2. El abandono de la diligencia inspectiva, que se produce cuando alguna de las partes, luego de iniciada ésta, deja el lugar de la diligencia.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 299-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

establece que las acciones u omisiones de los sujetos obligados, contrarias al deber de colaboración de los sujetos inspeccionados, constituyen infracción a la labor inspectiva.

6.43 En ese entendido, estando a lo resuelto por esta Sala, en los fundamentos 6.1 a 6.17, en los que se determinó la comisión de la infracción tipificada en el numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT, la impugnante se encontraba en la obligación de cumplir con la referida medida de requerimiento. Por lo que, habiendo el inspector comisionado, dejado constancia de dicho incumplimiento, luego de haber valorado el escrito presentado con fecha 20 de enero de 2020, se tiene por no subsanada la misma.

6.44 En tal sentido, en aplicación del principio de razonabilidad, y luego de la valoración de los hechos y medios probatorios aportados, se evidencia el incumplimiento del deber de colaboración por parte de la impugnante, así como de lo solicitado en la medida inspectiva de requerimiento. Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso de revisión, confirmando la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

Finalmente es pertinente indicar a modo de información que las multas subsistentes en el presente procedimiento administrativo sancionador serían las siguientes:

N°	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación	Multa impuesta
1	Relaciones Laborales	El sujeto inspeccionado no acreditó cumplir con la normativa sobre contratación a plazo indeterminado, al no existir causa objetiva que permita la contratación sujeta a modalidad por inicio de nueva actividad o incremento de ventas o servicios, en perjuicio de cuatro (04) trabajadores, configurándose la desnaturalización de contratos	Numeral 25.5 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE	S/ 9,675.00
2	Labor Inspectiva	El sujeto inspeccionado no cumplió con la medida inspectiva de requerimiento, programada para el 20 de enero de 2020.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE	S/ 9,675.00

3. La inasistencia a la diligencia, cuando las partes hayan sido debidamente citadas, por el Inspector del Trabajo o la Autoridad Administrativa de Trabajo y éstas no concurren.

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° 007-2013-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 BEMBOS S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 199-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, emitida por la Intendencia Regional del Callao dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 066-2020-SUNAFIL/IRE-CAL, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 199-2021-SUNAFIL/IRE-CAL, en todos sus extremos.

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a BEMBOS S.A.C., y a la Intendencia Regional del Callao, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Remitir los actuados a la Intendencia Regional del Callao.

SEXTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Presidente

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Vocal Titular

LUZ IMELDA PACHECO ZERGA

Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA
