

## PRECEDENTES VINCULANTES

(Constitucionales, Judiciales y Administrativos)

Año XXXI / N° 1181

1

### SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

#### TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

##### RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 006-2022-SUNAFIL/TFL

**EXPEDIENTE** : 024-2020-SUNAFIL/IRE-LIB  
**SANCIONADOR**

**PROCEDENCIA** : INTENDENCIA REGIONAL DE LIBERTAD

**IMPUGNANTE** : SERVICIOS INTEGRADOS DE LIMPIEZA S.A. (SILSA)

**ACTO IMPUGNADO** : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-LIB

**MATERIA** : - RELACIONES LABORALES  
- LABOR INSPECTIVA

**Sumilla:** Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **SERVICIOS INTEGRADOS DE LIMPIEZA S.A. (SILSA)**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 23 de diciembre de 2021. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.22, 6.23 y 6.24** de la presente resolución, referidos al principio de la primacía de la realidad por parte de la autoridad administrativa.

Lima, 26 de agosto de 2022

**VISTO:** El recurso de revisión interpuesto por **SERVICIOS INTEGRADOS DE LIMPIEZA S.A. (SILSA)**, (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 23 de diciembre 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° 72-2020-SUNAFIL/IRE-LIB, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 120-2020-SUNAFIL/IRE-LIB (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, de dos (02)

infracciones muy graves, a la labor inspectiva y sobre discriminación laboral, notificadas por incumplir la medida inspectiva de requerimiento programada para el 05 de marzo de 2020, emitida con ocasión de la denuncia formulada por su trabajadora Barrantes Rojas Rosa Ruth Pilar, quien denuncia supuestos actos de discriminación laboral, plasmado en una diferencia remunerativa ilícita. Y una infracción, en materia de relaciones labores por la comisión de discriminación laboral en perjuicio de la trabajadora denunciante.

**1.2.** Mediante Imputación de Cargos N° 187-2020-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IC, de fecha 05 de octubre de 2020, notificada el 09 de octubre de 2020, se inició 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° 58-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IF, de fecha 28 de enero de 2021, (en adelante, el **Informe Final**), a través del cual se determina la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de La Libertad, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 340-2021-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE, de fecha 06 de julio de 2021, notificada el 08 de julio de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 299,925.00, por haber incurrido, en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por incurrir en actos de discriminación, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 290,250.00<sup>2</sup>.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/9,675.00.

<sup>1</sup> Se verificó el cumplimiento sobre lo siguiente: Discriminación en el trabajo (sub materia: otras discriminaciones).

<sup>2</sup> Se calculó en función al número total de trabajadores de la impugnante, conforme se desprende del numeral 26 de la Resolución de Sub Intendencia de Resolución.

1.4. Con fecha 27 de julio de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 340-2021-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. La diferencia en las remuneraciones obedece a criterios objetivos y razonables, como el nivel académico obtenido y la responsabilidad atribuida al cargo, pues la trabajadora denunciante, tiene el cargo de “supervisora descansera”, distinto a los otros trabajadores, con los que se le compara.

ii. Corresponde a los inspectores comisionados acreditar la comisión de las infracciones que se imputan a la empresa, por lo que, no es correcto que se pretenda trasladar tal carga probatoria al sujeto inspeccionado.

iii. Vulneración al principio de debida motivación de la medida de requerimiento, ya que esta no se encuentra justificada, pues la empresa no incurrió en alguna infracción a las normas sociolaborales.

iv. Vulneración al principio de razonabilidad, debido a que ni la Imputación de Cargos ni la resolución de Sub Intendencia, contienen medio probatorio suficiente que acredite la comisión de una infracción susceptible de sanción, por parte de la empresa. Por ende, se ha vulnerado, también, el principio al debido procedimiento.

v. La multa impuesta ascendente a S/ 299.925.00, no se ajusta a los criterios de razonabilidad. Además, afirma que, se vulnera el principio de tipicidad.

1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 23 de diciembre de 2021<sup>3</sup>, la Intendencia Regional de La Libertad, declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Sobre la presunta vulneración del debido procedimiento; de acuerdo a lo señalado en la Imputación de Cargos, la autoridad instructora, mostró su conformidad con lo determinado en el Acta de Infracción, tipificando la conducta de la impugnante en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT. Además, en la notificación de la Imputación de Cargos se anexó el Acta de Infracción; por lo que, no se verifica una afectación al derecho de defensa del administrado.

ii. En cuanto a la carga probatoria, alegada por la impugnante, de acuerdo a los artículos 16 y 47 de la LGIT, los hechos constatados por los inspectores de trabajo merecen fe y se presumen ciertos; por tanto, corresponde al administrado, acreditar, a través de la presentación de medios de prueba u otros, que considere pertinentes, desvirtuar tales hechos. Se verifica que la medida de requerimiento está basada en la verificación de una infracción, en este caso, de actos de discriminación en contra de la trabajadora afectada. Hecho que fue oportunamente detallado por el personal inspectivo en la referida medida. Por lo que no se vulneró ni el derecho de defensa ni del debido procedimiento.

iii. No se afectó el principio de tipicidad, pues todo acto de discriminación se encuentra tipificado en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, tal como el personal inspectivo ha cumplido con subsumir la conducta de la impugnante.

iv. En la estructura de costos del CP N° 1899P0021 con ESSALUD, se señaló que la remuneración mensual para los supervisores asciende a S/ 2,800.00, sin que se establezca una suma económica para supervisores que no cumplan el perfil requerido, esto es, ser “Profesional técnico o bachiller en las carreras de salud y medio ambiente o administración y gestión de hospitales o administración de empresas o ingeniería ambiental o educación ambiental o ingeniería industrial”. Por lo que, el administrado no logró acreditar que la diferenciación remunerativa se basara sobre criterios objetivos entre la trabajadora afectada y los comparativos, pues, pese a realizar labores similares, perciben remuneraciones diferenciadas. Lo que vulnera el principio de igualdad. Por lo que, la impugnante incurre en la conducta tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del

RLGIT; correspondiendo desestimar lo señalado por el administrado en este extremo y confirmar la multa impuesta por la primera instancia.

v. Al verificarse que la empresa inspeccionada no cumplió dentro del plazo otorgado, con lo ordenado por el personal inspectivo en la medida de requerimiento.

vi. La multa impuesta ha sido establecida conforme el artículo 38 de la LGIT y el artículo 47 del RLGIT; por tanto, corresponde confirmar la resolución de primera instancia.

1.6. Con fecha 17 de enero de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-LIB.

1.7. La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM N° 39-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, recibido el 20 de enero 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 16 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

<sup>3</sup> Notificada a la impugnante el 28 de diciembre de 2021, véase folio 98 del expediente sancionador.

<sup>4</sup> “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 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>5</sup> “Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

<sup>6</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>7</sup> “Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 16. Tribunal de Fiscalización Laboral El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.”

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 de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

3.2. Así, el artículo 49 de la LGIT, 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 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 SERVICIOS INTEGRADOS DE LIMPIEZA S.A.

4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que SERVICIOS INTEGRADOS DE LIMPIEZA S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, que confirmó la sanción impuesta de S/ 299,925.00, por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES, tipificadas en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT y, en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de

quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 29 de diciembre de 2021<sup>10</sup>.

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 SERVICIOS INTEGRADOS DE LIMPIEZA S.A.

### V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 17 de enero de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, señalando lo siguiente:

#### Inaplicación del principio de culpabilidad

i. La diferencia remunerativa se debe a criterios objetivos como el nivel académico alcanzado entre los trabajadores; en el caso de la trabajadora Rosa Barrantes Rojas aún no cuenta con el grado de bachiller. Además, la responsabilidad atribuida del cargo que desempeña no es la misma que los demás supervisores, pues, sus labores son de "supervisora descansera" a diferencia de los demás supervisores.

ii. Los criterios objetivos y razonables, de diferenciación no fueron atendidos por la Intendencia; por ello la conducta de la empresa no es antijurídica.

**Vulneración del debido procedimiento, al vulnerarse el principio de tipicidad, licitud, presunción de veracidad, legalidad, debida motivación y razonabilidad de la medida de requerimiento.**

iii. La Intendencia no toma en consideración los vicios que oportunamente advirtió la empresa y, sin mayor sustento fáctico ni legal, ha validado un Acta de Infracción y la resolución de Sub Intendencia cuya nulidad resulta evidente. Por lo que, se vulnera el debido proceso.

iv. No se valoró de manera objetiva y adecuada la información presentada por la empresa, y la multa se basa únicamente en las boletas de pago de 2019, exigiéndose que sea la empresa la que demuestre que no existió un acto de discriminación, trasladándole la carga de la prueba, cuando esta le corresponde a la autoridad administrativa, la cual debe tener certeza de los hechos que imputa.

v. Vulneración del principio de presunción de inocencia, cuando la Intendencia solicita un medio probatorio que genere una certeza más allá de la duda razonable.

vi. La empresa no se encontraba obligada a cumplir con la medida de requerimiento porque esta no respetó el principio de legalidad ni el de debida motivación, por tanto, no ha incurrido en la infracción a la labor inspectiva, que se le imputa.

<sup>8</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>9</sup> Decreto Supremo N° 016-2017-TR, artículo 14

<sup>10</sup> No se contabiliza el 29 de diciembre de 2021, pues de acuerdo a la Ley N° 4185, se declaró feriado el 29 de diciembre, para la región de la Libertad con ocasión de su independencia.

vii. Conforme el principio de veracidad, el inspector de trabajo debe tener por cierto el contenido de la documentación presentada por el administrado, caso contrario, debe fundamentar con hechos y pruebas el motivo de la subsistencia del incumplimiento.

viii. Se ha vulnerado el principio del debido proceso, por lo que se debe ordenar el archivo del presente procedimiento, al incurrir en causal de nulidad contenida en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG.

## VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

### Con relación a la aplicación del principio de culpabilidad

**6.1** El principio de culpabilidad se encuentra regulado en el numeral 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que establece: “la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.”

**6.2** Al respecto, el profesor Morón Urbina<sup>11</sup> señala lo siguiente “(...) las personas jurídicas responderán por su capacidad de cometer infracciones partiendo de la culpabilidad por defectos de organización. Aquí la falta de cuidado se evidencia por no haber tomado las medidas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades de conformidad con la normativa, las que hubiesen evitado la producción de infracciones. Al no adoptarlas, nos encontramos en el supuesto de déficit organizacional que acarrea la comisión de la infracción y, por ende, la imposición de una sanción.”

**6.3** Así, esta Sala considera apropiado realizar un breve análisis del marco normativo que se ocupa de la represión de conductas discriminatorias en el ámbito laboral, con especial incidencia en la igualdad salarial.

**6.4** La Constitución Política del Perú en el inciso 2) del artículo 2 y en el inciso 1) del artículo 26, consagran el derecho a la igualdad, que involucra tanto el derecho fundamental de igualdad ante la Ley y la proscripción de toda clase de discriminación, motivada en el origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole, lo que sería una cláusula amplia o abierta de protección de acuerdo con el carácter progresivo de los derechos fundamentales, como en el artículo 26 del citado cuerpo constitucional, en el que el principio – derecho a la igualdad de oportunidades sin discriminación debe respetarse en toda relación laboral, derechos que deben interpretarse de conformidad con la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, que señala: “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”.

**6.5** En ese sentido, el Convenio N° 111 OIT, relativo a la discriminación en el empleo y la ocupación es un instrumento fundamental del Sistema de la Organización Internacional del Trabajo y ha sido ratificado por Perú mediante Decreto Ley N° 17687, con fecha 10 de agosto de 1970, con lo cual su aplicación directa. Se trata de un instrumento fundamental dentro del Sistema normativo de la OIT. De esta forma, es indispensable considerar su contenido para determinar lo que se entiende por discriminación en el empleo en nuestro Sistema jurídico.

**6.6** Junto con el Convenio N° 111 de la Organización Internacional de Trabajo, la correspondiente Recomendación 111 que desarrolla el mismo tema, indicando que 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”.

**6.7** El Convenio N° 111 prohíbe cualquier trato discriminatorio en materia remunerativa por un trabajo de igual valor, conforme al ítem v) del apartado b) del párrafo 2<sup>12</sup> de la citada recomendación, lo que a su vez acorde con lo prescrito por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de mil novecientos sesenta y seis que en su artículo 7 consagra en los puntos a) e i) el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial una remuneración mínima a los trabajadores y un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie. En este sentido, las disposiciones internacionales que forman parte del derecho nacional, consagran de forma indiscutible el principio jurídico de igualdad de remuneraciones por un trabajo de igual valor (énfasis añadido).

**6.8** Respecto del derecho a la igualdad y a la no discriminación de trato, el Tribunal Constitucional ha precisado en la Sentencia N° 0008-2005-AI, de fecha 12 de agosto de dos mil cinco, lo siguiente: “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”.

**6.9** Así también ha señalado en la Sentencia N° 05652-2007-PA/TC, del 6 de noviembre de 2008: “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 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”. “Cabe destacar que la no discriminación y la igualdad de trato son complementarias, siendo el reconocimiento de la igualdad el fundamento para que no haya un trato discriminatorio. De esta forma, la igualdad de las personas incluye: (i) el principio de no discriminación, mediante el cual se prohíbe diferencias que no se pueda justificar con criterios razonables y objetivos; y (ii) el principio de protección, que se satisface mediante acciones especiales dirigidas a la consecución de la igualdad real o positiva”. “Sin embargo, tanto la prohibición de discriminación como el derecho a la igualdad ante la ley pueden implicar tratos diferenciados, siempre que posean justificación objetiva y razonable, es decir, que el tratamiento desigual no conduzca a un resultado injusto, irrazonable o arbitrario. El derecho a la igualdad no impone que todos los sujetos de derecho o todos los destinatarios de las normas tengan los mismos derechos y las mismas obligaciones. Es decir, no todo trato desigual constituye una discriminación constitucionalmente prohibida, sino sólo aquella que no está razonablemente justificada”.

**6.10** Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 02974-2010-PA/TC, ha definido la relación existente entre el mandato de igualdad y la proscripción de la discriminación, señalando

<sup>11</sup> MORON URBINA, Juan Carlos (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Lima: Gaceta Jurídica, Tomo II, págs. 861

<sup>12</sup> R111 - Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958: “II. Formulación y Aplicación de la Política.

2. Todo Miembro debería formular una política nacional encaminada a impedir la discriminación en materia de empleo y de ocupación. Esta política debería ser aplicada mediante medidas legislativas, contratos colectivos entre las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores u otros métodos compatibles con las condiciones y las prácticas nacionales, teniendo plenamente en cuenta los siguientes principios: (...) (b) todas las personas, sin discriminación, deberían gozar de igualdad de oportunidades y de trato en relación con las cuestiones siguientes: (...) (v) remuneración por un trabajo de igual valor

lo siguiente: “6. La aplicación, pues, del principio de igualdad no excluye el tratamiento desigual, por ello no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables. 7. Estas precisiones deben complementarse con el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación. En principio; debe precisarse que la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el **trato desigual se funde en causas objetivas y razonables**. Por el contrario, cuando esa desigualdad de trato no sea razonable ni proporcional, se está frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable” (énfasis añadido).

**6.11** Es necesario precisar que la igualdad implica también tratar desigual a quienes son desiguales. A partir de dicha premisa, la diferenciación se encuentra constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio. La igualdad solo será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. **Así, 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>13</sup> (énfasis añadido).

**6.12** En esa línea argumentativa, esta Sala también precisó a través de la Resolución N° 103-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, que 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), entendiéndose que 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), citándose a doctrina que propone la siguiente regla: “La regla general es la siguiente, 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>14</sup> (énfasis añadido).

**6.13** Ahora bien, el presente procedimiento se circunscribe a la trabajadora Rosa Ruth Pilar Barrantes Rojas, quien denuncia que la impugnante viene cometiendo actos de discriminación laboral, comportamiento plasmado en una diferencia remunerativa ilícita.

**6.14** En esa línea argumentativa, en el presente caso, la conducta imputada a la impugnante está referida a la diferencia remunerativa percibida por la trabajadora Rosa Ruth Pilar Barrantes Rojas, quien percibe una remuneración por su labor como supervisora en una suma de S/ 1,500.00; sin embargo, conforme las actuaciones de investigación se determinó que existen cuatro trabajadores: 1) José Manuel Vergara Narro, 2) Leila Belén Yglesias Sánchez, 3) Yajayra Zelmira Guerra Uriol, y 4) Milagros Marilú Zavala Ruiz; quienes también se desempeñan como supervisores destacados con ocasión del contrato de intermediación entre la impugnante (SILSA) y ESSALUD, perciben una remuneración igual a S/ 2,800.00; asimismo, se aprecia que la trabajadora afectada ingresó, meses antes que los trabajadores de la comparación, conforme el cuadro anexo que obra a folios 247 del expediente inspectivo, del cual se aprecia lo siguiente:

Figura N° 01:

APELLIDOS NOMBRES	DNI	SITUACION	FECHA_ING	CARGO	UNIDAD	REMUNER	FORMACION_ACA
BARRANTES ROJAS, ROSA RUTH PILAR	16197059	ACT	01/08/2009	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	1,500.00	X ciclo Administración Empresas
RAMOS MARQUINA, DAVID	41666175	ACT	01/08/2012	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	1,500.00	Mecánico Automóvil
VILLANUEVA TORRES, MERCY ANGELICA	48368216	ACT	24/07/2019	SUPERVISOR DE UNIDAD	UNIDAD LA LIBERTAD	1,500.00	Título Ingeniero Estadístico
VERGARA NARRO, JOSÉ MANUEL	70132474	ACT	01/01/2019	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	2,800.00	Bachiller Ing. Ambiental
YGLESIAS SANCHEZ, LEILA BELÉN	76861574	ACT	01/01/2019	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	2,800.00	Ingeniero Industrial
GUERRA URIOL, YAJAYRA ZELMIRA	73697564	ACT	01/01/2019	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	2,800.00	Ingeniero Industrial
ZAVALA RUIZ, MILAGROS MARILÚ	47008334	ACT	12/08/2019	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	2,800.00	Ing. en Gestión Ambiental

**6.15** Ahora bien, uno de los argumentos planteados por la impugnante como causa objetiva de la diferenciación remunerativa, entre los cuatro trabajadores de comparación y la trabajadora afectada, radica en que esta última no cuenta con similar formación académica que la de ellos; toda vez que los trabajadores de referencia cuentan con un título profesional y en el caso del trabajador José Manuel Vergara Navarro, este es Bachiller en Ingeniería Ambiental; mientras que la trabajadora solo es estudiante del décimo ciclo de la carrera profesional de Administración de Empresas. Razón por la cual percibe una remuneración de S/ 1,500.00, pues, afirma la impugnante, lo contrario implicaría que la empresa desconozca los logros académicos de los demás supervisores.

**6.16** En este punto, cabe recordar que, el numeral 2 del artículo 2 de la LGIT, prescribe: “El funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores: 2. **Primacía de la Realidad, en caso de discordancia, entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados**” (énfasis añadido).

**6.17** En ese sentido, el artículo 3 del RLGIT, prescribe que: “De conformidad con lo establecido por el artículo 2

de la Ley, el funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores públicos que lo integran, **se rigen por los principios de legalidad, primacía de la realidad**, imparcialidad y objetividad, equidad, autonomía técnica y funcional, jerarquía, eficacia, unidad de función y de actuación, confidencialidad, lealtad, probidad, sigilo profesional, honestidad, celeridad, carácter permanente, objetividad y publicidad” (énfasis añadido).

**6.18** Sobre el particular, debe invocarse, el principio de primacía de la realidad, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2003-AA, lo siguiente:

“[...] El juez debe buscar, en todos los casos, la verdad real y aplicar el principio de la primacía de la realidad, definido por el Tribunal Constitucional como aquel que

<sup>13</sup> Exp. N° 048-2004 PI/TC, fundamento 62.

<sup>14</sup> BLUME MOORE, Iván, Mejoras salariales y principio de igualdad y no discriminación entre trabajadores. En <http://revistas.puc.edu.pe/index.php.iusetveritas/article/viewfile/12090/12657>.

aconseja que, en caso de discordia entre lo que ocurre en la práctica y lo que indican los documentos, debe otorgarse preferencia a lo primero; es decir, la integración prefiere lo que sucede en el ámbito de los hechos y descartar la proscrita verdad legal [...]”

**6.19** Así la naturaleza constitucional del principio de primacía de la realidad ha sido determinada por el Tribunal Constitucional -en jurisprudencia reiterada en los expedientes 0091-2000-AA/TC, 1944-2002-AA/TC, 1869-2004-AA/TC, 3710-2005-PA/TC y 1259-2005-AA/TC. Por lo que, constituye un elemento implícito en la Constitución aun cuando no tenga un reconocimiento expreso en esta.

**6.20** Por su parte, Américo Plá describe al principio de primacía de la realidad, del modo siguiente «[...] significa que en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos”<sup>15</sup>. En ese mismo sentido, Arbulú Alva indica: “El principio de primacía de la realidad tiene como finalidad evitar situaciones de fraude y simulación para evadir la aplicación y garantías de las normas del derecho del trabajo; siendo así, como se ha señalado, una expresión del carácter tuitivo que irradia a todo el Derecho del Trabajo”<sup>16</sup>.

**6.21** Asimismo, sobre el principio de primacía de la realidad, Guillermo Boza señala lo siguiente: “El caso por excelencia en el que suele acudirse al principio de primacía de la realidad es el de la locación de servicios o de cualquier otro contrato de naturaleza civil o mercantil que pretende encubrir un contrato de trabajo, amparándose en una pretendida autonomía de la prestación de servicios realizada, a fin de eludir los derechos y obligaciones que se derivan de una relación de naturaleza laboral; aunque también podría ocurrir lo contrario, es decir, simular la existencia de un contrato de trabajo para obtener indebidamente los favores, no tanto de la legislación laboral, sino la de carácter previsional. Otros supuestos comunes son la contratación de personal a través de figuras de intermediación laboral no permitidas y la celebración de contratos de trabajo sujetos a modalidad, escondiendo relaciones de trabajo de duración indeterminada. En todos estos casos, aun cuando se cuente con el consentimiento del trabajador, el juez debe preferir la realidad frente a la apariencia, dejando sin efecto el acto de encubrimiento”<sup>17</sup>. Este mismo autor, precisa también que “(...) no puede soslayarse que la utilización del principio de primacía de la realidad dota de mayor transparencia los procedimientos administrativos” (énfasis añadido).

**6.22** En tal sentido, el principio de primacía de realidad tiene la virtud de proporcionar al órgano administrativo, dentro de un procedimiento sancionador, una importante herramienta conceptual, orientada a superar formalidades con las que eventualmente se hubiere revestido un acto jurídico laboral para encontrar el trasfondo de la verdadera naturaleza de la relación laboral entre el sujeto inspeccionado y el trabajador o trabajadores afectados; descartando de esta manera las actitudes que en fraude a la ley hubieren podido consumarse, incluso con aceptación del trabajador.

**6.23** Por lo anotado, en caso de discordancia entre los hechos constatados en la fiscalización y los documentos o acuerdos formales establecidos por el sujeto inspeccionado, debe darse preferencia a los primeros. Como se recuerda, el artículo 16 de la Ley N° 28806, establece la presunción de certeza de los hechos constatados por los inspectores en las fiscalizaciones realizadas, por lo que la determinación de prevalencia de los hechos se sostiene en tal comprobación y en el hecho de que cualquier contraprueba que pudiera presentarse durante los descargos, al ser examinada, no desvirtúe la imputación.

**6.24** Debe precisarse que la aplicación del principio de primacía de la realidad, por parte de la autoridad administrativa, debe estar debidamente motivado y sustentado en el actuado en el procedimiento fiscalizador y en el procedimiento administrativo sancionador. En cada ámbito, se debe analizar si existe un correcto examen de los hechos y de su verificación; toda vez que la invocación

a este principio debe estar justificada en la comprobación directa o indirecta de la infracción imputada.

**6.25** Así las cosas, en el presente caso, si bien existe una insuficiencia en el perfil profesional de la trabajadora afectada, al no contar con el grado de bachiller, ni título profesional, como sí se observa en el perfil de los trabajadores de referencia; no obstante, no son éstos comparables cuya mayor remuneración se explique en las especificaciones profesionales satisfechas por ellos y no por la trabajadora; sencillamente, estos trabajadores realizan la misma función que originalmente la trabajadora ejecutaba bajo un salario que evolucionó al compás del incremento de requisitos en el perfil del personal destacado, sin que el empleador haya tenido el cuidado de evitar utilizar a personal (en este caso, la trabajadora objeto de análisis) con calificaciones insuficientes para satisfacer el perfil requerido por la entidad cliente. Sin embargo, este incumplimiento no es responsabilidad de la trabajadora, sino de su empleador.

**6.26** Esta Sala debe dejar claro que tal situación obedece a la relación contractual entre la empresa cliente (ESSALUD) y la empresa intermediadora (Servicios Integrales de Limpieza - SILSA), toda vez que esta última ha mantenido laborando a una persona, a pesar de lo declarado en el perfil de contratación efectuado con mérito del concurso público N° 2-2018-ESSALUD/GCL-1 (CP N° 1899P00021), mediante el cual la empresa cliente determina bajo las nuevas condiciones de contratación qué personas pueden ejecutar la prestación de servicios de “Supervisor” en el marco de los servicios de intermediación contratados. Esto es, como la misma impugnante refiere en su documento obrante a folios 319 del expediente administrativo, que:

“(...) según la estructura remunerativa los supervisores que cumplan con el perfil de calificación académico y capacitación- del concurso público de N° 2-2018-ESSALUD/GCL-1 (CP N° 1899P00021) contratación del servicio de aseo, limpieza e higiene hospitalaria nivel nacional- ítem N° 12- Red Asistencial La Libertad, perciben la suma de S/ 2,800.00 soles mensuales. (...) es importante indicar, que la remuneración de S/ 1,500.00 para los supervisores se estableció con el Concurso Público CP 1499p00101 de ESSALUD para el año 2014, cuya prestación de servicios ya concluyó, es por ello que EsSalud convocó un nuevo concurso por tres (3) años, pero esta vez solicitando a los supervisores niveles de calificación académico más vigentes” (énfasis añadido).

**6.27** Por tal razón, esta Sala concuerda con la determinación efectuada por la autoridad inspectiva y las instancias de mérito, pues, por encima de la documentación presentada, y en virtud del principio de primacía de la realidad, se determina una situación discrepante entre los documentos de gestión de la empresa cliente<sup>18</sup> y la provisión de personal, efectuada por la empresa intermediadora (Servicios Integrales de Limpieza S.A.); pues pese a que la empresa cliente exigía que el personal que ocupe el cargo de Supervisor, tendría un sueldo de S/ 2,800.00 mensuales, debiendo ser un profesional técnico o bachiller en las áreas de salud, medio ambiente, o administración o economía o en gestión de hospitales; la empresa impugnante, la proveyó de personal que no cumplía con ello, sin que tal accionar

<sup>15</sup> PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. (1978). Los principios del derecho de trabajo. Buenos Aires, Depalma.

<sup>16</sup> Arbulú Alva, L. (2005). La Consideración y Aplicación del principio de primacía de la realidad en el procedimiento de inspección del trabajo. Derecho & Sociedad, (24), 230-239.

<sup>17</sup> BOZA PRÓ, G. (2011). Lecciones de derecho del trabajo. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

<sup>18</sup> Estructura de costos de la empresa cliente, establece que la remuneración mensual de los supervisores es de S/ 2,800.00 soles y exige para ocupar tal perfil requisitos como: “B.1.1 a) Supervisor: Profesional técnico o Bachiller en las carreras de salud (...)”

sea de responsabilidad de la trabajadora afectada; toda vez que ella ha cumplido con la prestación de servicios, como Supervisor, solicitada por su empleador directo, esto es, la impugnante; lo cual ha redundado en beneficio de la empresa cliente, en este esquema de intermediación laboral.

**6.28** En tal sentido, la distorsión salarial, materia de inspección, no resulta justificada; pues, se aprecia que el administrado pretende validar el desfase entre lo requerido por su cliente (ESSALUD) y lo dispuesto por aquel, como empleador directo de la trabajadora afectada, al proveer de personal que no se ajusta al perfil profesional requerido por esta última.

**6.29** Debe precisarse, que no nos encontramos ante una equiparación de relaciones laborales, a pesar de la distinta formación académica, como lo pretende alegar la impugnante; sino que nos encontramos ante la pérdida de valor o eficacia de esa distinta formación para el desempeño de un cargo, por un hecho imputable únicamente a la empresa intermediadora (Servicios Integrales de Limpieza S.A.), quien es el empleador directo de la trabajadora afectada, pues en rigor al haberse cambiado las condiciones requeridas por la empresa cliente (ESSALUD) para la contratación de personal en el cargo de "SUPERVISOR", debió observarse en estricto las nuevas condiciones exigidas por su cliente. No obstante, conforme se aprecia de las boletas de

pago de 2019, así como del documento de folios 320 del expediente inspectivo, primer párrafo, la trabajadora laboró como supervisor en la empresa usuaria ESSALUD, en el periodo enero-diciembre de 2019, sin cumplir el perfil, desempeñando labores de supervisor; lo cual no es responsabilidad de la trabajadora afectada, sino de su empleador.

**6.30** Respecto al argumento, referido a que la otra causa objetiva de diferenciación sería que el cargo de la trabajadora afectada es de "supervisora descansera", mientras que la de los comparativos solo es la de "supervisor"; debe desestimarse, toda vez que el mismo no se condice con medio de prueba alguno, pues en las boletas de pago de 2019 solo se aprecia el cargo de "SUPERVISOR" para la trabajadora afectada como la de los comparativos; asimismo en el cuadro efectuado por la impugnante a folios 217 del expediente inspectivo, solo se asignó como cargo desempeñado por la trabajadora afectada de "SUPERVISOR", asimismo del Cuadro de Asignación de Personal- CAP- de folios 334 del expediente inspectivo, tampoco se aprecia tal cargo de "SUPERVISORA DESCANSERA". Por lo que, tal argumento carece de sustento fáctico al no coincidir con los documentos presentados. Además, dentro de la estructura de costos de la empresa cliente, tampoco se aprecia tal nomenclatura, sino únicamente la del cargo de Supervisor al que le asigna un monto mensual de S/ 2,800.00 soles.

Figura Nº 02:

APellidos Nombres	DNI	SITUACION	FECHA INI	CARGO	UNIDAD	REMUNER.
BARRANTES ROSAS, ROSA RUTH PILAR	15197055	ACT	01/08/2008	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	1,500.00
RAMOS MARQUIN, DARIO	49526175	ACT	01/08/2012	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	1,500.00
VILLANUEVA TORRES, MERCY ANCELICA	42334219	AGT	24/07/2010	SUPERVISOR DE UNIDAD LA LIBERTAD	UNIDAD LA LIBERTAD	1,500.00
VERGARA MARRO, JOSE MANUEL	70132474	ACT	01/01/2019	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	2,000.00
YGLESIAS SANCHEZ, TERESA BELEN	70861574	ACT	01/01/2010	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	2,800.00
GUERRA URRUT, YAJAYRA ZELMIRA	73861284	ACT	01/01/2010	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	2,800.00
ZAVALA RUIZ, MILAGROS MARILU	47066334	ACT	12/02/2010	SUPERVISOR	UNIDAD LA LIBERTAD	2,800.00

Figura Nº 03:

HOJA DE ESTRUCTURAS DE COSTOS			
SEGURO SOCIAL DE SALUD - ESSALUD			
CONTRATACION DEL SERVICIO DE ASEO Y LIMPIEZA			
SUPERVISOR DE L-S (AREA ADM - HOSP - 08 HRS) TURNO MAÑANA/TARDE			
DESCRIPCION	%	MONTO	TOTAL
<b>COSTOS DIRECTOS</b>			
1. Remuneraciones			
a. Salario		2,800.00	S/. 2,893.00
b. Asignación Familiar		93.00	
c. Bonificación por Trabajo especializado		-	
d. Bonificación Nocturna		-	
e. Horas Extraordinarias		-	
f. Descansero		-	
g. Feriados		-	

**6.31** Por tales motivos, se aprecia que la sanción impuesta en este extremo se encuentra debidamente subsumida en el tipo infractor contenido en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT y debidamente motivada, al desvirtuarse la presunción de licitud del sujeto inspeccionado; por ende, no se afectó el principio de tipicidad, en los términos alegados por la impugnante.

**6.32** Por tales razones, se debe desestimar todos los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo.

**Sobre la supuesta afectación a los principios de legalidad, motivación y razonabilidad en la medida inspectiva de requerimiento**

**6.33** Al respecto, la medida inspectiva de requerimiento, el artículo 14 de la LGIT, establece: "(...) Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones

de investigación o con posterioridad a las mismas. Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. (...)”.

**6.34** En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2: “Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización”

**6.35** Como se evidencia de las normas acotadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador.

**6.36** Entonces, luego de que la autoridad inspectiva dejó constancia en la medida inspectiva de requerimiento, que constituye un acto que vulnera el derecho fundamental a la igualdad sin discriminación, en relación a la remuneración, contra la trabajadora Barrantes Rojas Rosa Ruth Pilar, quien había percibido una remuneración mensual menor a la de otros trabajadores que se desempeñan, al igual que ella, como Supervisores; motivo por lo cual que el inspector de trabajo emite el 28 de febrero de 2020, la medida inspectiva de requerimiento, con la finalidad de que la impugnante cumpla con: “Acreditar el reintegro de las remuneraciones por la suma de S/ 15,600.00, correspondiente al periodo enero 2019-diciembre de 2019, conforme al detalle del cuadro N° 03, para cuyo efecto deberá acreditar los reintegros realizados a la trabajadora, con más el pago de los intereses legales devengados a la fecha de cumplimiento conforme lo prescrito por el Decreto Ley 25920”. Para ser cumplido en un plazo de tres (03) días hábiles, bajo apercibimiento de incurrir en una infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa en caso de incumplimiento.

**6.37** En ese orden de ideas, se debe desestimar los argumentos dirigidos a cuestionar la legalidad en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento, pues esta fue emitida al amparo del artículo 14 de la LGIT, observando lo dispuesto en el numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, al advertir, el inspector comisionado, que la impugnante no había cumplido con la normativa vigente en materia de relaciones laborales, tras analizar la documentación presentada por el sujeto inspeccionado, tal como se aprecia del considerando III de los hechos constatados en la citada medida inspectiva.

**6.38** En tal sentido, la medida de requerimiento solicitada por el inspector comisionado resulta conforme al principio de razonabilidad, debida motivación y legalidad, pues la materia de inspección está orientada al cumplimiento de la normativa sociolaboral. En consecuencia, se deben desestimar los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo; toda vez que conforme el numeral 4.12 de los hechos constatados del Acta de Infracción, se evidencia que el impugnante no cumplió con acreditar las acciones dispuestas en la medida de requerimiento. Por ende, se encuentra acreditado que la impugnante ha incurrido en una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT; por lo que no se afectó tampoco el principio de tipicidad, en los términos alegados por la impugnante.

**6.39** Por las consideraciones antedichas, no corresponde acoger los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo.

### Sobre la razonabilidad de la sanción

**6.40** Con relación ello, es preciso traer a colación al artículo 38 de la LGIT, que establece los tipos de sanciones y criterios de la graduación de las sanciones:

“Las infracciones son sancionadas administrativamente con multas administrativas y el cierre temporal, de conformidad con lo previsto en el artículo 39-A de la presente ley. Las sanciones a imponer por la

comisión de infracciones de normas legales en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social a que se refiere la presente Ley, se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales: a) Gravedad de la falta cometida. b) Número de trabajadores afectados. c) Tipo de empresa. El Reglamento establece la tabla de infracciones y sanciones, y otros criterios especiales para la graduación”.

**6.41** En ese sentido, el artículo 47 del RLGIT, dispuso además de los criterios de graduación señalados en la LGIT, que la determinación de la sanción debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad según lo dispuesto por el artículo 248 numeral 3) del TUO de la LPAG. Considerando ello, en la resolución sancionadora, al momento de realizar la imposición de la sanción de multa, se realiza ello, en base a lo sustentado y de acuerdo a la normatividad vigente; cabe indicar que, los montos de las multas contenidas en la tabla del RLGIT son fijas y predeterminadas, sin que la autoridad sancionadora pueda imponer otro valor distinto.

**6.42** En ese entendido, atendiendo a la especial importancia del cumplimiento de las normas en materia de relaciones laborales y labor inspectiva, y principalmente al hecho que la impugnante haya incurrido en un acto de discriminación salarial, es que la sanción impuesta, en atención a lo previsto en el numeral 48.1-C del artículo 48 del RLGIT<sup>19</sup>, ha sido determinada al amparo de la normativa nacional vigente. Por tanto, no corresponde acoger dicho extremo del recurso.

### Sobre la supuesta afectación al principio de tipicidad

**6.43** De acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG<sup>20</sup>, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, o en norma reglamentaria (en los casos que por ley o decreto legislativo se permita por norma reglamentaria) mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

**6.44** Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles:

(i) En un primer nivel, exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con una precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad);

(ii) En un segundo nivel -esto es, en la fase de la aplicación de la norma- la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal

<sup>19</sup> Numeral 48.1-C del artículo 48 del RLGIT, que prescribe “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”

<sup>20</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...) 4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. (...)”.



correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>21</sup>.

**6.45** Respecto al segundo nivel, cuya materia es la que nos ocupa, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor, evidenciándose la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro del procedimiento administrativo sancionador.

**6.46** En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en la construcción de la imputación, sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa sociolaboral.

**6.47** Sobre el caso concreto, se observa, tanto en la evaluación del inspector comisionado como en la de los órganos intervinientes en el procedimiento sancionador, que los mismos han calificado correctamente los hechos que han sido subsumidos en el tipo sancionador en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT que prevé como infracción muy grave en relaciones laborales: "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"; así como una infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, "No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo", conforme a los fundamentos expuestos en los numerales 6.29 y 6.37 de la presente resolución; debiendo desestimarse los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo.

### Sobre la vulneración del principio de presunción de licitud y veracidad

**6.48** Conforme el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG<sup>22</sup>, se presume la licitud de la actuación de los administrados (cuestión que debe interpretarse en los casos examinados con arreglo al principio de razonabilidad). Sin embargo, esta presunción queda desvirtuada si se comprueba, fehacientemente, la comisión de inconductas tipificadas en el ordenamiento jurídico vigente, las cuales, necesariamente, deberán comprobarse mediante los medios probatorios actuados en el procedimiento de fiscalización el principio de verdad material resulta aplicable a cualquier procedimiento administrativo<sup>23</sup>. Por lo que, las autoridades públicas se encuentran obligadas a verificar plenamente los hechos que constituyen o motivan sus actos. Este deber es especialmente importante en los procedimientos administrativos sancionadores, puesto que imponen multas u obligaciones a los administrados. En consecuencia, entre ambos principios existe una relación indivisa, pues, sólo con la evidencia de la comisión de los hechos ilícitos, obtenidos a través de las actuaciones probatorias (principio de verdad material), la autoridad administrativa se encontrará habilitada a contradecir la presunción de legalidad impuesta por el ordenamiento (principio de licitud) y desplegar su facultad sancionadora.

**6.49** Así, desvirtuar el principio de licitud resultaba fundamental para el presente caso; toda vez que, la regla general es que la ley prohíbe la diferencia remunerativa entre trabajadores que desempeñan el mismo cargo; sin embargo, dicha regla admite excepciones, las mismas que deben encontrarse plenamente identificadas y acreditadas, con la finalidad de justificar su existencia. Así, 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>24</sup>; lo cual conforme los numerales 6.12 al 6.29 de la presente resolución, ha sido

debidamente analizada, motivada y determinada por la autoridad administrativa; advirtiéndose que la impugnante incurrió en actos de discriminación salarial, al otorgar una remuneración menor a la trabajadora afectada, mientras que otros trabajadores que desempeñaban la misma función percibían una remuneración mayor. Por lo que, se ha desvirtuado el principio de licitud. En tal sentido, deben desestimarse los argumentos dirigidos a cuestionar este extremo.

**6.50** En cuanto, al principio de presunción de veracidad<sup>25</sup>, Morón Urbina señala que "es un principio informador de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, consistente en suponer por adelantado y con carácter provisorio que los administrados proceden con verdad en sus actuaciones en el procedimiento en que intervengan de modo que se invierte la carga de la prueba previa de veracidad a cargo del administrado, por la acreditación de la falsedad a cargo de la Administración en vía posterior"<sup>26</sup>.

**6.51** En este sentido, si bien la autoridad administrativa de trabajo debe presumir que los documentos y declaraciones formulados por los administrados, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, en razón al mismo principio, se contempla que la presunción de veracidad puede ser derrotada por la actividad probatoria de la administración y, a juicio de esta Sala, en este caso ello ha ocurrido. La administración ha determinado un comportamiento encuadrable en las infracciones establecidas en el Acta de Infracción, cumpliendo con un estándar de carga de la prueba objetivo.

**6.52** Al respecto, se evidencia de la resolución impugnada que se ha valorado las pruebas indicadas, mismas que han servido de fundamento para acreditar la comisión de la infracción por parte de la impugnante, por cometer actos discriminatorios en contra de la trabajadora Barrantes Rojas, Rosa Ruth Pilar, ostenta el cargo de supervisor y otros; mientras que otros trabajadores que realizan la misma función que perciben remuneraciones diferenciadas, en un monto mayo al de la trabajadora afectada.

<sup>21</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

<sup>22</sup> TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

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>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Exp. N° 048-2004 PI/TC, fundamento 62.

<sup>25</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.7. Principio de presunción de veracidad. - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario".

<sup>26</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios de la Ley del Procedimiento Administrativo. Editorial Gaceta Jurídica. Décima Edición. 2014. pp. 79-81. Citado en fundamento 8 de la Sentencia Casación N° 4943 - 2015 LIMA, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.

**6.53** Por tanto, visto el desarrollo efectuado en el párrafo precedente, se debe desestimar dicho argumento en todos sus extremos.

**Respecto de la presunta vulneración a los principios del Debido Procedimiento, presunción de inocencia, motivación**

**6.54** Respecto de los principios supuestamente vulnerados, esta Sala se ha pronunciado en extenso respecto del contenido del Debido Procedimiento y sus alcances con los principios antes señalados, pudiéndose identificar a los considerandos 6.11 a 6.24 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 14 de junio de 2021, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“6.11 Sobre el particular, debemos señalar que en el procedimiento administrativo se debe observar las reglas que lo informan y regulan, entre ellas la del debido procedimiento. Conforme ha precisado el Tribunal Constitucional Peruano, dicha obligación radica en la Constitución Política del Perú, que en su artículo 139 establece como un derecho de la función jurisdiccional, aplicable en sede administrativa, la “observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”<sup>27</sup>.

6.12 Asimismo, el TUO de la LPAG es clara en señalar en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, comprendiéndose entre estos el derecho “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”.

6.13 La misma norma consagrada dicho derecho como un elemento de validez del acto administrativo, de modo que su ausencia determinaría su nulidad<sup>28</sup>, así como también lo consagra como uno de los principios rectores de toda actuación administrativa<sup>29</sup>.

6.14 De lo señalado, se desprende que la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio, la producción de actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados<sup>30</sup>.

6.15 Así, el principio del debido procedimiento se constituye como garante de una serie de derechos procesales de los administrados, dentro de los cuales se encuentra el derecho a ofrecer y producir pruebas, y que las mismas sean debidamente valoradas por la Administración (...)

**6.55** El debido procedimiento exige la debida motivación del acto administrativo, entendido como una garantía que tienen los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y actuar pruebas, que deberán ser tenidas en cuenta por la autoridad administrativa al decidir, para que esa decisión sea conforme a derecho.

**6.56** En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el expediente N° TC 6712-2005/HC/TC, en su fundamento jurídico 15, ha determinado:

“(…) por el derecho a ofrecer medios probatorios que se consideren necesarios, a que estos sean admitidos, adecuadamente actuados, que se asegure la producción o conservación de la prueba a partir de la actuación anticipada de los medios probatorios y que éstos sean valorados de manera adecuada y con la motivación debida, con el fin de darle el mérito probatorio que tenga en la sentencia. La **valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito, con la finalidad de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado**” (énfasis añadido).

**6.57** En ese contexto, se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>31</sup>, 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.

**6.58** Sobre el particular, el artículo 44 inciso a) de la LGIT establece, como uno de los principios del procedimiento sancionador, la observancia al debido proceso, “por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho”.

**6.59** Por su parte, 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>32</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.

**6.60** 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. Asimismo, el contenido del acto administrativo mencionado, como requisito de validez, implica que aquel deba comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados tal y como lo prescribe el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG.

**6.61** En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 340-2021-SUNAFIL/IRE-LL/SIRE, como la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, han contemplado la argumentación y medios de prueba expuestas por la impugnante, advirtiéndose el cumplimiento de los requisitos referidos al cumplimiento del debido procedimiento como principio y derecho material, de los derechos de defensa y a la prueba, así como el cumplimiento de la garantía de la debida motivación.

<sup>27</sup> Fundamento 12 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4944-2011-AA, “el derecho al debido proceso previsto por el artículo 139.9° de la Constitución Política del Perú, aplicable no sólo a nivel judicial sino también en sede administrativa e incluso entre particulares, supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos y conflictos entre privados, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectarlos”.

<sup>28</sup> TUO de la LPAG, Artículo 10: “Son vicio 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. 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14. (...)”

<sup>29</sup> TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo II.- Contenido: 1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. 2. 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. 3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

<sup>30</sup> Juan Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo I (Lima: Grijley, 2019), 83.

<sup>31</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

<sup>32</sup> Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

**6.62** Conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA7TC), 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.

**6.63** Del examen efectuado por esta Sala sobre las resoluciones emitidas en el Procedimiento Sancionador, se puede observar que estos 4 elementos pueden ser satisfactoriamente comprobados, por lo que, de manera formal y material, el debido procedimiento ha sido respetado dentro del trámite del procedimiento sancionador.

**6.64** Por ello, a consideración de esta Sala, no se ha producido un supuesto de vulneración de los principios invocados. Por ende, se debe desestimar los argumentos referidos a cuestionar este extremo.

**6.65** En tal sentido, no cabe acoger la nulidad deducida por la impugnante, al no evidenciarse que, en el presente procedimiento, se haya incurrido en alguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG. Al haberse respetado el derecho al debido proceso administrativo de la recurrente.

## 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	Actos de discriminación.	Numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>
2	Labor Inspectiva	No cumplir con la medida inspectiva de requerimiento.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT <b>MUY GRAVE</b>

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

## 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 la aplicación del principio de la primacía de la realidad por parte de la autoridad administrativa en la fiscalización laboral, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad,

considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos 6.22, 6.23 y 6.24 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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por SERVICIOS INTEGRADOS DE LIMPIEZA S.A. (SILSA), en contra de la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 024-2020-SUNAFIL/IRE-LIB, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 245-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, en todos sus extremos.

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

**CUARTO.- ESTABLECER** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 6.22, 6.23 y 6.24 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 SERVICIOS INTEGRADOS DE LIMPIEZA S.A. (SILSA), y a la Intendencia Regional de La Libertad, para sus efectos y fines pertinentes.

**SÉPTIMO.-** 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 el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

**LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS**  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Laboral

**DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

**LUIS GABRIEL PAREDES MORALES**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Laboral

2106755-1



**NLA** Normas Legales  
**Actualizadas**

Utilice estas normas con la certeza de que están vigentes.

MANTENTE  
ACTUALIZADO CON  
LAS **NORMAS LEGALES**  
VIGENTES



INGRESA A NORMAS LEGALES ACTUALIZADAS

<https://diariooficial.elperuano.pe/normas/normasactualizadas>



DIARIO OFICIAL DEL BICENTENARIO

**El Peruano**

Preguntas y comentarios:  
[normasactualizadas@editoraperu.com.pe](mailto:normasactualizadas@editoraperu.com.pe)