

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 en vistas 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.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

¹² Vid. Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 5.

¹³ En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.

¹⁴ En virtud del artículo 22 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR, establece la obligatoriedad de los pronunciamientos interpretativos del TFL, por ser precedentes vinculantes de observancia obligatoria.

¹⁵ **Numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG** "Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional".

¹⁶ "TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)

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

En el caso de procedimientos 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".

¹⁷ Fundamento jurídico 14, Exp. N° 02098-2010-PA/TC.

¹⁸ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V, Buenos Aires: Editorial Heliasa, p. 549.

¹⁹ Artículo 13.- Alcances de la nulidad

(...)

13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

²⁰ Morón Urbina, J (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Lima: Gaceta Jurídica S.A., Décimo Cuarta Edición, Tomo I, p. 269.

²¹ LRGIT, artículo 1.

²² 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."

²³ "Artículo 11.- Modalidades de actuación

Las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el sector público."

²⁴ Ley N° 26887: Artículo 438 de la Ley General de Sociedades

TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL SALA PLENA

RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 014-2024-SUNAFIL/TFL

EXPEDIENTE : 2923-2020-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA

IMPUGNANTE : CRC – CRUISE RECRUITING
CONSULTANTS S.A.C.

ACTO IMPUGNADO: RESOLUCIÓN DE
INTENDENCIA N°
983-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIAS : RELACIONES LABORALES
SEGURIDAD SOCIAL
LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara, **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por CRC – CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio de 2022. Se **ESTABLECE** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.21, 6.22, 6.23 y 6.24** de la presente resolución, referidos a los rasgos de laboralidad que evidencian el elemento de subordinación en una relación de carácter laboral.

Lima, 19 de junio de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CRC – CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C., (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Orden de Inspección N° 27812-2019-SUNAFIL/ILM, 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° 4517-2019-SUNAFIL/ILM (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de, una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad social y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva; en mérito al Operativo Fiscalización "OP FISC FORM LAB DICIEMBRE 2019 ILM – TODOS LOS SECTORES-MIRAFLORES".

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 310-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 14 de mayo de 2020, notificada el 17 de mayo de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) 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° 1873-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 15 de octubre 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 5 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 0120-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE5, de fecha 26 de enero de 2022, notificada el 28 de enero de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 22,260.00, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no registrar en la planilla electrónica a siete (7) trabajadores desde sus fechas de ingreso, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,762.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por no inscribir en el régimen de la seguridad social en salud a siete (7) trabajadores desde sus fechas de ingreso, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,762.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de seguridad social, por no inscribir en el régimen de la seguridad social en pensiones a siete (7) trabajadores desde sus fechas de ingreso, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 6,762.00.

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 20 de diciembre de 2019, cuya verificación estaba programada para el día 31 de diciembre de 2019 a las 8:40 horas, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 1,974.00.

1.4 Con fecha 16 de febrero de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 0120-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE5, argumentando lo siguiente:

i. Los siete locadores han venido prestando servicios en forma autónoma e independiente sin estar sujetos a control o fiscalización. No existe relación laboral ni sus elementos como prestación personal de servicios, subordinación y remuneración y por tanto, no existe obligación legal de registrarlos en planillas e inscribirlos en el régimen de la seguridad social en salud y pensiones.

ii. En un procedimiento inspectivo en que se determine vínculo laboral, se debe aportar material probatorio idóneo que acredite la existencia de los elementos esenciales del contrato de trabajo, como la prestación personal de servicios, la remuneración y la subordinación.

iii. Incluso la sola existencia de la prestación personal de servicios no probaría una relación laboral; ya que, este elemento es también característico de los contratos de locación de servicios, de acuerdo con el artículo 1766 del Código Civil. Las referidas personas sí prestaban servicios para la empresa, pero no en el marco de una relación laboral, sino que las efectuaron en el marco de un contrato de locación de servicios. En consecuencia, no se ha probado que su prestación de servicios sea personalísima. Se adjunta los recibos por honorarios emitidos por el profesor César Marruffo desde el 2015, año de inicio de su contrato, de los cuales se desprende que, paralelamente, prestó servicios al menos a dos empresas. Es decir, no hubo exclusividad de prestación de servicios, lo cual desvirtúa la existencia de relación laboral. De igual modo, el señor Daniel Metzger, locador desde el año 2015, emitió recibos por honorarios a varias empresas de manera constante; por lo que, no existe exclusividad o subordinación.

iv. En la medida de requerimiento no se adjunta ningún medio probatorio que demuestre el ejercicio del poder de fiscalización, dirección o sanción a los prestadores de servicios, porque en ningún momento se ejerció subordinación alguna, no correspondiendo la aplicación del principio de primacía de la realidad. La resolución apelada solo se sustenta en los recibos por honorarios para argumentar una relación de subordinación, lo cual está muy lejos de la realidad; ya que no existe registro de marcación, correos, memorándums, fotochecks o algún documento que acredite subordinación. Asimismo, se sustenta en un organigrama que no debe ser considerado

prueba de subordinación; ya que este nunca significó que se tratara a los locadores como trabajadores.

v. Sunafil sostiene que estas personas desempeñaban funciones en actividades permanentes o continuas. Por ejemplo, en el caso de las señoras Patricia García Puerta y Rosa Silva Ortega, estas fueron contratadas solo por algunas semanas como apoyo; por lo que, su contratación no tuvo carácter permanente. No hubo intención de contratación permanente; ya que ambas tenían planes de viaje al extranjero luego de prestar sus servicios.

vi. No se han considerado los correos intercambiados entre su coordinador con Winnie Doniña (quien ni siquiera habla español, sino inglés) y con Eduardo Guzmán Chirinos, donde se pone de manifiesto que ambos decidirían en qué fechas y horas vendrían a prestar las asesorías y en los cuales se menciona que prestarían servicios para otras empresas y particulares como traductores y profesores de inglés. Si bien durante la inspección indicaron un horario fijo de lunes a viernes, este horario cambiaba en forma semanal o quincenal, de acuerdo con la disponibilidad de los mismos y no estaban obligados a presentarse todos los días.

vii. Si bien denominan "clases de inglés" a las actividades que realizan los locadores, se tratan de talleres de conversación, de debate, simulacros de entrevista, proyectos, refuerzos de gramática, de acuerdo con la demanda de estos servicios por parte de sus clientes.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, y confirma la Resolución de Sub Intendencia N° 0120-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE5 por considerar los siguientes puntos:

i. Que, no se puede desconocer la existencia de relación laboral entre la inspeccionada y las siete personas encontradas en el centro de trabajo el día 11 de diciembre de 2019; por lo que, correspondía que la inspeccionada cumpla sus obligaciones como empleador, referidas a registrarlas en la planilla electrónica e inscribir las en el régimen de la seguridad social en salud y en pensiones, desde sus fechas de ingreso.

ii. Es cierto que la prestación personal de servicios no es un elemento determinante para concluir la existencia de un contrato de trabajo; sin embargo, la inspeccionada no ha negado los servicios prestados por las personas encontradas en la visita del 11 de diciembre de 2019. Solo se ha cuestionado que no se ha indagado sobre el carácter personalísimo de los servicios brindados por aquellas personas; pero esta característica de los servicios sí se ha podido verificar por propia comprobación de los Inspectores en la visita inspectiva realizada, donde se encontró realizando labores a dichas personas en forma personal.

iii. La subordinación ha sido detectada en base a los contratos de locación de servicios (cláusulas quinta, sexta y novena referidas al tiempo y duración de las clases dictadas por los profesores de inglés, al pacto de exclusividad y a las penalidades respectivamente), la Relación de Personal extendida el 11 de diciembre de 2019 (donde se dejó constancia del horario de trabajo de cada uno de los trabajadores afectados) y de las propias constataciones de los inspectores (al encontrar a los trabajadores en el centro de trabajo realizando servicios de asesoría en reclutamiento y docencia en inglés), y no en los elementos a los que alude la inspeccionada en su recurso impugnativo, incluyendo el organigrama.

iv. Las personas encontradas en la visita inspectiva de fecha 11 de diciembre de 2019 perciben una contraprestación mensual por los servicios prestados, conforme se evidencia de los recibos por honorarios electrónicos, montos que coinciden con la contraprestación pactada en los contratos de locación de servicios.

v. En consecuencia, los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan la responsabilidad de la impugnante en las infracciones en las que ha incurrido la inspeccionada. Por tanto, corresponde confirmar la resolución emitida por la Autoridad sancionadora.

1.6 Con fecha 17 de junio de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana, admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-003653-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 20 de diciembre 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° 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 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-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.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por el 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"⁸.

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 CRC - CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que CRC - CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 22,260.00, por la comisión de una (01) infracción en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT, de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de seguridad social, tipificadas en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT y de una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada 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 15 de junio de 2022.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos jurídicos, previstos en el ordenamiento jurídico corresponde analizar los argumentos planteados por CRC - CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 17 junio de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. Alegan que la resolución materia de revisión tiene un pronunciamiento vago e impreciso, carente de una debida motivación y fundamentación.

ii. Precisan que al imponerle la multa no se considera que los siete locadores han venido prestando servicios en forma autónoma e independiente sin estar sujetos a control ni fiscalización alguna, es decir no existe relación laboral ni sus elementos constitutivos como: prestación personal del servicio, subordinación ni remuneración en la prestación de servicios, no existiendo por tanto obligación legal de registrarlos en planillas ni en el régimen de la seguridad social en salud o pensiones.

iii. Que, en un procedimiento inspectivo se debe aportar material probatorio idóneo que acredite la existencia de un vínculo laboral.

iv. Señala que efectivamente los prestadores de servicios si prestaron servicios para su empresa, pero no en el marco de una relación laboral, sino que las efectuó en el marco de un contrato de locación de servicios por la ejecución de servicios específicos, como se aprecia realizaban diversas labores de asesoría. En consecuencia, no se ha probado que su prestación de servicios sea personalísima y se haya dado en el marco de una relación laboral.

v. Que, el Prof. César Marrufo desde el 2015, año de inicio de su contrato con nosotros, paralelamente prestó servicios al menos a otras dos empresas, es decir, no hubo exclusividad de prestación de servicios para su empresa. Asimismo, en el caso de Patricia García Puerta y Rosa Silvia, fueron contratadas sólo por algunas semanas como apoyo, y que el Sr. Daniel Metzger, locador desde el año 2015, emitió recibos por honorarios en el cual se aprecia que prestó servicios a varias empresas además de la nuestra de manera constante. Esto demuestra que

no existía exclusividad en la prestación de servicios, sino que como profesionales independientes prestaban servicios a varias empresas.

vi. Alegan que no es un Instituto de inglés que, si bien denomina “clases de inglés” a las actividades que realizan los locadores, en realidad se trata de talleres de conversación, de debate, simulacros de entrevista, proyectos, refuerzos de gramática, etc., de acuerdo con la demanda de estos servicios por parte de sus clientes.

vii. Sostienen que no estaban obligados a registrar en planillas, entregar boletas de pago, inscribir en el Sistema de Seguridad Social en salud, Sistema de Seguridad Social en pensiones, conforme se requirió erróneamente, ya que prestaron servicios en forma independientemente, sin sujetarse a jornada u horario de trabajo pues se obligaron, sin estar subordinados al comitente, a prestarnos sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución sin actuar ningún medio probatorio que demuestre verosimilmente una prestación de servicios, subordinación y remuneración.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento y a la motivación de las resoluciones

6.1 Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona en una presunta vulneración al debido procedimiento⁹, y a la debida motivación de la resolución recurrida. Por ende, corresponde en primer término, emitir pronunciamiento sobre esta causal, dado los efectos nulificantes que posee en caso de advertirse su inobservancia en el presente procedimiento administrativo.

6.2 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.

6.3 En ese contexto, se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹⁰, 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.

6.4 Sobre el particular, el inciso a) del artículo 44 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”.

6.5 Por su parte, el numeral 1.2 del inciso 1 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 administrativa¹¹, 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.

6.6 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.

6.7 En esa línea argumentativa, esta Sala identifica, desde un análisis formal, que tanto la Resolución de Sub Intendencia N° 0120-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE5, como la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, 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.

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

6.9 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. Por ende, se debe desestimar los argumentos referidos a cuestionar este extremo.

6.10 En conclusión, la nulidad alegada por la impugnante no debe ser acogida al no evidenciarse que se haya incurrido en alguna causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG. Por tales razones, no corresponde amparar los argumentos expuestos en este extremo.

Sobre la obligación del sujeto inspeccionado de registrar en planilla a sus trabajadores

6.11 El artículo 4 del TUO de la LPCL, establece que “en toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado”. Así, existe un vínculo de naturaleza laboral cuando se presenten los siguientes tres (3) elementos: (i) prestación personal del servicio, (ii) remuneración, y (iii) subordinación; siendo este último el elemento distintivo entre el contrato de trabajo y el contrato de locación de servicios, el cual adopta una serie de manifestaciones cuyo descubrimiento nos lleva a concluir el carácter laboral de una relación contractual.

6.12 Por su parte, mediante Decreto Supremo N° 015-2010-TR se modificó el Decreto Supremo N° 018-2007-TR, mediante el cual se establecen disposiciones relativas al uso del documento denominado “Planilla Electrónica”, estableciendo en su art. 4-A lo siguiente:

“4-A.- Registro de Información Laboral (T-REGISTRO) El empleador deberá registrarse, así como a sus trabajadores, pensionistas, prestadores de servicios, personal en formación – modalidad formativa laboral y otros, personal de terceros y derechohabientes, de acuerdo a los siguientes plazos: a) Trabajador, prestador de servicios a que se refiere el numeral ii) del literal d) del artículo 1 del presente Decreto Supremo, personal en formación - modalidad formativa laboral y otros, y personal de terceros: **dentro del día en que se produce el ingreso a prestar sus servicios**, independientemente de la modalidad de contratación y de los días laborados.

(...)

Cualquier modificación o actualización de los datos de la información existente en el TREGISTRO, deberá ser efectuada por el empleador dentro del plazo de cinco (05) días hábiles de haber ocurrido el evento o de la fecha en que el empleador tuvo conocimiento.” (énfasis añadido)

6.13 En tal sentido, es obligación del empleador registrar a sus trabajadores en el T-REGISTRO el mismo día de ingreso a prestar el servicio, esto es, en el transcurso de dicho día. Por lo tanto, de no hacerlo, dicha conducta constituiría un incumplimiento en materia de relaciones laborales.

6.14 Ahora, conforme se advierte de los actuados y del numeral 4.5 del Acta de Infracción, el inspector comisionado verificó que en el caso los servicios prestados por las siete (7) personas entrevistadas en la visita inspectiva del 11 de diciembre de 2019, cuyos datos fueron registrados en el formato denominado “Relación de personal”, concurren los tres elementos de una relación de naturaleza laboral. Sobre la prestación personal y directa de un servicio, se verificó que las señoras Patricia Esperanza García Puerta y Rosa Milagros Silva Ortega prestaban servicios de asesoría administrativa, conforme se observó de sus contratos de locación de servicios, en el cargo de “Asesoras de reclutamiento”. Asimismo, se verificó que los señores Natalia Valencia Medina, Winnie Doniña Valenzuela, Rubén Daniel Metzger Gonzales, Cesar Augusto Marrufo Malmaceda, y José Eduardo Guzmán Chirinos prestaban servicios como “profesores de inglés” de acuerdo con sus contratos de locación de servicios.

6.15 Asimismo, se observa que las funciones y actividades realizadas por las personas afectadas, guardaban una relación estrecha con la actividad principal de la empresa inspeccionada. En efecto, la cláusula primera de los contratos de locación de servicios suscritos con aquellas recoge la siguiente información:

“PRIMERO.- “LA EMPRESA” es una empresa constituida mediante Escritura Pública de fecha 29 de Septiembre del año 2005, otorgada ante el Señor Notario Luis Dannon Brender, dedicada a brindar servicios de representación de empresas nacionales o extranjeras, empresas navieras, marítimas de marina mercante, de cruceros vacacionales, así como a la presentación de servicios de logística, reclutamiento y capacitación de recursos humanos, consultoría, reparación, mantenimiento, educación y en general servicios de cualquier naturaleza, que corre inscrita en la partida N°11802877.”

6.16 Atendiendo a ello, se advierte que parte de los servicios relacionados con la actividad principal de la empresa inspeccionada son: **reclutamiento y capacitación de recursos humanos, y educación**, los cuales, justamente, coinciden con las labores que brindaban las personas afectadas, de acuerdo a lo apreciado en sus contratos de locación de servicios: por un lado, “actividades de asesoría administrativa”, específicamente de “reclutamiento”, desempeñadas por parte de las señoras Patricia Esperanza García Puerta y Rosa Milagros Silva Ortega; y, por otro, labores de “educación”, “clases de inglés” por parte de los señores Natalia Valencia Medina, Winnie Doniña Valenzuela, Ruben Daniel Metzger Gonzales, Cesar Augusto Marrufo Malmaceda, y José Eduardo Guzman Chirinos.

6.17 Sobre el hecho de que una persona brinde servicios permanentes, habituales u ordinarios, relacionados con la actividad principal de la entidad empleadora, la jurisprudencia constitucional y ordinaria, ha sido clara, concluyendo que este tipo de prestación de servicios califica como un rasgo sintomático de laboralidad¹².

6.18 De acuerdo con los criterios esbozados, en el presente caso, queda claro entonces que las labores realizadas por los trabajadores corresponden a actividades ordinarias y de carácter permanente, y que al formar parte de los servicios que brinda el sujeto inspeccionado como actividad principal, constituyen indicios de laboralidad que demuestran que este tipo de servicios no debieron realizarse en el marco de un contrato civil.

6.19 Respecto al pago de una remuneración, conforme al numeral 4.3 del Acta de Infracción, se evidencia que percibieron una contraprestación mensual por los servicios prestados, de acuerdo con los recibos por honorarios electrónicos que obran en autos y se detallaron en el numeral indicado, montos que coinciden con la contraprestación pactada en los contratos de locación de servicios.

6.20 En cuanto al elemento de subordinación, el inspector verificó que los trabajadores afectados en sus cargos de asesoras de reclutamiento y profesores de clases en inglés, respectivamente, se encontraban cumpliendo un horario de trabajo dentro de las instalaciones del centro de trabajo. Asimismo, en la cláusula quinta de los contratos de los profesores de inglés, se indicó la frecuencia y tiempo de duración de las clases dictadas (90 minutos cada una, 5 días a la semana por 4 semanas al mes, por un total de 20 clases por curso).

6.21 Del mismo modo, en la cláusula sexta de los contratos de locación se observa un pacto de exclusividad (rasgo sintomático de laboralidad) que impone el sujeto inspeccionado a los señores: García Puerta Patricia Esperanza, Silva Ortega Rosa Milagros, Valencia Medina Natalia, Doniña Valenzuela Winnie, Metzger Gonzales Ruben Daniel, Marrufo Malmaceda Cesar Augusto y Guzmán Chirinos José Eduardo, en los términos siguientes:

“SEXTO.- (...) Serán causales de término de contrato, sin que ello genere obligación de pago adicional a favor de EL LOCADOR, con excepción del servicio brindado hasta la fecha de conclusión del contrato, los siguientes casos: (...) -Cuando EL LOCADOR realice en forma paralela otras actividades o servicios similares o relacionados a los que realiza para la naturaleza del presente contrato.” (énfasis nuestro)

6.22 En relación con este elemento de exclusividad, García (2010) indica que existen circunstancias que evidencian en los hechos la existencia de subordinación en un contrato de locación de servicios, tal como la exclusividad. Para este autor, este elemento o rasgo de laboralidad no debería ser una regla para el locador de servicios, pues lo usual es que quien presta servicios de manera independientemente tiene un sin número de clientes entre personas naturales y jurídicas, a todas las cuales brinda sus servicios de manera simultánea¹³.

6.23 Así este rasgo o característica genera una mayor certeza para identificar si nos encontramos frente a una relación de carácter laboral o simplemente civil. En palabras de Toyama (2015), la exclusividad constituye un criterio de valoración utilizado en la jurisprudencia para analizar la laboralidad de una prestación de servicios, dado que, en los contratos de locación de servicios, estos últimos suelen ser para diversas empresas; mientras que, en los contratos laborales, normalmente hay exclusividad¹⁴. La Corte Suprema también, al respecto, ha indicado que uno de los elementos típicos para determinar la existencia de vínculo laboral, consiste en la exclusividad del servicio para un empleador (Casación Laboral N° 8222-2016-ANCASH).

6.24 Por consiguiente, al introducirse en el contrato de locación de servicios celebrado con las personas afectadas, un pacto de exclusividad cuyo incumplimiento califica como causal de término de la relación contractual, manifiesta y enfatiza que la exclusividad es un claro rasgo de laboralidad. Atendiendo a este punto, y a los desarrollados también en los fundamentos 6.14 a 6.18, a criterio de Sala se deduce la existencia del elemento de subordinación laboral, debiendo desestimarse cualquier argumento dirigido a cuestionar este extremo.

6.25 De esta forma, al evidenciarse los tres elementos de una relación de carácter laboral, correspondía que estos trabajadores sean registrados en la planilla de la impugnante. Por tanto, al no desvirtuar lo constatado por el inspector comisionado, ha quedado acreditada la infracción imputada, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT respecto a los siete trabajadores antes mencionados.

Sobre la obligación de realizar la inscripción de Seguridad Social en Pensiones

6.26 Es preciso recordar que el derecho a la seguridad social es un derecho universal e involucra la protección de las personas frente a las contingencias legalmente determinadas, procurando la elevación de la calidad de vida individual y colectiva (artículo 10^o15 de la Constitución). En particular, es un componente relevante de este derecho el libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones (artículo 11^o16 de la Constitución), pues forman parte del elenco de derechos constitucionales (respecto de los cuales, como se recuerda, ninguna relación laboral puede, válidamente, limitar su ejercicio, conforme lo establece el propio artículo 23^o de la Constitución).

6.27 Asimismo, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales dispone que los Estados parte del Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. El artículo 9.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que le imposibiliten física o mentalmente obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes¹⁷.

6.28 Del mismo modo, el Tribunal Constitucional Peruano en los fundamentos 8 y 9 de la sentencia recaída en el expediente N° 1473-2009-PA/TC, recordó que, basándose en el artículo 10 de la Constitución, que reconoce el régimen de seguridad social, el artículo 11 reconoce el derecho al acceso con libertad a las prestaciones pensionarias, en los siguientes términos: “El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento (...)”.

6.29 De la normativa supranacional y nacional, así como de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, se aprecia que existe un bloque de constitucionalidad y legalidad, referidas a que todo trabajador tiene el derecho humano fundamental a la seguridad social en pensiones y salud; el cual es adquirido por el trabajador desde el inicio de la relación laboral. En consecuencia, constituye una obligación de los empleadores, que, desde el ingreso de un trabajador a laborar a un centro de trabajo, sea incorporado al Sistema de Seguridad Social de Pensiones de su elección, ya sea al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o en el Sistema Privado de Pensiones (SPP)¹⁷.

6.30 En similar sentido ha indicado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la guía de obligaciones del empleador al iniciar una relación laboral¹⁸ en la que de forma clara señala que, entre otras obligaciones, el empleador tiene la obligación de la inscripción al Seguro de Salud y de Pensiones, la misma que se da desde el inicio del vínculo laboral.

6.31 Adicionalmente, el artículo 6° del Decreto Supremo N° 054-97-EF – Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones – establece que: “Cuando un trabajador no afiliado al Sistema Privado de Pensiones ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente afiliarlo a la AFP que el trabajador elija, salvo que, expresamente y por escrito, en el plazo improrrogable de 10 días naturales manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).”

6.32 Así también, el artículo 45° del Decreto Supremo N° 004-98-EF – Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones – establece lo siguiente: “Cuando un trabajador no afiliado al Sistema Privado de Pensiones ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente afiliarlo a la AFP que el trabajador elija, salvo que, expresamente y por escrito, en un plazo improrrogable de diez (10) días naturales, manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al SNP. Para tal efecto, el empleador requerirá por escrito al trabajador,

dentro del indicado plazo, para que éste elija la AFP o que manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al SNP. En el caso de incorporación al SPP, la elección efectuada por el trabajador se formalizará mediante la suscripción, por su parte, del respectivo contrato de afiliación.”

6.33 Como puede observarse, el derecho a la seguridad social de los trabajadores genera prestaciones de obligatorio cumplimiento por parte de trabajadores y empleadores. Con relación a los segundos, la inspección del trabajo tiene competencia para determinar situaciones de incumplimiento y en tales casos deducir propuestas de sanción, en atención al elevado interés público que esta normativa sustenta. En el presente caso, se ha corroborado que la Inspeccionada no ha cumplido con inscribir a los siete (7) trabajadores afectados García Puerta Patricia Esperanza, Silva Ortega Rosa Milagros, Valencia Medina Natalia, Doniña Valenzuela Winnie, Metzger Gonzales Ruben Daniel, Marrufo Malmaceda Cesar Augusto y Guzmán Chirinos José Eduardo, en el régimen de seguridad social en pensiones, desde su real fecha de ingreso, lo que constituye un hecho sancionable.

6.34 En atención a las consideraciones antes expuestas, se advierte como correlato de la existencia del vínculo laboral que a los trabajadores afectados les asistía los derechos legalmente establecidos, entre los que encontramos los derechos de la seguridad social en pensiones desde el momento que ingresó a laborar, sin embargo, se ha verificado que la impugnante no cumplió con ello. Por lo que, se debe confirmar la multa impuesta por la infracción a la seguridad social en pensiones, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT.

Sobre la obligación de inscribir al trabajador en el régimen de la seguridad social en salud

6.35 El artículo 3° de la Ley 26790 - Ley de Modernización de la Seguridad en Salud y sus modificatorias, establece: “Son asegurados del Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud, los afiliados regulares o potestativos y sus derechohabientes”.

6.36 Asimismo, el artículo 5° de la norma antes señalada, prescribe: “El Registro de Entidades Empleadoras y la inscripción de los afiliados regulares se realiza ante el Instituto Peruano de Seguridad Social, en adelante IPSS, en la forma y en los plazos establecidos en los reglamentos. Es obligación de las Entidades Empleadoras registrarse como tales ante el IPSS y realizar la inscripción de los afiliados regulares que de ellas dependan, así como informar el cese, la suspensión de la relación laboral y las demás ocurrencias señalados en los reglamentos. La inscripción de los afiliados potestativos se realiza bajo la forma y condiciones señaladas en los reglamentos”.

6.37 Del mismo modo, el artículo 32° del D.S N° 009-97-SA, dispone: “Las Entidades Empleadoras tienen la obligación de registrarse como tales ante el IPSS y realizar la inscripción de los afiliados regulares que de ellas dependan, diferenciando los cubiertos con establecimientos propios, los atendidos a través de planes contratados con una Entidad Prestadora de Servicio (EPS) y los cubiertos íntegramente por el IPSS. Asimismo, deberán informar el cese, la suspensión de la relación laboral, modificación de la cobertura y las demás ocurrencias que incidan en el monto de las aportaciones o del crédito referidos en los Artículos 6 y 15 de la Ley N° 26790, dentro de los 5 primeros días del mes siguiente a la ocurrencia. Para tal efecto el IPSS determinará los procedimientos respectivos”.

6.38 En el presente caso, el personal inspectivo deja constancia que, la inspeccionada no ha cumplido con acreditar la inscripción en el régimen de seguridad social en salud a los siete (7) trabajadores afectados García Puerta Patricia Esperanza, Silva Ortega Rosa Milagros, Valencia Medina Natalia, Doniña Valenzuela Winnie, Metzger Gonzales Ruben Daniel, Marrufo Malmaceda Cesar Augusto y Guzmán Chirinos José Eduardo, desde su real fecha de ingreso. Por lo que, se debe confirmar la multa impuesta por la infracción a la seguridad social en salud, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT respecto a la trabajadora antes mencionada.

Sobre la infracción a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT

6.31 Sobre el particular, 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, por lo que, pueden adoptar acciones orientadas a ello, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

6.32 Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

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

6.33 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2 que:

“**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” (énfasis añadido).

6.34 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.

6.35 En esa línea argumentativa, de conformidad con el precedente administrativo de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2022-SUNAFIL/TFL, publicado el 06 de mayo de 2022 en el diario oficial El Peruano, la evaluación de los alegatos relativos a las medidas inspectivas de requerimiento deben de encontrarse vinculadas bajo los siguientes aspectos:

“6.8 Así, los expedientes sancionadores que se tramitan en el Sistema de Inspección del Trabajo no son, sin embargo, unos que permitan distinguir imputaciones que solamente contengan casos “muy graves”, “graves” o bien “leves”, siendo habitual que en los casos sometidos a este Tribunal se encuentren imputaciones que contemplen infracciones calificadas normativamente como “muy graves” y alguna o algunas más de distinto grado. Ante este tipo de plataformas impugnatorias, el Tribunal de Fiscalización Laboral se encuentra obligado a distinguir lo que es materia de su estricta competencia de aquello que no lo es, conforme con la normativa glosada.

6.9 En ciertos casos —como el que es objeto de la presente resolución— el recurso de revisión propone el análisis de infracciones a la labor inspectiva consistentes en el incumplimiento de la medida de requerimiento contenidas en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, pero las materias objeto de la medida de requerimiento son calificadas por la normativa como faltas “graves” o “leves”, lo que deposita a tales causas fuera de la competencia material de este Tribunal.

6.10 De esta forma, la evaluación de los recursos de revisión interpuestos contra sanciones administrativas

por inexecución de medidas de requerimiento deberá circunscribirse a un análisis estrictamente referido a la **proporcionalidad, razonabilidad y legalidad de tales medidas**, sin invadir una competencia administrativa vedada, como son las infracciones calificadas como graves y leves, que en expedientes como el presente, han adquirido firmeza con la expedición (y notificación) de la resolución de segunda instancia” (énfasis añadido).

6.36 Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la medida de requerimiento, el inspector de trabajo le otorga al entonces inspeccionado un plazo razonable para su cumplimiento, tal como lo señalaba la entonces vigente “Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII - Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva”¹⁹:

Numeral 7.14.5 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII

“El inspector comisionado establece el plazo para el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, procurando tener en cuenta, los siguientes factores:

- a) Cantidad de trabajadores afectados.
- b) Gravedad y naturaleza de la infracción.
- c) Urgencia de la medida de requerimiento.
- d) Razonabilidad.
- e) Cualquier otro factor que, a su juicio, le permitan evaluar la duración de dicho plazo.”

6.37 En similar sentido -y de manera referencial- la versión 2 de la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 216-2021-SUNAFIL, del 10 de agosto de 2021, mantiene el mismo enfoque al detallar los factores para el establecimiento del plazo de cumplimiento en el numeral 7.15.5.

6.38 Cabe indicar que, la inobservancia o incumplimiento de la medida de requerimiento genera la infracción calificada como muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, por no cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas para el cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral. Asimismo, esta infracción a la labor inspectiva se generaría con independencia y en forma adicional a las identificadas dentro del marco de la ejecución a la labor inspectiva en materias sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo.

6.39 En el presente caso, ante los incumplimientos advertidos, el inspector comisionado emitió la medida inspectiva de requerimiento de fecha 20 de diciembre de 2019, notificada en el 23 de diciembre de 2019 a la impugnante, con la cual se le otorgó el plazo de cuatro (04) días hábiles, a fin de que adopte las medidas necesarias que acrediten el cumplimiento de las normas sociolaborales, con la debida advertencia de que el incumplimiento de requerimiento constituirá una infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa, conforme se puede apreciar a continuación:

“1. Acreditar el registro de los siguientes trabajadores: (1) GARCÍA PUERTA PATRICIA ESPERANZA, (2) SILVA ORTEGA ROSA MILAGROS, (3) VALENCIA MEDINA NATALIA, (4) DONIÑA VALENZUELA WINNIE, (5) METZGER GONZALES RUBEN DANIEL, (6) MARRUFO MALMACEDA CESAR AGUSTO y (7) GUZMAN CHIRINOS JOSÉ EDUARDO, en el T-REGISTRO, debiendo el sujeto inspeccionado exhibir las constancias de alta, formulario 1604-1 y los Reportes TR5 (Datos laborales del trabajador) y TR6 (Datos de seguridad social y adicionales) del T-Registro de la Planilla Electrónica, actualizados, conforme a los datos laborales señalados en el sexto hecho verificado.

2. Acreditar el registro de los siguientes trabajadores: (1) GARCÍA PUERTA PATRICIA ESPERANZA, (2) SILVA ORTEGA ROSAMILAGROS, (3) VALENCIA MEDINA NATALIA, (4) DONIÑA VALENZUELA WINNIE, (5) METZGER GONZALES RUBEN DANIEL, (6) MARRUFO MALMACEDA CESAR AGUSTO y (7) GUZMAN CHIRINOS JOSÉ EDUARDO, en el T-REGISTRO - SALUD, debiendo el sujeto inspeccionado exhibir las constancias de alta, formulario 1604-1 y los Reportes

TR5 (Datos laborales del trabajador) y TR6 (Datos de seguridad social y adicionales) del T-Registro de la Planilla Electrónica, actualizados, conforme a los datos laborales señalados en el sexto hecho verificado.

3. Acreditar el registro de los siguientes trabajadores: (1) GARCÍA PUERTÁ PATRICIA ESPERANZA, (2) SILVA ORTEGA ROSA MILAGROS, (3) VALENCIA MEDINA NATALIA, (4) DONÑA VALENZUELA WINNIE, (5) METZGER GONZALES RUBEN DANIEL, (6) MARRUFO MALMACEDA CESAR AUGUSTO y (7) GUZMAN CHIRINÓS JOSÉ EDUARDO, en el T-REGISTRO - PENSIONES, debiendo el sujeto inspeccionado exhibir las constancias de alta, formulario 1604-1, y los Reportes TR5 (Datos laborales del trabajador) y TR6 (Datos de seguridad social y adicionales) del T-Registro de la Planilla Electrónica, actualizados, conforme a los datos laborales señalados en el sexto hecho verificado.

Segundo.- En el **PLAZO MÁXIMO de CUATRO DIAS (04) DÍAS HÁBILES CONTADOS DESDE SU NOTIFICACIÓN**, se acreditará el cumplimiento del presente requerimiento mediante la COMPARECENCIA del sujeto inspeccionado arriba identificado programada para el día 31 de diciembre de 2019, a las 08:40 horas, en la Oficina de la Intendencia de Lima Metropolitana de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL sito en Av. Arenales N.º 815-821, Urb. Santa Beatriz, distrito de Lima Cercado, provincia y departamento de Lima.

Se le recuerda que el incumplimiento del presente requerimiento constituirá **INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA**, sancionable con multa de conformidad con los artículos 36º y 39º de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y los artículos 45º y 46º de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

Asimismo, cabe recordarle que su inasistencia constituirá **INFRACCIÓN A LA LABOR INSPECTIVA**, sancionable con multa, según dispone los artículos 36º y 39º de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y artículos 45º y 46º de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR."

6.40 Sin embargo, conforme consta en el numeral 4.9 de los Hechos Constatados en el Acta de Infracción, la impugnante no cumplió con lo dispuesto en la medida de requerimiento; generando con ello una infracción a la labor inspectiva tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

6.41 Asimismo, si bien se mantiene la conducta infractora en la medida inspectiva de requerimiento, se debe a que la infracción a la labor inspectiva fue comprobada en su momento, por ello, todo acto posterior no remediará los efectos negativos de no cumplir con subsanar, dentro del plazo establecido, las infracciones advertidas por el inspector comisionado.

6.42 Cabe precisar que, si bien se admite prueba en contrario a ser actuada dentro del procedimiento inspectivo y del procedimiento sancionador, la impugnante no ha presentado elementos ni ha aportado medios de prueba que permitan desvirtuar las infracciones en las que ha incurrido, las cuales han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera y segunda instancia.

6.43 Adicionalmente, se observa la razonabilidad y proporcionalidad de la medida inspectiva de requerimiento, otorgando un plazo razonable para su cumplimiento, en tanto fue emitida dentro de las actuaciones inspectivas derivadas de la Orden de Inspección N°27812-2019-SUNAFIL/ILM, y en relación con los hallazgos que posteriormente fueron consolidadas en el Acta de Infracción. Por lo tanto, al no advertir afectación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, corresponde declarar infundado el recurso de revisión en este extremo, en tanto la impugnante no acreditó el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, conforme lo han determinado las instancias de mérito, al evaluar y valorar todas las documentales presentadas.

6.44 En tal sentido, debe mantenerse la sanción impuesta por la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT; puesto que, se encuentra en el deber de cumplir con lo dispuesto por la

autoridad inspectiva, y al no evidenciarse una vulneración en la emisión de la medida inspectiva de requerimiento que transgreda lo dispuesto por el artículo 14 de la LPAG y el numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, corresponde confirmar la infracción tipificada; en consecuencia, no acoger el recurso de revisión de la impugnante.

VII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

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

7.2. En tal sentido, teniendo en cuenta los rasgos de laboralidad que evidencian el elemento de subordinación en una relación de carácter laboral, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que los criterios contenidos en los fundamentos **6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.21, 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.

VIII. INFORMACIÓN ADICIONAL

8.1 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 calificación
1	Relaciones Laborales	No registrar en la planilla electrónica a siete (7) trabajadores desde su fecha de ingreso.	Numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE
2	Relaciones Laborales	No inscribir en el régimen de la seguridad social en salud a siete (7) trabajadores desde sus fechas de ingreso.	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT MUY GRAVE
3	Relaciones Laborales	No inscribir en el régimen de la seguridad social en pensiones a siete (7) trabajadores desde sus fechas de ingreso.	Numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT MUY GRAVE
4	Labor Inspectiva	No cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 20 de diciembre de 2019.	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT MUY GRAVE

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

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 **CRC - CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C.**, en contra la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 10 de junio de 2022, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 2923-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 983-2022-SUNAFIL/ILM, en todos los extremos.

Tercero.- ESTABLECER como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios establecidos en los fundamentos **6.14, 6.15, 6.16, 6.17, 6.18, 6.21, 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.

Cuarto.- 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.

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

Sexto.- Notificar la presente resolución a **CRC - CRUISE RECRUITING CONSULTANTS S.A.C.**, y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese, comuníquese y publíquese,

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal Titular

Vocal Ponente: MANUEL DE LAMA

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: planillas o registros que la sustituyan (Sub materia: registro trabajadores y otros en la planilla); seguridad social (Sub materia: inscripción de trabajadores en el régimen de seguridad social en salud y pensiones).

² Notificada a la impugnante el 14 de junio de 2022, véase folio 111 del expediente sancionador.

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° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 17. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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."

⁸ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

⁹ "Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas (...)" (énfasis añadido).

¹⁰ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

¹¹ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

¹² Por todas pueden revisarse las sentencias recaídas en los expedientes N° 2040-2004-AA/TC, 04910-2007-PA/TC, 04714-2008-PA/TC, 03918-2011-PA/TC, 02770-2012-PA/TC, la Casación N° 15243- 2015-AREQUIPA y la sentencia recaída en el Expediente N° 3180-2006-B. E(S).

¹³ García, Álvaro (2010). ¿Cómo se está aplicando los principios laborales en el Perú? Un enfoque teórico - jurisprudencial. Lima -Perú: Gaceta Jurídica S.A., p. 24.

¹⁴ Toyama, Jorge (2015). El Derecho Individual del Trabajo en el Perú. Un enfoque teórico – práctico. Lima -Perú: Gaceta Jurídica S.A, p. 113.

¹⁵ El artículo 10° de la Constitución Política del Perú: "El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida".

¹⁶ El artículo 11° de la Constitución Política del Perú establece: "El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa, asimismo, su eficaz funcionamiento"

¹⁷ Resolución SBS N° 6202-2013 de fecha 16 de octubre de 2013.

"Artículo 2°.- Incorporación al SPP. Cuando un trabajador ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente requerirle que, a partir de su registro en la Planilla Electrónica (PE), le informe por escrito el sistema previsional al que se encuentra incorporado, con indicación de la AFP a la que está afiliado, de ser el caso. En caso el trabajador no pertenezca a ningún sistema pensionario, el empleador deberá entregar el Boletín Informativo a que hace referencia el artículo 16° de la Ley N° 28991, y deberá requerirle le informe el régimen pensionario al que desea ser incorporado mediante la suscripción del "Formato de Elección del Sistema Pensionario", aprobado mediante R.M. N°112-2013-TR. El trabajador tendrá un plazo de diez (10) días calendario contados a partir de la recepción del Boletín Informativo, para entregar el referido formato de elección, teniendo diez (10) días adicionales para ratificar o cambiar su decisión. El plazo máximo de elección es la fecha en que percibe su remuneración asegurable (...)"

¹⁸ <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/3359566-obligaciones-del-empleador-al-iniciar-unarelacion-laboral>

¹⁹ Aprobada por Resolución de Superintendencia N° 031-2020-SUNAFIL, del 03 de febrero de 2020.