



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 145-2020-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : P & G INDUSTRIAL PERU S.R.L.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 1129-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIAS : RELACIONES LABORALES
LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **P & G INDUSTRIAL PERU S.R.L.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 1129-2021-SUNAFIL/ILM, notificada el 15 de julio de 2021.

Lima, 30 de junio de 2026

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **P & G INDUSTRIAL PERU S.R.L.**, (en adelante **la impugnante**) en contra de la Resolución de Intendencia N° 1129-2021-SUNAFIL/ILM, notificada el 15 de julio de 2021, (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1.** Mediante Orden de Inspección N° 14370-2018-SUNAFIL/ILM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 4252-2018-SUNAFIL/ILM (en adelante, el Acta de Infracción). En mérito a la denuncia formulada en aplicación del inciso c) del artículo 12 de la Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, **LGIT**).
- 1.2.** Mediante Imputación de Cargos N° 101-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, notificada el 24 de enero de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

- 1.3. De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora II emitió el Informe Final de Instrucción N° 473-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, notificado el 24 de agosto de 2020 (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 de Sub Intendencia de Resolución 4 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 655-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE4, notificada el 23 de noviembre de 2020, multó a la impugnante por haber incurrido en:
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por incurrir en actos de discriminación por razón sindical, contra los afiliados al Sindicatos de Trabajadores de P&G Industrial Perú S.R.L., tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT.
 - Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, notificada el 13 de noviembre de 2018, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.
- 1.4. Con fecha 11 de diciembre de 2020, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 655-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE4.
- 1.5. Mediante Resolución de Intendencia N° 1129-2021-SUNAFIL/ILM, notificada el 15 de julio de 2021, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante.
- 1.6. Con fecha 06 de agosto de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana, el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 1129-2021-SUNAFIL/ILM, notificada el 15 de julio de 2021, y adicionalmente solicita el uso de la palabra.
- 1.7. La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, los mismos que fueron recibidos el 28 de septiembre de 2021.
- 1.8. Mediante Resolución N° 633-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, notificada el 28 de diciembre de 2021, el Tribunal de Fiscalización Laboral declaró fundado en parte el recurso de revisión interpuesto por la impugnante y dispuso la suspensión del presente procedimiento administrativo sancionador hasta que los procesos judiciales seguidos en los Expedientes N° 12488-2018-0-1801-JR-LA-04 y N° 05287-2019-0-1801-JR-LA-14 cuenten con resolución firme, al considerar que existía identidad de sujetos, hechos y fundamentos entre las controversias ventiladas en sede judicial y la materia objeto del procedimiento sancionador.
- 1.9. Posteriormente, mediante Resolución N° Doce, de fecha 27 de mayo de 2024, se dispuso el archivo definitivo del proceso al haber quedado firme la sentencia emitida en segunda instancia, tras declararse improcedente el recurso de casación interpuesto por la demandada mediante resolución de la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- 1.10. Mediante Resolución N° 13, de fecha 28 de agosto de 2024, la Segunda Sala Laboral Permanente de Lima tomó conocimiento de la Ejecutoria Suprema que declaró



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

improcedente el recurso de casación interpuesto por la demandada P&G Industrial Perú S.R.L. y dispuso la devolución de los actuados al juzgado de origen. Posteriormente, mediante Resolución N° 14, de fecha 17 de enero de 2025, el Décimo Cuarto Juzgado Especializado de Trabajo Permanente de Lima dio cumplimiento a lo resuelto por la instancia superior, quedando firme la sentencia de vista de fecha 08 de junio de 2021, que confirmó la sentencia que declaró infundada la demanda interpuesta por César Palomino Poma sobre pago de remuneraciones, disponiéndose el archivo definitivo del proceso.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1.** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981¹, 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° 29981², en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo³ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁴, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización

¹ "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."

² "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."

³ "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."

⁴ "Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁵ (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 206 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 006-2026-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”⁶.
- 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

⁵“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.”

⁶ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N°004-2017-TR.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 este orden de ideas, resulta indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento del ordenamiento jurídico en materia sociolaboral -tanto adjetivo como sustantivo- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema de Inspección del Trabajo. La normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujetos del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico-procedimental establecida en el marco del Sistema de Inspección del Trabajo. Cabe precisar que dicho análisis garantiza la vigencia del debido proceso en sede administrativa, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁷.
- 3.6. 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 P & G INDUSTRIAL PERU S.R.L.

- 4.1. De la revisión de los actuados, se ha identificado que **P & G INDUSTRIAL PERU S.R.L.**, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1129-2021-SUNAFIL/ILM, en la cual se confirmó la sanción impuesta por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT y una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, respectivamente, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente hábil de la notificación de la citada resolución, esto es, el 16 de julio de 2021.
- 4.2. Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por **P & G INDUSTRIAL PERU S.R.L.**

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 06 de agosto de 2021, y escrito de fecha 16 de agosto 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 1129-2021-SUNAFIL/ILM, por los siguientes argumentos:

⁷ Ver, por ejemplo, las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 3741-2004-PA, 615-2009-PA/TC, 6136-2009-PA/TC, 6785-2006-PA/TC, 2608-2009-PA/TC, 6132-2008-PA/TC, 3792-2009-PA/TC y 2597-2009-PA/TC.

- i. Corresponde declarar la prescripción de la potestad sancionadora, por cuanto la conducta imputada constituye una infracción instantánea con efectos permanentes consumada en septiembre de 2014, habiendo transcurrido el plazo legal de cuatro años antes del inicio de las actuaciones inspectivas.
- ii. Corresponde dejar sin efecto la sanción por actos de discriminación sindical, debido a que la diferenciación en el otorgamiento de incrementos remunerativos obedeció a mecanismos distintos y objetivamente justificados (negociación colectiva para trabajadores sindicalizados y política salarial para trabajadores no sindicalizados), sin que se haya acreditado un perjuicio, afectación a la libertad sindical o impacto negativo en los trabajadores afiliados.
- iii. Corresponde valorar los pronunciamientos y procesos judiciales promovidos por trabajadores comprendidos en los hechos materia de fiscalización, relativos a la aplicación de la política salarial empresarial, en los que se concluyó o se viene dilucidando la inexistencia de discriminación salarial o sindical, la ausencia de afectación a la libertad sindical y la percepción de remuneraciones no inferiores por parte de los trabajadores sindicalizados.
- iv. Corresponde declarar la nulidad o suspensión del procedimiento administrativo sancionador por haberse continuado su tramitación pese a la existencia de procesos judiciales referidos a la misma controversia sobre discriminación derivada de la aplicación de la política salarial empresarial respecto de trabajadores comprendidos en el Acta de Infracción, vulnerándose las reglas de conflicto con la función jurisdiccional y la prohibición de avocamiento indebido.
- v. Corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta, toda vez que la interpretación adoptada por la autoridad administrativa genera una afectación al principio de igualdad remunerativa por trabajo de igual valor, al exigir la aplicación concurrente de mecanismos remunerativos distintos respecto de trabajadores sindicalizados.
- vi. Corresponde declarar la nulidad de la sanción por vulneración de los principios de debido procedimiento y presunción de licitud, al no haberse acreditado de manera suficiente la conducta infractora imputada y haberse trasladado indebidamente a la inspeccionada la carga de la prueba.
- vii. Corresponde dejar sin efecto la infracción a la labor inspectiva, debido a que la medida inspectiva de requerimiento carecía de sustento legal y de debida motivación al sustentarse en una supuesta conducta discriminatoria no acreditada, por lo que su incumplimiento no resultaba sancionable.
- viii. Corresponde declarar la nulidad de la resolución impugnada por vulneración del deber de motivación, al no justificarse adecuadamente la existencia de discriminación sindical, omitirse el análisis del perjuicio concreto derivado del trato diferenciado, no valorarse integralmente los medios probatorios aportados y descartarse insuficientemente los pronunciamientos judiciales ofrecidos por la inspeccionada.
- ix. Se solicita el uso de la palabra mediante informe oral ante el Tribunal de Fiscalización Laboral para sustentar los agravios formulados en el recurso de revisión.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento

- 6.1. Como parte de los alegatos del recurso de revisión, esta Sala ha identificado que la impugnante cuestiona una presunta vulneración al debido procedimiento y debida motivación. Por ende, corresponde emitir pronunciamiento sobre esta causal.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.2. 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”.
- 6.3. 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, 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.
- 6.4. 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.
- 6.5. En ese sentido, la controversia planteada por la impugnante no se encuentra referida a una restricción de sus facultades de contradicción, prueba o alegación dentro del procedimiento administrativo, sino a la suficiencia de la motivación empleada por la autoridad para sustentar la configuración de la infracción imputada.
- 6.6. Así, conforme con el fundamento jurídico 4 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 8 de febrero de 2022 (expediente 349-2021-PA/TC), toda decisión judicial debe cumplir con cuatro requisitos para que cumpla con el deber de motivación, lo que lleva a contemplarlas en su extensibilidad al ámbito administrativo del presente expediente: 1) coherencia interna, para comprobar que lo decidido se deriva de premisas establecidas por el órgano resolutorio en su fundamentación; 2) justificación de las premisas externas, que aluden al respaldo probatorio de los hechos y sobre el derecho considerado por el órgano al resolver; 3) la suficiencia, que refiere a que se hayan expuesto razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados y necesarios para la resolución del caso; y 4) la congruencia, como

elemento que permite establecer si las razones especiales requeridas para adoptar determinada decisión se encuentran recogidas en la resolución en concreto.

- 6.7. Del examen efectuado por esta Sala se advierte que los cuestionamientos formulados por la impugnante no evidencian, por sí mismos, la configuración de una causal de nulidad del procedimiento administrativo sancionador prevista en el artículo 10 del TUO de la LPAG. Sin perjuicio de ello, corresponde evaluar si la motivación desarrollada por la autoridad inspectiva y las instancias sancionadoras resulta suficiente para sustentar la configuración de la infracción imputada, aspecto que será analizado al examinar el fondo de la controversia.

Sobre los actos de discriminación laboral

- 6.8. Al respecto, el principio y derecho a la igualdad se encuentra contenida en el numeral 2 del artículo 2° y del numeral 1 del artículo 26° de la Constitución Política del Perú; además del numeral 2 del artículo 23° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el literal a) numeral i) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por vía de interpretación habilitada por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política⁸.
- 6.9. En este punto, resulta pertinente invocar lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), en la Opinión Consultiva N° 18, respecto de la igualdad:

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

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

Artículo 2

1. **Todo Miembro deberá**, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, **garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración** entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.
2. Este principio se deberá aplicar sea por medio de:
 - a. La legislación nacional;
 - b. Cualquier sistema para la fijación de la remuneración, establecido o reconocido por la legislación;
 - c. contratos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores; o la acción conjunta de estos diversos medios. (énfasis añadido).

⁸ Constitución Política del Perú “Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. (...)”. “Artículo 26.- Principios que regulan la relación laboral En la relación laboral se respetan los siguientes principios: 1. Igualdad de oportunidades sin discriminación. (...)”. “Disposición Final y Transitoria de la Constitución Cuarta. - Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

“Artículo 1

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

- a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social **que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;**
 - b) **Cualquier otra distinción,** exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.
2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.
3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo”. (énfasis añadido).

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

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

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

“182. (...) la Corte recuerda que, en la actual etapa de evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens* y permea todo el ordenamiento jurídico. Además, sobre este principio descansa el orden público nacional e

internacional. En consecuencia, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto (...)

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

- 6.6.2. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, determinó que “(...) el Estado no consideró la vulnerabilidad de los 85 trabajadores rescatados el 15 de marzo de 2000, en virtud de la discriminación con base en la posición económica a la que estaban sometidos” (párrafo 341).
- 6.6.3. Caso Pavez Pavez vs. Chile, donde la Corte IDH resolvió sobre el accionar de separación del cargo, efectuado en contra de una profesora de religión por su orientación sexual, señalando:

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

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

136. En cuanto a los derechos al acceso en condiciones de igualdad a la función pública y al trabajo, esta Corte constata lo siguiente: a) Sandra Pavez Pavez ejercía un cargo docente en una establecimiento educativo público, y era remunerada con fondos públicos; b) el cargo docente que ocupaba era en calidad de titular; c) luego de la revocación del certificado de idoneidad, se reasignó su puesto de conformidad con lo dispuesto en su contrato laboral y fue nombrada Inspectora General interina; d) se ha visto impedida de dictar clases de religión católica como consecuencia de la revocación del certificado de idoneidad, y e) en el año 2011 fue titularizada en el cargo de Inspectora General.

(...)

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.14.** De lo expuesto se aprecia que la discriminación en el derecho laboral exige la evidencia y determinación de un (a) trabajador (a) o grupo de trabajadores (as) en contra de quienes se genera la acción u omisión desfavorecedora.
- 6.15.** En el presente caso, de lo verificado en la actuación inspectiva y en cuanto a las infracciones sobre las cuales el Tribunal es competente⁹, se advierte que parte de la imputación de responsabilidad contra la administrada se encuentra definida en razón de la infracción tipificada bajo el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, al incurrir en presuntos actos de discriminación remunerativa por razón sindical.
- 6.16.** En cuanto a la infracción sustantiva, resulta pertinente definir el marco de evaluación que el Tribunal de Fiscalización Laboral ha establecido para los casos de discriminación en la relación de trabajo. Así, mediante la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, de fecha 29 de octubre de 2021, el cual tiene calidad de precedente de observancia obligatoria, se precisa que:

“14. Este Tribunal, habiendo examinado varios casos, tales como las Resoluciones N° 103-2021, 269-2021, 272-2021 y 337-2021 SUNAFIL/TFL-Primera Sala, considera que, por vía unilateral o por convenio colectivo de trabajo, pueden establecerse diferencias salariales entre trabajadores pertenecientes a una misma categoría a partir de la antigüedad en el puesto de trabajo, entre otros criterios objetivos, algunos de los cuales son mencionados en el artículo 6 del Reglamento de la Ley N° 30709. Aunado a ello, cabe señalar que el reconocimiento de la trayectoria laboral de los trabajadores no constituye un acto de discriminación laboral, conforme se ha determinado en la Casación Laboral N° 6783-2018-Lima Este, en su fundamento jurídico décimo quinto.

15. En consecuencia, para la determinación de los supuestos de antigüedad, la Inspección del Trabajo deberá establecer las trayectorias de los trabajadores, cuando sea la base objetiva del trato salarial distinto entre dos personas en situación comparable. Por tanto, los pagos de remuneraciones que establezcan distinciones basadas en la antigüedad, pueden ser objeto de análisis de la Inspección del Trabajo, a fin de determinar si dichas distinciones generan alguna situación de discriminación indirecta, especialmente, en el caso de las mujeres, quienes podrían sufrir un número mayor de interrupciones en su récord laboral para atender responsabilidades familiares. En tales casos, la determinación del comportamiento infractor deberá satisfacer un estándar de motivación, que explique el nexo causal y la culpabilidad del agente que comete el acto.

16. Adicionalmente, es preciso señalar que no serán compatibles con el estándar exigible de motivación y el respeto del principio de licitud, el hecho que las imputaciones de responsabilidad administrativa laboral se basen en razonamientos presuntivos sobre el acto de discriminación salarial”. (énfasis añadido).

⁹ Artículo 14 del Reglamento del TFL.

6.17. En ese mismo sentido, en razón a la Resolución de Sala Plena N° 014-2023-SUNAFIL/TFL, de fecha 24 de octubre de 2023, el cual también tiene la condición de precedente de observancia obligatoria, se establece las aristas sustanciales sobre las cuales se determina la gradualidad en todo acto de discriminación, definiendo los presupuestos concretos sobre los cuales resulta aplicable la sobretasa definida en el artículo 48.1-C del RLGIT para las infracciones tipificadas bajo el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, así tenemos:

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

(...)

6.26 Del marco normativo y doctrinario expuesto, se aprecia dos tipos de discriminación, la primera contenida en una conducta de diferenciación que se sustenta en un motivo prohibido, esto es, la acción u omisión del agente en contra del trabajador (a) por motivos históricamente vedados, como la raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social. La segunda, sustentada en **“cualquiera otra distinción” o como la Constitución Política de 1993 señala “cualquier otra índole”, es decir, que se funde en un supuesto distinto a los expresamente proscritos por nuestro ordenamiento constitucional y supranacional.** Comportamientos que, además, deben tener como efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el trabajo.

(...)

6.34 En tal sentido, **esta Sala entiende que la infracción prevista por el legislador en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, fue redactada buscando evitar la configuración de conductas discriminatorias relacionadas a la comprobación de comportamientos antijurídicos sustentados en razones históricamente vedadas, esto es, aquel comportamiento que se sustente o funde en razones basadas en “el origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus HIV”,** conductas que de forma expresa han sido recogidas y enunciadas en nuestra norma fundamental (inciso 2 del artículo 2 de la Constitución Política y en el Convenio No 111 de la OIT). De ahí que tales comportamientos, repudiables para el orden constitucional en el ámbito laboral, conlleven niveles de imposición de sanciones administrativas severamente agravadas, ya que para el cálculo de una multa por esta infracción se contempla al total de los trabajadores del sujeto inspeccionado, conforme se aprecia de la redacción del artículo 48.1-C del RLGIT.

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



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

injustificado trato desigual salarial entre dos homólogos, debe sancionarse invocando solamente el artículo 25.17, calculándose la sanción con remisión a la tabla de multas contemplada en el inciso 48.1 del artículo 48 del RLGIT". (énfasis añadido).

- 6.18.** De acuerdo con los criterios desarrollados en los precedentes citados, la determinación de una conducta discriminatoria exige que la autoridad administrativa sustente adecuadamente los hechos imputados y desarrolle una motivación suficiente que permita establecer el nexo causal entre la conducta atribuida y la configuración del acto discriminatorio materia de imputación, sobre la base de elementos acreditados en el procedimiento.
- 6.19.** En tal sentido, para que pueda válidamente configurarse una infracción por discriminación sustentada en un motivo prohibido, corresponde que la autoridad administrativa identifique y acredite suficientemente tanto la conducta discriminatoria atribuida como el vínculo existente entre dicha conducta y el motivo prohibido invocado.

Sobre el caso en concreto

- 6.20.** En el presente caso, el Acta de Infracción concluye que la impugnante incurrió en actos de discriminación por razón sindical al no otorgar a los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores de P&G Industrial Perú S.R.L. los incrementos remunerativos previstos en la política denominada SOP Incrementos Salariales, considerando que dicha política era aplicable a todos los trabajadores del nivel técnico que laboraban a tiempo completo. En efecto, en el numeral 4.9.2 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, el inspector deja constancia que la política SOP Incrementos Salariales tenía como alcance a "todos los empleados del nivel técnico que trabajan a tiempo completo", concluyendo que los trabajadores afiliados al sindicato habían sido excluidos de su aplicación.
- 6.21.** Sobre dicha base, la autoridad inspectiva consideró que los trabajadores afiliados al sindicato fueron excluidos de la aplicación de la referida política salarial únicamente por su condición de afiliados, imputando la comisión de la infracción muy grave tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT. Para tal efecto, tomó en consideración las manifestaciones recogidas durante las comparecencias del 17 de septiembre y 23 de octubre de 2018, en las que los representantes de la inspeccionada señalaron que los incrementos remunerativos de los trabajadores sindicalizados se regían por la negociación colectiva, como se corrobora de la lectura del mismo numeral 4.9.2 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción.
- 6.22.** En relación con el agravio referido a la vulneración de los principios de debido procedimiento y presunción de licitud, mediante el cual la impugnante cuestiona que la conducta infractora imputada no habría sido debidamente acreditada por la autoridad inspectiva, esta Sala advierte que, de la revisión integral del Acta de Infracción, la

conducta atribuida no ha sido delimitada con la precisión necesaria para sustentar válidamente el ejercicio de la potestad sancionadora.

- 6.23.** En efecto, si bien la autoridad inspectiva sostiene que los trabajadores afiliados al sindicato fueron excluidos de la aplicación de la política salarial SOP Incrementos Salariales, no determina con precisión los hechos que configurarían dicha exclusión como un acto de discriminación sancionable, ni identifica de manera clara las oportunidades concretas en las que correspondía otorgar los incrementos remunerativos cuya omisión sustenta la imputación. En efecto, si bien el Acta concluye que los trabajadores sindicalizados fueron excluidos de la política salarial, no desarrolla de qué manera dicha circunstancia configura un acto de discriminación por razón sindical ni cuáles son los elementos objetivos que permiten vincular dicha exclusión con la afiliación sindical de los trabajadores afectados.
- 6.24.** Asimismo, el Acta de Infracción no desarrolla los elementos objetivos que permitan concluir que la exclusión de los trabajadores afiliados al sindicato de la política salarial empresarial constituía, por sí misma, una conducta discriminatoria sancionable. En particular, no se verifica un análisis destinado a establecer de qué manera la diferenciación advertida permitía concluir que el trato otorgado a los trabajadores comprendidos en la imputación se encontraba fundado en su condición de afiliados al sindicato, ni cuáles son los elementos fácticos que sustentan dicha conclusión.
- 6.25.** Del mismo modo, no se verifica que la autoridad inspectiva haya evaluado los elementos que integraban el funcionamiento de la política salarial invocada ni la incidencia que estos podían tener en la determinación de los incrementos remunerativos. En efecto, conforme se consigna en el numeral 4.9.2 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción, durante las comparecencias realizadas en el procedimiento inspectivo, los representantes de la inspeccionada señalaron que la política salarial contemplaba variables vinculadas al desempeño individual, los ratings, las curvas salariales y la antigüedad en el nivel. No obstante, el Acta de Infracción no contiene un análisis respecto de dichos elementos ni de la incidencia que estos podían tener en la situación de los trabajadores comprendidos en la imputación. Tal omisión resulta relevante pues, conforme al fundamento 15 de la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, la determinación de un comportamiento infractor vinculado con diferencias salariales exige que la Inspección del Trabajo satisfaga un estándar suficiente de motivación que permita explicar el nexo causal de la conducta imputada.
- 6.26.** Esta omisión resulta especialmente relevante si se considera que la medida inspectiva de requerimiento ordenó la aplicación de la política salarial respecto de un período comprendido entre septiembre de 2014 y octubre de 2018. Si bien de la propia medida puede advertirse que dicho marco temporal guarda relación con la vigencia de los instrumentos colectivos examinados durante la investigación inspectiva, la autoridad inspectiva no desarrolló las razones que permitan establecer por qué septiembre de 2014 constituye el inicio de la conducta infractora atribuida ni explicó de qué manera la supuesta exclusión de los trabajadores sindicalizados de la política salarial empresarial se habría configurado y mantenido durante todo el período comprendido en el requerimiento. En efecto, no se identifican los actos concretos que sustentarían dicha delimitación temporal ni se determina el momento de configuración o consumación de la conducta imputada.
- 6.27.** En tal sentido, la imputación efectuada por la autoridad inspectiva descansa esencialmente en la constatación de que los trabajadores sindicalizados no se



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

encontraban comprendidos dentro de la aplicación de la política salarial empresarial. Sin embargo, no desarrolla el razonamiento que permita concluir por qué dicha circunstancia constituía, en el caso concreto, una conducta discriminatoria proscrita por el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, ni explica de qué manera la diferenciación advertida se encontraba causalmente vinculada con el ejercicio de la libertad sindical de los trabajadores afectados.

- 6.28.** Debe tenerse presente que la determinación de una infracción por actos de discriminación exige identificar con claridad el comportamiento imputado, los trabajadores afectados, el período en que se produjo la conducta y los elementos fácticos que permitan establecer la existencia del acto discriminatorio atribuido. Tratándose de una imputación sustentada en un motivo prohibido, como es el ejercicio de la libertad sindical, corresponde además acreditar de manera suficiente el vínculo entre el trato diferenciado constatado y dicho motivo, conforme a los criterios desarrollados por este Tribunal en la Resolución de Sala Plena N° 014-2023-SUNAFIL/TFL.
- 6.29.** No obstante, en el presente caso la autoridad inspectiva no estableció de manera suficiente tales elementos, limitándose a concluir que los trabajadores sindicalizados no se encontraban comprendidos dentro de la aplicación de la política salarial de incrementos remunerativos. En consecuencia, la motivación desarrollada no permite verificar de qué manera la diferenciación advertida se encontraría sustentada en un motivo prohibido ni cuál sería el nexo causal entre los hechos constatados y la conducta discriminatoria imputada.
- 6.30.** La adecuada determinación de los hechos imputados constituye una exigencia derivada de los principios de tipicidad, causalidad y debido procedimiento, por lo que la Administración se encuentra obligada a describir con suficiente precisión los elementos fácticos que sustentan la responsabilidad administrativa atribuida. En tal sentido, este Tribunal ha establecido en el fundamento 16 de la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL que no resultan compatibles con el estándar exigible de motivación ni con el principio de licitud aquellas imputaciones de responsabilidad administrativa sustentadas en razonamientos presuntivos sobre la existencia de actos de discriminación salarial.
- 6.31.** Por consiguiente, este Tribunal advierte que la imputación contenida en el Acta de Infracción, así como la motivación desarrollada por las instancias sancionadoras, carecen del nivel de determinación exigible para sustentar la responsabilidad administrativa de la impugnante, toda vez que no permiten identificar de forma cierta el alcance temporal, material y subjetivo de la conducta atribuida, ni establecer de manera suficiente el nexo causal entre los hechos constatados y la configuración de un acto de discriminación por motivo prohibido. En consecuencia, la imputación no satisface el estándar de motivación exigido por los fundamentos 15 y 16 de la Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL.

- 6.32.** En consecuencia, al no haberse acreditado de manera suficiente la conducta constitutiva de la infracción tipificada en el numeral 25.17 del artículo 25 del RLGIT, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta por dicho extremo.
- 6.33.** En atención a la conclusión alcanzada respecto de la insuficiente acreditación de la conducta infractora imputada, no corresponde emitir pronunciamiento sobre los demás agravios formulados por la impugnante, en tanto carecen de incidencia para la solución del presente caso.

Sobre la medida inspectiva de requerimiento

- 6.34.** En el ejercicio de la labor inspectiva, los inspectores de trabajo están facultados para realizar acciones destinadas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

- 6.35.** En ese orden de ideas, 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.

Quando 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”.

- 6.36.** 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 emiten medidas de advertencia, requerimiento**, (...), según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización”. (énfasis añadido).

- 6.37.** 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.

- 6.38.** En esa línea, la medida inspectiva de requerimiento busca revertir los efectos de la conducta ilegal del inspeccionado. Para ello, el inspector otorga un plazo razonable para su cumplimiento, tal como lo señalaba la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – Reglas Generales para el ejercicio de la Función Inspectiva”¹⁰:

¹⁰ Aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“7.7.2.2 (...)”

También se señala de manera clara y precisa el mandato específico que debe cumplir el sujeto inspeccionado, así como el plazo para el cumplimiento de la normativa vulnerada siempre con relación a las materias inspeccionadas”.

6.39. 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 en materia de relaciones laborales. Asimismo, cabe precisar que la infracción a la labor inspectiva se genera 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.

6.40. 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 inejecución 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).

6.41. Además, corresponde invocar el precedente administrativo aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 009-2023-SUNAFIL/TFL, publicado el 11 de junio de 2023 en

el Diario Oficial El Peruano, referida a los elementos que debe contener una medida inspectiva de requerimiento, en los términos siguientes:

“6.26 La medida inspectiva de requerimiento, al ser una “orden dispuesta por la inspección de trabajo para el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo”¹¹, **debe contener un mandato claro y su entendimiento debe regirse por la razonabilidad, el deber de colaboración y la buena fe procedimental.** En ese sentido, la medida de requerimiento debe cumplir con expresar el ámbito subjetivo y objetivo, siendo estos extremos suficientes para producir el resultado esperado por la medida: la rectificación de una situación antijurídica.

- a) *Ámbito subjetivo:* En primer lugar, **debe individualizar a los trabajadores afectados por el incumplimiento reprochado al sujeto inspeccionado;**
- b) *Ámbito objetivo:* En segundo lugar, a) debe identificar la afectación resultante de un comportamiento imputable al empleador —como ocurre en el caso de autos, al describirse el número de horas en sobretiempo laboradas, así como su incumplimiento en el pago— y, b) **establecer cómo es que debe cumplirse dicha medida, es decir, qué acciones debe ejecutar el inspeccionado a fin de revertir la conducta reprochada.** En ese sentido, el ámbito objetivo de la medida de requerimiento no se agota con la mención de la normativa legal vigente afectada o inobservada por el sujeto inspeccionado, sino que incluye el mandato de su cumplimiento, en la forma y modo esperado. (...)”. (énfasis añadido).

6.42. Asimismo, resulta pertinente considerar lo señalado en el considerando 25 de la Resolución de Sala Plena N° 008-2023-SUNAFIL/TFL respecto al principio de legalidad:

“25. Debemos señalar que, la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, deben ser analizadas en atención a los siguientes criterios, siguiendo dicho orden de prelación:

25.1. Legalidad. - Debe ser evaluada, partiendo del cumplimiento de lo dispuesto en el bloque de legalidad invocable, el cual está comprendido por los artículos 14 de la LGIT y 17 del RLGIT, sobre la medida inspectiva de requerimiento, estos deben haberse comprobado la existencia de una infracción y que la misma pueda ser objeto de subsanación. Siendo que, 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, tal y como se señaló en el considerando 6.7 de la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/ TFL-Primera Sala, del 08 de junio de 2021, recaída en el Expediente N° 1098-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4. (...)”. (Énfasis añadido).

6.43. En atención al bloque de legalidad aplicable, corresponde volver a citar la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – Reglas Generales para el ejercicio de la Función Inspectiva, la cual exige expresamente que las medidas inspectivas de requerimiento detallen los hechos o actos constitutivos de infracciones sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, los trabajadores afectados, las normas vulneradas, el numeral respectivo del RLGIT que tipifica los hechos como infracciones, conforme se evidencia a continuación:

“7.7.2.2 *En la medida inspectiva de requerimiento, paralización o prohibición de trabajos o tareas, los Inspectores actuantes detallan y describen de forma clara, precisa y concisa los hechos o actos constitutivos de infracciones sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, los trabajadores afectados, las normas vulneradas, el numeral respectivo del RLGIT que tipifica los hechos como infracciones, los periodos de comisión de las infracciones y el riesgo grave o inminente advertido, según corresponda.*

¹¹ RLGIT, Numeral 20.3 del artículo 20.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

(...)" (énfasis añadido).

- 6.44.** De la directiva citada se concluye con claridad que la autoridad inspectiva no solo debe describir la conducta infractora y su base normativa, sino también consignar expresamente la tipificación de la infracción sustantiva que dicha conducta configura. Esta exigencia no constituye un formalismo, sino un requisito sustantivo que permite al inspeccionado conocer con precisión la ilicitud atribuida y determina las consecuencias jurídicas de su eventual inobservancia.
- 6.45.** En consecuencia, conforme a los precedentes de observancia obligatoria citados y en atención al marco normativo esbozado, el análisis de la medida inspectiva de requerimiento en el presente caso debe circunscribirse a verificar si esta fue emitida observando los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, así como si delimita adecuadamente su ámbito subjetivo y objetivo.
- 6.46.** En el presente caso, de la revisión de los actuados se observa que el Inspector comisionado emitió la medida inspectiva de requerimiento de fecha 13 de noviembre de 2018, otorgando seis (06) días hábiles a fin de que adopte las medidas necesarias que acrediten el cumplimiento de las normas en materia de relaciones laborales con la debida advertencia de que el incumplimiento de requerimiento, constituirá una infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa, acorde a lo descrito en la misma medida:

Figura N° 01 Medida Inspectiva de Requerimiento



- 6.47.** Conforme se advierte de la lectura del numeral 4.12 del acápite IV Hechos Constatados del Acta de Infracción, el entonces sujeto inspeccionado no cumplió con adoptar con las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento. No obstante, corresponde analizar previamente si dicha medida fue emitida observando los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, pues de ello depende la validez de la infracción tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

- 6.48.** De la revisión integral de la medida inspectiva se advierte que, si bien el inspector comisionado describió las obligaciones en materia de relaciones laborales cuyo cumplimiento debían acreditarse, así como las normas legales vinculadas a dichos conceptos, omitió consignar el numeral del RLGIT que tipifica las infracciones sustantivas cuya existencia habría sido verificada durante la etapa de investigación. Esta individualización normativa constituye un elemento esencial del requerimiento, pues el propio artículo 14 de la LGIT exige que las medidas inspectivas de requerimiento se emitan “en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente”, lo que supone observar íntegramente los estándares establecidos por la reglamentación aplicable.
- 6.49.** Así, la exigencia de consignar la tipificación sustantiva no proviene únicamente de la Directiva, sino que deriva del principio de legalidad y de los artículos 14 de la LGIT y 17 del RLGIT, que condicionan la emisión de la medida a la comprobación previa de una infracción subsanable. La Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – Reglas Generales para el ejercicio de la Función Inspectiva, no introduce exigencias autónomas, sino que desarrolla y operacionaliza dicho mandato legal, al disponer que toda medida de requerimiento debe detallar los hechos constitutivos del incumplimiento, las normas vulneradas y el respectivo numeral del RLGIT que tipifica los hechos como infracciones. En consecuencia, la observancia de la Directiva constituye una manifestación del principio de legalidad y no un requisito formal accesorio.
- 6.50.** Siendo así, una medida que omite esta información impide al administrado conocer plenamente la ilicitud que se le atribuye y anticipar las consecuencias jurídicas generadas por su eventual incumplimiento. La falta de tipificación afecta directamente los principios de legalidad y debido procedimiento, pues el inspeccionado no cuenta con los elementos mínimos para evaluar si debe adherirse a la tesis de la autoridad inspectiva, subsanar la conducta o cuestionar la validez del mandato.
- 6.51.** El encuadramiento jurídico preliminar —esto es, la identificación del tipo infractor en el que podría subsumirse la conducta advertida— constituye una actuación especialmente sensible, pues proyecta directamente los efectos de la potestad pública sobre la esfera jurídica del administrado. En tal sentido, la emisión de una medida de requerimiento presupone que el inspector cuenta, al menos indiciariamente, con una hipótesis de antijuricidad susceptible de ser revertida. Por ello, no resulta compatible con el debido procedimiento que la tipificación sancionadora recién se incorpore en el Acta de Infracción para fines internos, sin haber sido puesta oportunamente en conocimiento del inspeccionado. De lo contrario, este queda expuesto a una imputación de responsabilidad respecto de hechos cuyo encuadre jurídico desconocía al momento de decidir si cumplía o no con el requerimiento.
- 6.52.** Asimismo, se advierte que la medida inspectiva de requerimiento no desarrolla de manera suficiente el ámbito objetivo del mandato impartido. En efecto, si bien ordena hacer extensiva a los trabajadores afiliados al sindicato la política salarial contenida en el SOP Incrementos Salariales respecto del período comprendido entre septiembre de 2014 y octubre de 2018, no precisa la forma concreta en que dicha obligación debía ejecutarse ni desarrolla los elementos necesarios para determinar su cumplimiento efectivo. Esta omisión resulta particularmente relevante porque la propia investigación inspectiva recogió que la referida política salarial contemplaba variables asociadas al desempeño individual, los ratings, las curvas salariales y la antigüedad en el nivel; sin embargo, la medida no explica de qué manera tales elementos debían ser considerados respecto de los trabajadores comprendidos en el requerimiento ni cómo debían ser incorporados en la regularización ordenada.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.53. Adicionalmente, se advierte que la medida inspectiva tampoco satisface plenamente los estándares desarrollados en el fundamento 6.26 de la Resolución de Sala Plena N° 009-2023-SUNAFIL/TFL respecto de la delimitación del ámbito objetivo de los requerimientos inspectivos, pues ordena la corrección de una situación reputada como antijurídica sin establecer con suficiente precisión la forma y modo en que dicha regularización debía ejecutarse. Ello incide directamente en la legalidad y exigibilidad del mandato impartido, al impedir que el inspeccionado conozca de manera cierta el contenido concreto de la obligación cuya observancia se le exige.
- 6.54. Las deficiencias advertidas no constituyen meras irregularidades formales. Por un lado, la medida inspectiva omitió consignar el tipo infractor sustantivo que sustentaba el requerimiento emitido; y, por otro, tampoco delimitó adecuadamente el contenido objetivo de la obligación cuya ejecución ordenaba, al no precisar los criterios concretos que permitieran determinar la forma en que debía hacerse extensiva la política salarial respecto de los trabajadores comprendidos en el requerimiento. En consecuencia, la medida inspectiva carece de los elementos mínimos necesarios para satisfacer las exigencias de legalidad, razonabilidad y determinación desarrolladas por la normativa y los precedentes administrativos antes citados.
- 6.55. En tal escenario, la orden inspectiva se convierte en un mandato que no satisface las exigencias mínimas de legalidad y determinación requeridas para su válida exigibilidad. En consecuencia, no es jurídicamente posible atribuir responsabilidad por su incumplimiento, pues la validez de la sanción prevista en el numeral 46.7 del RLGIT depende directamente de la validez de la medida que se afirma incumplida.
- 6.56. En tal sentido, corresponde dejar sin efecto la multa impuesta por la infracción imputada al amparo del numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, al haberse verificado que la medida inspectiva de requerimiento fue emitida sin observar las exigencias de legalidad y determinación que resultan necesarias para su válida exigibilidad.
- 6.57. Complementariamente, se debe precisar, en virtud del numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la LPAG, que no constituye causal de nulidad la apreciación distinta de la valoración de los medios probatorios y de la aplicación del derecho por parte de las instancias anteriores en el presente caso.
- 6.58. Finalmente, por las consideraciones antes dichas, no corresponde pronunciarse sobre otros alegatos planteados en dicho extremo en el recurso de revisión.

Sobre la solicitud de informe oral

- 6.59. Sobre el particular, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido

procedimiento administrativo, que comprende de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

6.60. Al respecto, el Tribunal Constitucional Peruano en la sentencia recaída en el Expediente N° 00789-2018-PHC/TC, en el literal d) del fundamento 9 señala que:

“No resulta vulneratorio del derecho de defensa, la imposibilidad de realizar el informe oral, siempre que el interesado haya tenido la oportunidad de ejercer el derecho de defensa por escrito a través de un informe”.

6.61. En similar sentido, mediante Resolución de Sala Plena N° 002-2021-SUNAFIL/TFL, se ha determinado:

“28. Por tanto, si bien los administrados pueden solicitar una audiencia ante las Salas del Tribunal de Fiscalización Laboral, dicho elemento no es indispensable ni necesario para la ejecución de las competencias que el ordenamiento jurídico le ha asignado a la instancia de revisión.

29. Así, tomando en cuenta casos anteriores tales como los analizados en las Resoluciones N° 002-2021, 019-2021, 126-2021, 210-2021 y 401-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, este Tribunal puede prescindir del informe oral, sin que ello constituya una vulneración de los derechos de los administrados, debido a que éstos han podido presentar sus argumentos por escrito, así como todo documento u otro instrumento de prueba, que les haya permitido fundamentar sus actos y/o pronunciamientos”.

6.62. Por consiguiente, esta Sala considera que cuenta con elementos suficientes para resolver el caso, pudiendo prescindir del informe oral.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **P & G INDUSTRIAL PERU S.R.L.**, en contra de la Resolución de Intendencia N° 1129-2021-SUNAFIL/ILM, notificada el 15 de julio de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 145-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. – **DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 655-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE4, notificada el 23 de noviembre de 2020, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 1129-2021-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 0888-2026-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

TERCERO. – Declarar agotada la vía administrativa, debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa en las materias de su competencia.

CUARTO. – Notificar la presente resolución a **P & G INDUSTRIAL PERU S.R.L.**, y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

JESSICA ALEXANDRA PIZARRO DELGADO

Vocal Alterna

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI

20260624RZR – HR 66536-2018