

IMPUGNANTE : CORPORACIÓN LINDLEY S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 680-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIA : RELACIONES LABORALES

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por la CORPORACIÓN LINDLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022. Se **ESTABLECEN** como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.16, 6.20, 6.21, 6.23, 6.24, 6.25, 6.26 y 6.27** de la presente resolución, respecto a que el tiempo invertido por los trabajadores para el cambio del uniforme de trabajo y/o elementos de seguridad forme parte de su jornada laboral.

Lima, 21 de noviembre de 2023

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la CORPORACIÓN LINDLEY S.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril 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° 17554-2018-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° 4124-2018-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, por no considerar como parte de la jornada de trabajo el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse de ropa de calle por el uniforme y viceversa; en mérito a la denuncia interpuesta por el Sindicato Nacional de Trabajadores de Embotelladora Corporación Lindley - SINATREL, de fecha 05 de septiembre de 2018, en agravio de los trabajadores afiliados a la mencionada organización sindical que laboran en la planta de Pucusana.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 200-2020-SUNAFIL/ILM/A11, de fecha 29 de enero de 2020, notificada el 18 de septiembre 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 emitió el Informe Final de Instrucción N° 1026-2020-SUNAFIL/ILM/A11, de fecha 06 de noviembre de 2020 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de la conducta infractora imputada 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 1 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 400-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 10 de diciembre de 2020, notificada el 14 de diciembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 65,362.50 por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por no cumplir con las disposiciones relacionadas con la Jornada y horario de trabajo, toda vez que no consideró como parte de la Jornada de trabajo el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse la ropa de calle por el uniforme, al inicio de las labores, ni el uniforme por la ropa de calle al término de la labor, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

1.4 Con fecha 07 de enero de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de

**Tribunal de Fiscalización Laboral
Sala Plena**

**RESOLUCIÓN DE SALA PLENA
N° 016-2023-SUNAFIL/TFL**

EXPEDIENTE : 277-2020-SUNAFIL/ILM
SANCIONADOR

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA
METROPOLITANA

Sub Intendencia N° 400-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

i. Señala que la resolución sancionadora ha vulnerado el principio del debido procedimiento al establecer que el tiempo que utilizan los trabajadores en el vestuario para el cambio de ropa antes del ingreso y a la salida del centro laboral sea considerado como parte del horario y la jornada laboral; contrario a lo regulado en su RIT.

ii. Precisan que se debe aplicar eximentes y atenuantes de responsabilidad por errores inducidos por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal, en virtud del principio de predictibilidad o confianza legítima, por cuanto no se puede obligar a incumplir lo dispuesto en el RIT, documento que ha sido aprobado por la Autoridad de Trabajo.

iii. Asimismo, la referida resolución no ha tomado en consideración que la inaplicación e ilegalidad o incompatibilidad del RIT solo puede ser declarada por el Poder Judicial; pretendiendo desconocer las normas internas de la inspeccionada e irrogándose declarar su inaplicación en sede administrativa de las mismas. En consecuencia, la resolución sancionadora incurre en nulidad respecto de las infracciones y por ende la multa impuesta carece de justificación.

iv. Consideran que existe afectación al debido procedimiento también, al momento de emitir el Informe Final de Instrucción fuera del plazo de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para la presentación del descargo, sin dar una justificación por dicha demora, por lo que deviene en nulo, y por ende la nulidad del procedimiento administrativo, pues supone la afectación al principio de interdicción de la arbitrariedad, que comprende el actuar de la Administración que no respondan a criterios de razonabilidad.

v. Asimismo, señalan que el Informe Final de Instrucción, el Acta de Infracción e Imputación de Cargos vulneran su derecho a obtener una decisión debidamente motivada, pues sólo afirman de manera general que el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse de ropa debería encontrarse dentro de la jornada de trabajo, sin emitir un análisis o exposición de motivos que la justifique, toda vez que el hecho de usar uniforme no implica una prestación efectiva de labores, ni la puesta a disposición de los trabajadores al servicio del empleador.

vi. Aluden además, que el artículo 18 del Reglamento de la Ley de Jornada de Trabajo aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-TR y el artículo 7 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, referidos al control de asistencia y salida del personal establecen que, respecto a la permanencia del trabajador antes y después del horario de trabajo, se presume que el empleador ha dispuesto labores en sobre tiempo, por todo el tiempo de permanencia del trabajador, salvo prueba en contrario objetiva y razonable; sin embargo, en el caso en concreto, los inspectores comisionados han constatado que durante el cambio de ropa de los trabajadores no prestan servicios a la empresa.

vii. Además, precisan que no se ha aplicado lo dispuesto en el artículo 48.1-D del RLGIT, para determinar la insubsanabilidad de la infracción propuesta, porque solo consideran este supuesto normativo para las infracciones tipificadas en los numerales 25.7 y 25.18 del artículo 25 del RLGIT.

viii. Agrega que, si la Imputación de Cargos y el Acta de Infracción no tenían sustento respecto a la insubsanabilidad, la Autoridad Instructora debió declarar la nulidad de ellas, por incumplir con lo dispuesto en el numeral 7.7.3.7 de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 039-216-SUNAFIL.

ix. Por estas consideraciones, refiere que la resolución sancionadora debe ser declarada nula.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

i. Con relación a los argumentos señalados en el numeral iv) del punto II de la presente resolución, advierte que si bien el Informe Final de Instrucción N° 1026-2020-SUNAFIL/ILM/A11, fue emitido el 06 de noviembre de 2020, esto es después del plazo de 10 días hábiles contados desde el día siguiente

del vencimiento del plazo para presentar los descargos contra la imputación de cargos; sin embargo, dicha extemporaneidad en la emisión de documentos como éste no está afectada a nulidad.

ii. En consecuencia, se desestima la presunta vulneración al debido procedimiento, más aún, si sólo se alega, que la emisión del referido documento se efectuó fuera del plazo establecido por ley; que de ninguna manera la vicia de nulidad en atención a lo dispuesto en el numeral 151.3 del artículo 151 del TUO de la LPAG; pues las causales de nulidad solo se encuentran contempladas en el artículo 10 del TUO de la LPAG, lo que no ocurre en el presente caso.

iii. En relación a la infracción impuesta por la Autoridad Sancionadora, la Intendencia considera importante revisar lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 8 del RIT de la impugnante, el cual establece lo siguiente: "Los colaboradores que cuenten con uniforme otorgado por la compañía deberán registrar su asistencia al inicio y término de la jornada diaria de trabajo, vestidos con el correspondiente uniforme de trabajo, sin perjuicio de lo indicado en el numeral 4 del artículo 5 del presente reglamento", para luego advertir que la referida disposición reglamentaria vulnera la jornada de trabajo establecida, pues significa que la impugnante ha incorporado como norma obligatoria que los trabajadores deben ingresar antes del horario de trabajo, puesto que, de no hacerlo, su actuar será pasible de sanción, por llegar tarde o por registrar su ingreso sin vestir el uniforme de trabajo; así como el hecho, que deberán cambiar el uniforme, posterior al marcado de salida.

iv. Asimismo, precisa que cuando una norma infringe o vulnera derechos laborales, que constituyen faltas administrativas al ordenamiento sociolaboral, la SUNAFIL no ordena la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico, por no tener competencia para ello, pero sí tiene la facultad de exhortar a que las normas reglamentarias contrarias no continúen con su aplicación, en clara protección de los derechos constitucionales y fundamentales.

v. En ese sentido, no se trata de un supuesto de error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal, por el contrario, se trata de no continuar vulnerando derechos laborales, establecidos en la Constitución Política del Estado y normas de orden legal, por lo que, no se ha infringido el principio de predictibilidad o confianza legítima, siendo, no atendible su pedido de aplicar dicho supuesto de condición eximente de responsabilidad, por cuanto no ha acreditado falta de responsabilidad en la infracción atribuida, por el contrario, ha quedado plenamente establecido la infracción imputada; en consecuencia, sujeto a ser sancionada.

vi. De otro lado, la impugnante, en el numeral vi) del punto II de la resolución sancionadora, hace referencia a normas del pago de trabajo en sobretiempos, sin embargo, en el presente caso se le sanciona por no cumplir con las disposiciones relacionadas con la Jornada y horario de trabajo, respecto de doscientos treinta y seis (236) trabajadores, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT; es decir, por un supuesto diferente al agravio invocado, por lo que dicha alegación deviene en impertinente.

vii. Finalmente, señala que la calificación de la naturaleza de insubsanable de la infracción, no es una decisión arbitraria tomada por el Inspector comisionado, y acogida por el inferior en grado; pues, tal como se ha explicado en la Constancia de Infracción Insubsanable, no se ha acreditado el tiempo real que utilizan los trabajadores para cambiarse la ropa, tanto en el ingreso como en la salida, vulnerando, de esta forma, las normas de la jornada y horario de trabajo, al no considerar todo este tiempo como parte de la misma, pues este hecho se evidencia en la visita inspectiva de fecha 06 de julio de 2018, en el que se constató este supuesto infractor. Además, refiere que se tomó en cuenta que los trabajadores, por la actividad que desarrollan en una planta de producción, deben utilizar como parte de su vestimenta los EPP a fin de preservar la seguridad y salud en el trabajo; por lo cual, queda acreditado que este espacio de tiempo lo dedican como parte de la jornada de trabajo.

1.6 Con fecha 24 de mayo de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 680-2022-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 MEMORÁNDUM-002420-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 31 de agosto 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 RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es "la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas 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 LA CORPORACIÓN LINDLEY S.A.

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la CORPORACIÓN LINDLEY S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 65,362.50, por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 04 de mayo de 2022.

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 la CORPORACIÓN LINDLEY S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 24 de mayo de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

i. Vulneración de su derecho al debido procedimiento, derecho de defensa, así como su derecho a contar con una debida motivación de las resoluciones administrativas

Las instancias previas han concluido que, como empleador, no ha considerado como parte de la jornada de trabajo el tiempo utilizado por sus trabajadores para cambiarse la ropa de calle por el uniforme, al inicio de las labores, ni el uniforme por la ropa de calle al término de la labor. En este sentido, refiere que tanto la Intendencia como la Sub Intendencia han vulnerado su derecho al debido procedimiento y a obtener una resolución debidamente motivada, contenidos en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

Añade, por tanto, que se ha incurrido en una motivación inexistente o motivación aparente, pues se pretende justificar una sanción arbitraria con el hecho de que supuestamente no han considerado, como parte de la jornada de trabajo, el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse la ropa de calle por el uniforme, al inicio de las labores, ni el uniforme por la ropa de calle al término de la labor, y que, producto de ello, habrían incurrido en lo establecido en el numeral 25.6 del artículo 25 del RGLIT, cuando se ha evidenciado que, como empresa, no ha cometido la infracción imputada, debido a que, el tiempo de cambio de ropa de los trabajadores de LINDLEY, sea antes o después de su jornada laboral, no es tiempo de trabajo.

La Resolución de Intendencia confirma la Resolución de Sub Intendencia, e incurre en el mismo vicio, toda vez que, el único argumento empleado para concluir arbitrariamente que el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse de ropa debería encontrarse dentro de la jornada de trabajo por ser una disposición brindada por LINDLEY, se ha basado -sin mediar ningún tipo de análisis-, en lo establecido en la Casación Laboral N° 9387-LIMA NORTE, sin precisar las razones por las que se hace aplicable dicha Casación al caso en concreto, limitándose a señalar lo establecido por la Corte Suprema, sin efectuar un análisis o exposición de motivos por los cuales llega a la conclusión que el tiempo de vestuario debería estar comprendido en la jornada laboral.

Tampoco se ha motivado, ni mucho menos se explica cómo es que se ha llegado a determinar que han tenido la intención de excluir de la jornada laboral el tiempo que dedican los trabajadores para colocarse el uniforme con el que prestarán su labor en el área correspondiente y el dedicado para despojarse del mismo, cuando afirma que, de ninguna manera, han obligado a sus trabajadores a realizar el cambio de uniforme dentro de las instalaciones de la Empresa, ni tampoco existe labor efectiva durante dicho tiempo.

Reitera que, en su Reglamento Interno de Trabajo ni en ninguna otra disposición dada por la Empresa, se ha señalado

tal obligación, pues, si se remiten al mismo, en ningún extremo regula la supuesta obligación de que sus trabajadores se encuentren obligados a realizar el cambio de uniforme en el centro de trabajo.

Se advierte de las disposiciones contenidas en su Reglamento Interno de Trabajo, que sus trabajadores que cuenten con un uniforme otorgado por la Empresa, deberán registrar su asistencia -tanto al inicio como al término de su jornada de trabajo- vestidos con el uniforme de trabajo; sin embargo, ello no implica como obligación impuesta por la Empresa que los trabajadores necesariamente deben cambiarse el uniforme en las instalaciones de la Empresa, pues, bien podrían venir desde su casa portando el uniforme de trabajo y retirarse de la empresa portando el mismo.

En esa misma línea, también es evidente que los argumentos expuestos en la Resolución de Intendencia carecen de todo sustento, y, por ende, vulneran gravemente su derecho al debido procedimiento, a la presunción de inocencia, previsto en el literal e), inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual se encuentra recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG, bajo la denominación de principio de presunción de licitud.

ii. Vulneración de las normas que regulan la jornada de trabajo

Señala que no han tomado en consideración que la legislación ha establecido que la jornada de trabajo es el tiempo que cada trabajador se dedica a la ejecución efectiva de la labor por la cual ha sido contratado, determinándose sobre la base de la puesta a disposición efectiva de éste hacia el trabajador. Ello implica que, para determinar si el tiempo de vestuario debe ser considerado tiempo de trabajo o no, tanto el Inspector de Trabajo como la Autoridad Instructora y la Autoridad Sancionadora, debieron verificar si durante este periodo de tiempo, los trabajadores realmente realizaban una efectiva prestación de servicios, lo cual, como han señalado, no ha sucedido.

Como ya han señalado además, el artículo 7 del D.S. N° 004-2006-TR fue modificado precisamente para que la presunción no sea absoluta. Así, el artículo original de la mencionada disposición normativa contenía dos presunciones: (i) si el trabajador permanecía en el trabajo un tiempo que no excedía en más de una hora al horario de salida, se presumía de manera relativa que el empleador había dispuesto la realización de labores; y, (ii) si el trabajador excedía una hora del horario de salida, se presumía de manera absoluta que el empleador había dispuesto la realización de labores. No obstante, como se aprecia en el párrafo anterior, el D.S. N° 011-2006-TR modificó este artículo y dispuso una presunción relativa para ambos casos.

Aunque en el caso en concreto no se señale que el tiempo de vestuario constituye trabajo en sobretiempo, sino que este debe ser incluido en la jornada de trabajo, lo cierto es que, de las normas, doctrina y jurisprudencia citada se desprende que la sola permanencia en el centro de trabajo y el hecho que los trabajadores tengan que marcar su ingreso y salida con el uniforme puesto, de ninguna forma implica que, estén realizando una labor efectiva y, que estén a disposición de LINDLEY.

Tampoco ha tomado en cuenta que, en LINDLEY, antes de que el trabajador ingrese a su área de trabajo, éste no realiza ninguna actividad laboral o ejecuta alguna orden de sus superiores relacionada con el trabajo. También, reitera que no es ninguna obligación impuesta por la empresa que necesariamente deba realizar el cambio de uniforme en sus instalaciones.

Por tanto, y en atención a lo expuesto, los trabajadores no realizan ninguna prestación efectiva de servicios en beneficio de LINDLEY, debiéndose dejar sin efecto la infracción imputada, en tanto el tiempo de vestuario no constituye labor efectiva, ni mucho menos una puesta a disposición del trabajador a favor de LINDLEY.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre el principio de presunción de licitud y el incumplimiento de la jornada de trabajo

6.1 Es pertinente señalar que uno de los derechos fundamentales que asisten a los administrados en materia sancionadora es el derecho a la presunción de inocencia,

regulado en el literal e), inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política⁹. Este derecho, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG bajo la denominación de presunción de licitud¹⁰, proscribe que se sancione a una persona en tanto su responsabilidad sobre el hecho imputado no haya sido debidamente acreditada, más allá de toda duda razonable¹¹.

6.2 Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala que el derecho a la presunción de inocencia lleva también consigo una regla probatoria, por lo que “no pueda trasladarse la carga de la prueba quien precisamente soporta la imputación, pues eso significaría que lo que se sanciona no es lo que está probado en el proceso o procedimiento, sino lo que el imputado, en este caso, no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia”¹².

6.3 Así, “la carga de la prueba del hecho objeto de sanción corresponde a la Administración, no al administrado. No cabe en este punto ninguna clase de “matiz”. No es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”.

6.4 El TUO de la LPAG recoge esta regla probatoria al disponer que la carga de la prueba se rige por el denominado “principio de impulso de oficio”, en virtud del cual es a la autoridad a quien corresponde “dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”¹³. A decir de Morón Urbina, “el principio de impulso de oficio impone a la Administración la obligación de verificar y probar los hechos que se imputan o que han de servir de base a la resolución del procedimiento, así como la obligación de proceder a la realización de la actividad probatoria misma cuando lo requiera el procedimiento”¹⁴.

6.5 En tal sentido, el estándar de valoración de la prueba es definido por el Principio de Presunción de Licitud, en virtud del cual solo puede sancionarse a los administrados cuando cuenten con evidencia que acredite la comisión de la infracción que se les imputa.

6.6 De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el Principio de Presunción de Licitud termina convirtiéndose en este caso “en un límite al principio de libre apreciación de la prueba por parte del juez, puesto que dispone la exigencia de un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad, más allá de toda duda razonable”¹⁵. Esta misma razón corresponde también a los procedimientos de la fiscalización y al administrativo sancionador en curso.

6.7 Resulta de vital importancia que la Administración cuente con evidencia que demuestre que la impugnante cometió la infracción que se le imputa, teniendo en cuenta que el nivel de probanza de la acusación es que ésta se encuentre probada más allá de toda duda razonable. La Administración Pública no solo debe encargarse de mostrar pruebas de la acusación, sino que tiene que encargarse de demostrar que ésta es la única que explica los hechos probados del caso.

6.8 Cabe precisar que conforme a los artículos 16 y 47 de la LGIT, los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de sus respectivos derechos e intereses, puedan aportar los interesados.

6.9 Sobre el particular, el considerando 4.3 del Acta de Infracción señala que con fecha 19 de noviembre de 2020, el inspector comisionado realizó una visita inspectiva en el centro de trabajo de la Inspeccionada en la Planta Pucusana, entrevistándose con el señor Franz Eduardo Cipriano Burga, Analista de Capital Humano, quien manifiesta que, por política de la empresa y por temas de seguridad, los trabajadores primero se cambian de ropa y luego van a marcar su asistencia, para luego iniciar sus labores, los mismos que se desarrollan en tres turnos que van en los siguientes horarios: 07:00 a 15:00 horas, 15:00 a 23:00 horas y de 23:00 a 07:00 horas.

6.10 En el presente caso, la impugnante alega que no puede considerarse prestación efectiva de labores, el tiempo que toma al trabajador cambiarse de ropa en los vestuarios.

6.11 Al respecto, el artículo 18 del Decreto Supremo N° 008-2002-TR, Reglamento del TUO de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, con relación a la prestación efectiva de servicios y el concepto de sobretiempo, indica:

“Artículo 18.- El trabajo en sobretiempo supone la prestación efectiva de servicios en beneficio del empleador. En consecuencia, los tiempos que puedan dedicar los trabajadores fuera de la jornada ordinaria en actividades distintas, no serán consideradas como sobretiempo”.

6.12 Por su parte, el Decreto Supremo N° 004-2006-TR, denominado “Disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada” (norma posterior en el tiempo a la anteriormente mencionada), establece en el artículo 7 lo siguiente:

“Artículo 7.- Presunciones

Si el trabajador se encuentra en el centro de trabajo antes de la hora de ingreso y/o permanece después de la hora de salida, se presume que el empleador ha dispuesto la realización de labores en sobretiempo por todo el tiempo de permanencia del trabajador, salvo prueba en contrario, objetiva y razonable.

Los empleadores deben adoptar las medidas suficientes que faciliten el retiro inmediato de los trabajadores del centro de trabajo una vez cumplido el horario de trabajo”.

6.13 A diferencia de la legislación comparada¹⁶, que contiene alcances sobre cómo considerar lo que algunos llaman “tiempos muertos” o pausas en las que el trabajador, si bien no presta labores efectivas, permanece dentro del centro de trabajo, en nuestra legislación nacional se cuenta con una presunción legal que requiere de prueba objetiva y razonable para ser desvirtuada¹⁷. Así, ante el comportamiento consistente en la permanencia en el centro de trabajo, el empleador tiene la carga de acreditar que dicho lapso no ocurre para efectuar horas extras. Esta presunción legal ha sido determinada por esta Sala, entre otras, en la Resolución N° 403-2022-SUNAFIL/TFL Primera Sala.

6.14 En el presente caso, se aprecia que el Reglamento Interno de Trabajo de la impugnante expresamente contempla, en el numeral 4 del artículo 5, lo siguiente “(...) En el horario de trabajo no está comprendido el tiempo que el personal utiliza para cambiarse la ropa de calle por el uniforme y viceversa”. Asimismo, en el numeral 5 del artículo 8 de la misma norma privada se indica que: “Los colaboradores que cuentan con uniforme otorgado por la compañía deberán registrar su asistencia, al inicio y término de la jornada diaria de trabajo, vestidos con el correspondiente uniforme de trabajo (...). Es potestad de la empresa aplicar sanciones disciplinarias a los colaboradores que registren su ingreso o salida sin estar correctamente uniformados (...)”. Es decir, el poder normativo del empleador ha generado en sus trabajadores la obligación de desarrollar una prestación específica (usar el uniforme de trabajo desde el primer instante del registro de asistencia hasta el último instante y, complementariamente, “mudarse de ropa” de forma anterior al registro del ingreso y de forma posterior al registro de la salida).

6.15 Este último punto, sumado a la obligatoriedad de cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento Interno de Trabajo y las consecuencias de su incumplimiento, permite concluir que los trabajadores se encuentran obligados a estar completamente uniformados para iniciar sus labores, constituyendo así la orden de calzarse la indumentaria correspondiente, el cumplimiento actual de una orden establecida por la facultad organizacional del empleador, un aspecto derivado del poder normativo que el ordenamiento jurídico reconoce en la esfera del empresario, precisamente.

6.16 La impugnante, en efecto, expresamente alude a ello en el numeral 4 del artículo 5 de su Reglamento Interno de Trabajo (en adelante, el RIT): el tiempo que conllevaba que los trabajadores puedan ponerse su vestimenta de trabajo no sería considerado dentro de su horario de trabajo. Se aprecia, pues, que el RIT dispone un comportamiento (“vestir el uniforme de trabajo”) como condición para el registro del ingreso y la salida del centro de trabajo, pero esta prescripción contradice al hecho de que, al emitirse la orden de usar la indumentaria laboral, se está generando, precisamente, la puesta a disposición de la fuerza de trabajo. En efecto, a criterio de esta Sala, no se trata de un acto preparatorio para la puesta a disposición, sino un acto comprendido dentro de los márgenes del poder de dirección y de la subordinación jurídica. Así, puede apreciarse que los trabajadores obligados a cumplir esta prescripción ya

se encuentran dentro del centro laboral y en disposición de ejecutar las prescripciones del empleador, denotándose así a la facultad directriz del poder de dirección. Asimismo, conforme con las normas privadas reseñadas, el que un trabajador registrase su ingreso o salida sin vestir el uniforme de trabajo facultaría al empleador a ejercer la potestad disciplinaria, también componente del poder de dirección. En consecuencia, el tiempo de muda de la vestimenta de la indumentaria laboral no constituye un lapso irrelevante en la configuración de la puesta a disposición de los trabajadores con relación a la empresa investigada.

6.17 Al respecto, Palomeque y Álvarez sostienen que la jornada laboral son “los períodos de tiempo [sic] durante los que un trabajador viene obligado a poner su actividad laboral a disposición del empresario”¹⁸. Adviértase la referencia, en este caso, al factor de la disposición a las órdenes del empleador. Igualmente, resulta relevante citar, en la doctrina doméstica, a Mejía, quien sostiene que “se entiende como jornada de trabajo el tiempo que un trabajador se encuentra a disposición de su empleador para cumplir con las actividades para las cuales ha sido contratado”¹⁹. Con relación a este interesante aporte, el factor de la disposición vuelve a ponerse en relieve y es referido con relación a una serie de comportamientos que se vinculan al objeto del contrato de trabajo.

6.18 De forma más específica sobre lo examinado en este caso, cabe citar la opinión de Ulloa, quien apoyándose en la mencionada presunción del artículo 18 del Reglamento del TUO de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo y en su interpretación conjunta con el artículo 7 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, refiere que “podemos entender que para el legislador peruano tiempo de trabajo es definido como el periodo por el cual el trabajador se encuentra en el centro de trabajo, salvo prueba en contrario, sin que sea necesario acreditar la prestación de servicio efectivo. [...] el trabajo en sobretiempo se presume y no requiere la acreditación de la “prestación efectiva de servicios en beneficio del empleador” sino solamente que exista la presencia física del trabajador en el centro de trabajo”²⁰.

6.19 Finalmente, en la Casación laboral N° 14239-2015 LIMA se señaló que: “La jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador se encuentra bajo las órdenes o al servicio del empleador con la finalidad de cumplir con la prestación acordada en el contrato de trabajo. Dicho periodo puede ser diario, semanal, mensual o anual”.

6.20 De esta manera, en consideración de esta Sala, queda claro que el cambio de vestimenta para usar (y dejar de usar) el uniforme de trabajo, cuando este sea exigido por el empleador y/o por las normas sectoriales aplicables, debe entenderse como una prestación exigible a los trabajadores en lapsos razonables, arreglados a los usos y costumbres en cada sector económico donde ello aplique. Estas prestaciones se vinculan al cumplimiento del objeto del contrato de trabajo, satisfaciendo así la puesta a disposición a su empleador de forma actual y concreta. Bajo tales consideraciones, el tiempo utilizado por los trabajadores para ponerse y quitarse la vestimenta de trabajo en la fiscalización analizada forma parte integrante de la jornada laboral. Ello debido a que el desempeño de sus funciones requería indispensablemente la utilización de dichos uniformes, conforme con lo dispuesto por el empleador desde su poder de dirección (en este caso: a través de obligaciones contenidas en el RIT del sujeto inspeccionado).

6.21 Adicionalmente, es pertinente recordar que el artículo 7 del Decreto Supremo N° 004-2006-TR es claro al establecer que el ingreso previo como la permanencia en el centro de trabajo presuntivamente se debe considerar como una adición al tiempo de trabajo pactado, tal y como lo ha dejado sentado esta Sala, entre otros casos, por ejemplo, en la Resolución N° 403-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Así, en este caso se acredita una puesta a disposición en favor de la impugnante, sin visos de excepcionalidad. Así, de forma concurrente, el lapso es adicional al tiempo en que el trabajador se encuentra operando, vestido ya con el uniforme, en seguimiento de las prescripciones dadas del empleador. Por tal motivo, no se puede restar esa esencia laboral a este tiempo, ni bajo una disposición privada unilateral, como la contemplada en las normas del RIT examinado.

6.22 Por otro lado, cabe señalar que la Casación Laboral N° 9387-2014 LIMA NORTE, emitida por la Segunda Sala

de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, establece lo siguiente:

“Décimo Noveno: De lo expuesto, se determina que el tiempo que el trabajador utiliza para cambiarse de ropa, cuando la labor lo exige, debe incluirse dentro de la jornada de trabajo, en razón a que el trabajador ya ingresó al centro laboral a trabajar y está a disposición del empleador, no siendo justificable ni legal desconocer dicho lapso de la jornada ordinaria de trabajo (...).”

6.23 Ahora bien, en el presente caso, se observa que los trabajadores invertían tiempo en ponerse y quitarse el uniforme de trabajo, para poder recién registrar su ingreso y salida diaria, cuando correspondía que los trabajadores consignen su hora de ingreso al momento de llegar a su centro laboral, puesto que, los mismos ya se encontraban dentro de las instalaciones de la empresa y cumpliendo obligaciones impartidas por éste (y, además, bajo pena de sanción). Por tanto, resulta claro que estos lapsos corresponden a la disposición efectiva en favor de su empleador. Del mismo modo, los trabajadores debían registrar su salida apenas culminen sus actividades laborales. En ese sentido, este periodo se considera como tiempo efectivo de labores. Sin embargo, la impugnante no ha cumplido con ello, al desconocer el efecto de su propio poder normativo sobre el comportamiento de sus empleados.

6.24 En vista del razonamiento expuesto, esta Sala considera que el tiempo utilizado para el cambio de uniforme de trabajo y/o ponerse los elementos de seguridad, en general, requeridos para el cumplimiento de sus funciones y que realizan en el centro laboral, formarían parte de la jornada de trabajo cuando constituyan una obligación para el trabajador, en virtud de alguna o algunas de las siguientes causas:

a) Que el uso de tales implementos obedezca a una obligación consignada en el Reglamento Interno de Trabajo de la empresa, política escrita o a través de una orden verbalmente impartida.

b) Que el uso del uniforme de trabajo sea exigido por el empleador por razones de imagen corporativa, atención al público, requerimiento de clientes, etc.

c) Que se puedan desplegar medidas disciplinarias con relación al comportamiento consistente en registrar el tiempo de trabajo ya portando el uniforme de trabajo.

6.25 En este caso, se evidencia que los trabajadores afectados requerían forzosamente el uso del uniforme para el desempeño de sus funciones, asimismo, que dicha obligación se encontraba contenida en el RIT de la impugnante. Por tanto, el tiempo invertido por los trabajadores para el cambio de la vestimenta de trabajo, tanto para registrar su ingreso y salida del centro laboral debía ser considerado como parte de su jornada de trabajo. Aunado a ello, la necesidad de ponerse la indumentaria de trabajo deriva de la propia naturaleza de las funciones desarrolladas por los trabajadores. Adicionalmente, esta actividad de ponerse el uniforme de trabajo —como quitárselo— es una obligación íntimamente ligada a la organización del personal en el desarrollo del proceso productivo de la empresa y a la respectiva prestación de servicios.

6.26 Por consiguiente, tal actividad constituye una acción preparatoria o final que permiten dar inicio o concluir el respectivo proceso productivo y la prestación de servicios del trabajador. En ese sentido, el cambio de vestuario y/o el uso de elementos de seguridad, son actividades inherentes a la función específica desempeñada por los trabajadores, formando parte integrante de ésta, hecho que permite sostener que durante el desarrollo de tales acciones existe una efectiva prestación de servicios por parte de los trabajadores afectados. Por ello, se puede concluir que el ponerse la vestimenta de trabajo es una actividad necesaria para la ejecución de la prestación efectiva de servicios, según requerimiento del empleador, lo cual permite inferir que, respecto al tiempo utilizado por el trabajador para ello, éste ya se encontraría prestando servicios efectivos y, por ende, que dicho lapso forma parte integrante de su jornada de trabajo.

6.27 En ese orden de ideas, el tiempo utilizado en las actividades de cambio de vestuario y/o uso de elementos de seguridad debe ser calificado como parte de la jornada

de trabajo para los efectos del análisis que la inspección del trabajo efectúa en este caso, como en casos semejantes.

6.28 Sobre el particular, las disposiciones sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada, aprobadas mediante Decreto Supremo N° 004-2006-TR, en su artículo 1 referente al ámbito, precisan lo siguiente:

“Todo empleador sujeto al régimen laboral de la actividad privada debe tener un registro permanente de control de asistencia, en el que los trabajadores consignarán de manera personal el tiempo de labores. La obligación de registro incluye a las personas bajo modalidades formativas laborales y al personal que es destacado o desplazado a los centros de trabajo o de operaciones por parte de las empresas y entidades de intermediación laboral, o de las empresas contratistas o Subcontratistas” (énfasis añadido).

6.29 Así también, la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 004-2006-TR, hace referencia a la obligación de llevar registros al tiempo de trabajo, reconocido en el literal c) del artículo 8 del Convenio N° 01 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), pues responde a la necesidad de garantizar el cumplimiento efectivo de la jornada máxima de trabajo a través del registro de las horas laborales, “uniformizando el control de tiempo de trabajo, darle seguridad jurídica a los trabajadores, y garantizar el cumplimiento de la jornada máxima de trabajo”, así como el “establecer presunciones para una mejor fiscalización del trabajo en sobretiempo y un cumplimiento más efectivo de los derechos y obligaciones que se generan con ocasión de su prestación”, entre otras.

6.30 Ahora bien, la finalidad del Registro de Control de Asistencia es tener un control permanente de las horas laboradas por los trabajadores que se consignarán de manera personal. Además, sirve para llevar la contabilidad de las labores en horas extras a la jornada de trabajo, las cuales deben ser remuneradas por los empleadores conforme a ley. Debiendo, para dicho efecto, contener la siguiente información mínima: “Nombre, denominación o razón social del empleador; Número de Registro Único de Contribuyentes del empleador; Nombre y número del documento obligatorio de identidad del trabajador; Fecha, hora y minutos del ingreso y salida de la jornada de trabajo; las horas y minutos de permanencia fuera de la jornada de trabajo”²¹⁷.

6.31 De otro lado, se determina que, respecto al tiempo de trabajo, esta norma privada termina teniendo efectos contrarios a la Ley de Jornada de Trabajo, su Reglamento, y la normativa sobre el registro de control de asistencia y de salida en el régimen laboral de la actividad privada, deduciéndose que efectivamente se está produciendo una afectación a las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo, tipificada en el numeral 25.6 del RLGIT.

6.32 Cabe enfatizar que, de los actuados, no se evidencia que la impugnante cuente con evidencia objetiva y razonable que permita justificar la permanencia de sus trabajadores dentro de las instalaciones de la Planta Pucusana, sin que se encuentren realizando labores de manera efectiva. Esta situación se confirma con lo declarado por el propio personal de la impugnante y de la documentación exhibida, corroborándose que los trabajadores afectados realizan el ingreso al centro laboral sin efectuar el marcado de ingreso sino previamente se dirigen a un ambiente proporcionado por la impugnante para ponerse su uniforme de trabajo, para posteriormente recién dirigirse a marcar el registro de control de asistencia sin que este tiempo que invierten en cambiarse su vestimenta de trabajo sea considerado como parte de la jornada de trabajo.

6.33 Del mismo modo, es pertinente precisar que el artículo 49 del RLGIT establece que las infracciones son subsanables siempre que los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación, puedan ser revertidos. Por lo tanto, en sentido contrario, las infracciones serán insubsanables cuando los efectos de la afectación del derecho o del incumplimiento de la obligación no puedan ser revertidos, al ser irreparable en el tiempo respecto al periodo en el que se produjo.

6.34 Ahora bien, conforme a los Hechos Constatados del Acta de Infracción, los inspectores dejaron constancia del carácter insubsanable de la infracción imputada a la

impugnante por no considerar el tiempo que han utilizado los trabajadores, para cambiarse de ropa dentro de la jornada de trabajo, esto es, ingresar al centro de trabajo sin efectuar el marcado en el registro de control de asistencia y dirigirse a un ambiente dentro de las instalaciones del centro de trabajo proporcionado por la impugnante para cambiarse de ropa o equipos de protección personal, para luego de ello recién dirigirse a marcar su asistencia, lo cual constituye una afectación a los trabajadores afiliados a la organización sindical SINATREL de la Planta Pucusana, en la medida que es física y jurídicamente imposible revertir los efectos nocivos de este incumplimiento, por lo que, no fue posible la adopción de una medida inspectiva de requerimiento en cuanto a este extremo. En tal sentido, los hechos verificados y constitutivos de la infracción se encuentran evidentemente detallados en el Acta de Infracción, así como su naturaleza de carácter insubsanable, ante el perjuicio ocasionado a los trabajadores afectados.

6.35 En virtud a lo expuesto, a consideración de esta Sala, no se ha producido un supuesto de vulneración del principio invocado; por el contrario, se está frente a un caso de infracción laboral al no cumplir la impugnante con las disposiciones relacionadas con la Jornada y horario de trabajo, toda vez que no consideró como parte de la Jornada de trabajo el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse la ropa de calle por el uniforme, al inicio de las labores, ni el uniforme por la ropa de calle al término de la labor. En consecuencia, ha incurrido en la infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

6.36 Del mismo modo, es pertinente señalar que se continúa siguiendo el criterio normativo ya previamente dispuesto en la Resoluciones N° 038-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala y N° 895-2023-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, emitidas por este Tribunal.

6.37 Bajo esos alcances, corresponde declarar infundado el presente recurso de revisión.

Sobre la supuesta vulneración al debido procedimiento y motivación

6.38 El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente, respecto del debido procedimiento:

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

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo” (énfasis añadido).

6.39 El Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.** Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal” (énfasis añadido).

6.40 Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

6.41 En ese contexto, uno de los elementos esenciales que rige el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa²², es 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.

6.42 Se debe también traer a colación, el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

6.43 Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

“4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que: “(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. **Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.** (...)”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que **la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444.** Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras) (Énfasis añadido).

6.44 Así las cosas, se advierte que la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción. En consecuencia, no son admisibles, como motivación, las fórmulas que, por su generalidad, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

6.45 En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material²³.

6.46 Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa, respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

6.47 Bajo esos alcances, esta Sala no identifica que la resolución de Intendencia haya incurrido en un supuesto de falta de motivación al no amparar el alegato de la impugnante; por el contrario, la resolución impugnada precisamente desvirtúa todos los alegatos del recurso de apelación. En ese sentido, no se puede sostener que – por contarse con una postura o lectura distinta del desarrollo normativo y de las presunciones legales de nuestro ordenamiento – las autoridades administrativas incurran en un supuesto de falta de motivación. Por lo que, corresponde no acoger los argumentos expuestos en este extremo del recurso.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1 Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a la siguiente infracción:

Nº	Materia	Conducta infractora	Tipificación legal y clasificación
1	Relaciones Laborales	No cumplir con las disposiciones relacionadas con la Jornada y horario de trabajo, toda vez que no consideró como parte de la Jornada de trabajo el tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse la ropa de calle por el uniforme, al inicio de las labores, ni el uniforme por la ropa de calle al término de la labor.	Numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT MUY GRAVE

7.2 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.

VIII. PRECEDENTE DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

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

8.2 En tal sentido, atendiendo a diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos a que el tiempo invertido por los trabajadores para el cambio del uniforme de trabajo y/o elementos de seguridad forme parte de su

jornada laboral, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, por unanimidad, considera relevante que el criterio contenido en los fundamentos **6.16, 6.20, 6.21, 6.23, 6.24, 6.25, 6.26 y 6.27** de la presente resolución, sean declarados precedente administrativo de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 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 la CORPORACIÓN LINDLEY S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 277-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 680-2022-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.

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

CUARTO.- ESTABLECER, por unanimidad, como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos **6.16, 6.20, 6.21, 6.23, 6.24, 6.25, 6.26 y 6.27** de la presente resolución, de conformidad con el literal b) del artículo 3 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

QUINTO.- PRECISAR que los precedentes administrativos de observancia obligatoria antes mencionados deben ser cumplidos por todas las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral.

SEXTO.- Notificar la presente resolución a la CORPORACIÓN LINDLEY S.A. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

SETIMO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano” y en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil), de conformidad con el artículo 23 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2017-TR.

Regístrese, comuníquese y publíquese,

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI
Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS
Vocal

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA
Vocal

Vocal ponente: LUIS MENDOZA

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de control de asistencia (Sub materia: Incluye todas) y Jornada, horario de

trabajo y descansos remunerados (Sub materia: Jornada y horario de trabajo).

² Notificada a la impugnante el 03 de mayo de 2022, véase folio 92 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, **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.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

⁸ Artículo 14 del Decreto Supremo N° 016-2017-TR.

⁹ Constitución Política del Perú

Derechos Fundamentales de la persona

"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...) 24. A la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia:

(...) e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad".

¹⁰ TUO de la LPAG, Título Preliminar, Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo:

(...) **9. Presunción de licitud.**- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario".

¹¹ En el fundamento 3 de la STC recaída en el Expediente 08811-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional señaló que el derecho a la presunción de inocencia "obliga al órgano jurisdiccional a realizar una actividad probatoria suficiente que permita desvirtuar el estado de inocente del que goza todo imputado, pues este no puede ser condenado solo sobre la base de simples presunciones".

¹² Fundamento 45 de la STC recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC.

¹³ Principio de impulso de oficio regulado en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

¹⁴ Morón Urbina, J.C. (2015). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, p. 18.

¹⁵ Fundamento 2 de la STC recaída en el Expediente 1172-2003-HC/TC.

¹⁶ En los Estados Unidos de América, el tiempo empleado para ponerse y quitarse la ropa de protección personal y/o los equipos de higiene y seguridad (PPE) —operación conocida en dicho país como «donning and doffing»— se considera como tiempo de trabajo. Asimismo, en el año 2012, la Corte Federal del Trabajo de Alemania estableció que el tiempo empleado para ponerse y quitarse la ropa de trabajo se consideraba como tiempo de trabajo. En Francia, el Código del Trabajo prevé que cuando el cambio de la ropa de trabajo sea exigido por la ley o los reglamentos, o bien por los convenios colectivos, los reglamentos internos o el contrato de trabajo y deba efectuarse en el lugar de trabajo, el tiempo dedicado a esta actividad es compensado ya sea financieramente o con días libres. En Brasil, la legislación prevé que el cambio de ropa o uniforme no se considera como tiempo de trabajo a menos que sea obligatorio hacerlo en la compañía.

A nivel de legislación comparada, se suele considerar que los descansos están incluidos en las horas de trabajo si el trabajador permanece a disposición del empleador, o cuando el período de descanso se toma en las instalaciones de trabajo, por ejemplo, en los establecimientos en los que la producción es continua y en los que el trabajador no puede abandonar el lugar de trabajo debido a la naturaleza del mismo; por ejemplo Bahrein (art. 53, b), de la Ley del Trabajo), Belarús (art. 134, 3), del Código del Trabajo), Costa Rica (art. 137 del Código del Trabajo), República Dominicana (art. 151 del Código del Trabajo), Honduras (art. 270 del Código del Trabajo), Luxemburgo (art. 21.4, 1), del Código del Trabajo), Namibia (art. 18, 1), de la Ley del Trabajo), Noruega (art. 10-9, 1), de la Ley sobre el Medio Ambiente de Trabajo), Rwanda (art. 4, 2), de la Orden Ministerial N° 4/19 de 2009) y Sudáfrica (art. 14, 3), de la Ley de Condiciones Básicas de Empleo).

¹⁷ Así, por ejemplo, la Casación Laboral N° 8314-2016 LIMA emitida por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República identificó, en el fundamento Décimo Quinto, que "(...) la permanencia de la accionante después del horario en su centro de trabajo, no ha sido desvirtuado de manera objetiva ni razonable por la entidad demandada, por lo que resulta de aplicación la presunción que prevé el primer párrafo de la norma denunciada; en consecuencia, debe entenderse que la empleadora ha autorizado la realización de labores en sobretiempo por todo el tiempo de permanencia del trabajador."

¹⁸ PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel y ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel. (1998). Derecho del Trabajo. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. 6° Ed, p. 831.

¹⁹ Mejía Madrid, R. (2012). *La regulación del Tiempo de Trabajo*. Lima: IUS ET VERITAS (45), p. 311. Recuperado a partir de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12005/12573>.

²⁰ Ulloa Millares, D. (2015). "El tiempo de trabajo: algunas ideas para su definición" En: *Libro Homenaje a Mario Pasco Cosmópolis*. Lima: SPDTSS, p. 871. Recuperado a partir de: <https://www.spdts.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Mario-Pasco-Homenaje-full-861-874.pdf>.

²¹ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 004- 2006-TR.

²² Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

²³ "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 bilaterales 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".