¿Puede un inspector desnaturalizar un contrato modal?

Competencia de SUNAFIL, medida de requerimiento y debido proceso

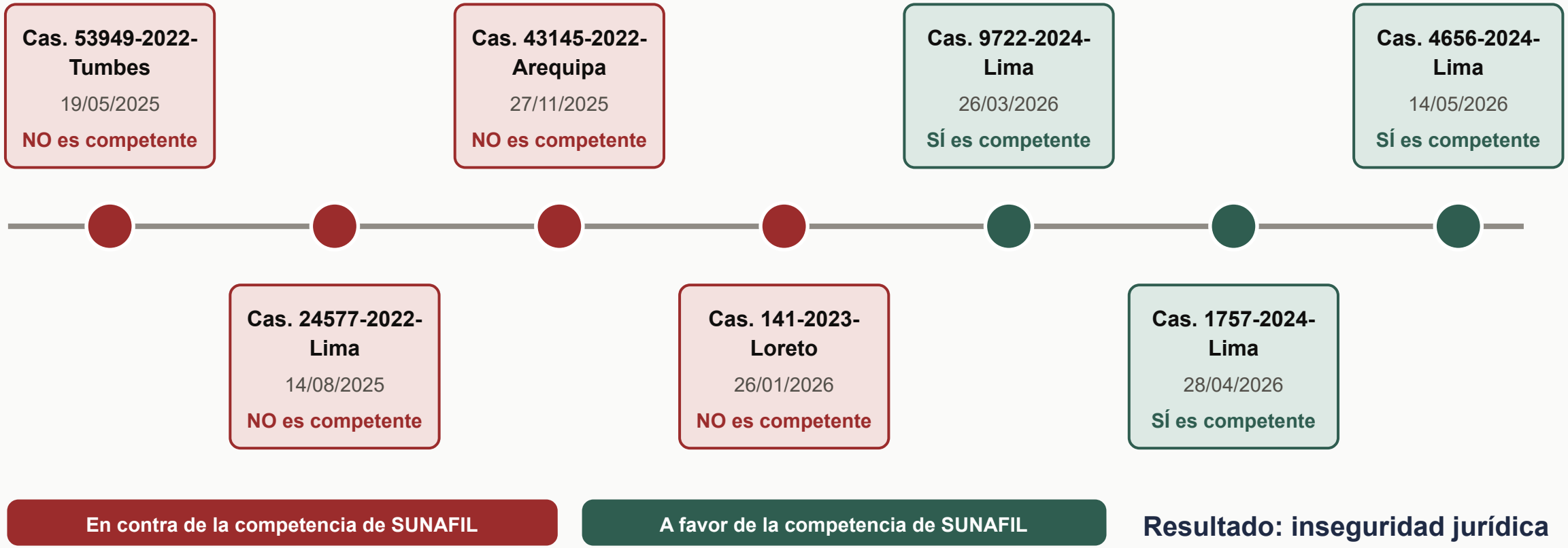
Análisis crítico de los pronunciamientos de la Corte Suprema

Rodrigo Zavala Allain

Vinatea & Toyama · Ponencia SPDTSS

Una misma Sala, dos respuestas opuestas

Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria · mayo 2025 – mayo 2026



Resultado: inseguridad jurídica

Fuente: ponencia (cuadro comparativo) y casaciones citadas. 24577-2022-Lima: fecha de dirimencia.

La ley dice “vigilar”; el reglamento, “declarar”

¿De dónde sale la facultad de convertir un contrato modal en indeterminado?

LEY 28806 · art. 3

“Vigilar y exigir”

✗ **calificar el vínculo** ✗ **declarar su duración**

REGLAMENTO D.S. 019-2006-TR · art. 20.3

“Plazo indeterminado” + “continuidad”

> “20.3 Las medidas de requerimiento son órdenes dispuestas por la inspección del trabajo para el cumplimiento de las normas socio-laborales y de seguridad y salud en el trabajo. Pueden consistir en ordenar al empleador, que en relación con un trabajador, siempre que se fundamente en el incumplimiento de la normatividad legal vigente, se le registre en planillas, se abonen las remuneraciones y beneficios laborales pendientes de pago, se establezca que el contrato de trabajo sujeto a modalidad es a plazo indeterminado y la continuidad del trabajador cuando corresponda, la paralización o prohibición inmediata de trabajo o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, entre otras.

REGLAMENTO > LEY = vulnera legalidad (IV.1.1 LPAG)

Fuente: Ley 28806, art. 3; D.S. 019-2006-TR, art. 20.3; ponencia, acápite II.3.c.

Dos etapas, dos estándares de garantías

La desnaturalización se decide en la etapa donde no hay defensa

ACTUACIÓN INSPECTIVA (diligencias previas · art. 10 Ley 28806)

Orden de inspección → Visita / comparecencia → **Calificación: contrato "desnaturalizado"** → **Medida de requerimiento: planilla indeterminada** → Acta de infracción

La defensa llega cuando la calificación ya produjo efectos

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR (art. 53 Reglamento · art. 44 Ley)

Imputación de cargos → **Descargos (5 días)** → Informe final de instrucción → **Descargos (5 días)** → Resolución + apelación / revisión TFL

✗ **Impugnación · art. 14** | ✗ **Título II LPAG · art. 7.2** | ✗ **Descargos previos**

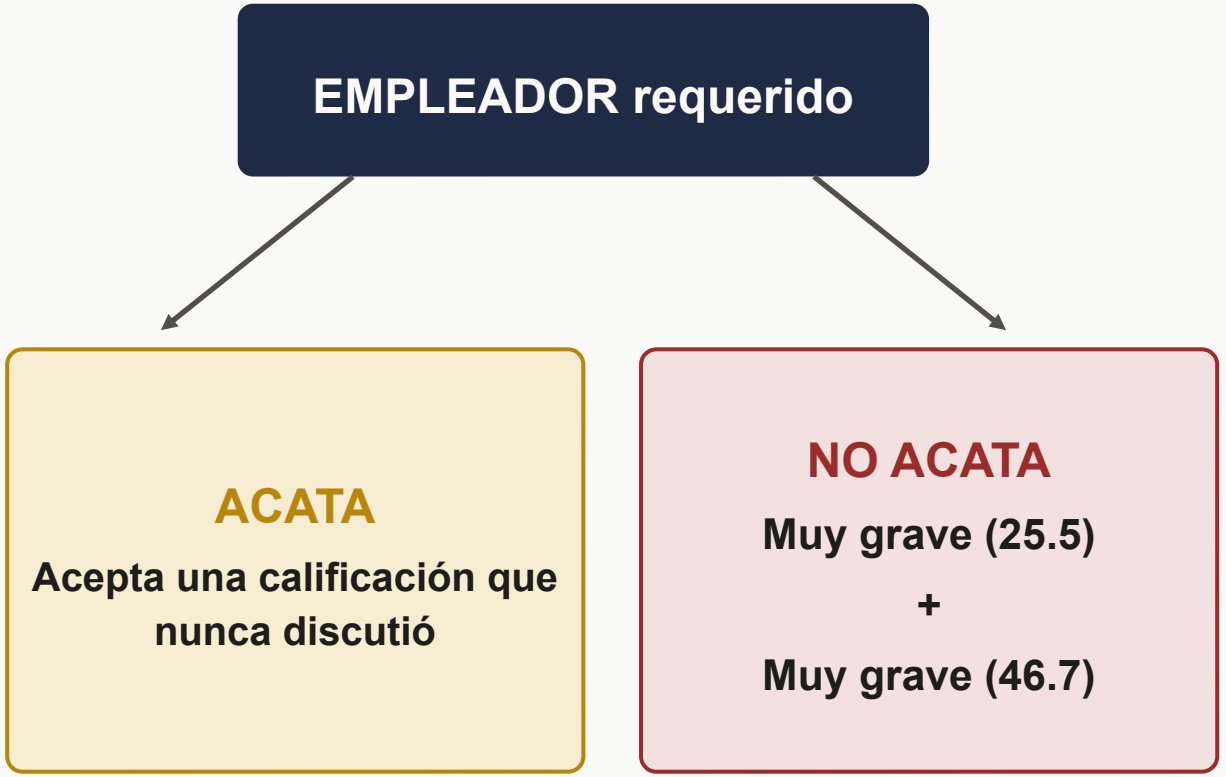
Fuente: Ley 28806, arts. 10, 14, 44 y 45; D.S. 019-2006-TR, arts. 7.2, 17 y 53.

Una orden que no se puede discutir

La medida de requerimiento: no impugnable y bajo amenaza de una segunda sanción

> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 206.2 de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las medidas inspectivas de advertencia y de requerimiento no serán susceptibles de impugnación, lo que se entiende sin perjuicio del derecho de defensa de los interesados en el seno del procedimiento sancionador.

> "7.2 Las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatoria son diligencias previas al procedimiento sancionador, que se efectúan de oficio por la Inspección del Trabajo para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y, en caso de contravención, adoptar las medidas que procedan en orden a garantizar o promover su cumplimiento.
>
> Su inicio y desarrollo se llevará a cabo de acuerdo con los trámites y requisitos regulados en la Ley, en el presente Reglamento, así como en las restantes normas de desarrollo que se dicten, no siendo de aplicación las disposiciones contenidas en el Título II del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS, salvo por expresa remisión a las mismas." *(*) Numeral*



"La defensa llega tarde"

Fuente: Ley 28806, art. 14; D.S. 019-2006-TR, arts. 7.2, 25.5 y 46.7; ponencia, acápite II.2.

¿Inspector o juez?

Sin contradictorio · sin prueba · sin descargos… ¿y declara la desnaturalización?

PROCESO PENAL ACUSATORIO

1 **Fiscal investiga**

2 **Fiscal acusa**

3 **Juez decide tras juicio con contradictorio**

El fiscal no impone reparación civil.

≠

ACTUACIÓN INSPECTIVA

1 **Inspector investiga**

2 **Inspector califica el vínculo**

3 **Inspector ordena dar / hacer**

El inspector sí ordena… sin juez.

Fuente: ponencia, acápite II.3.d.

Derechos constitucionales comprometidos

La medida de requerimiento que "desnaturaliza" se emite de plano, sin escuchar al empleador

1

Debido procedimiento

Art. 139.3 Const. · IV.1.2 LPAG

Oír antes de decidir

2

Derecho de defensa

Art. 139.14 Const. · STC 05514-2005-PA/TC

"En ningún estado del proceso"

3

Legalidad

IV.1.1 LPAG

Reglamento ≠ Ley

4

Contradictorio

Conflicto intersubjetivo

Trabajador vs. empleador, sin trilateral

"…actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados"

— Morón Urbina (2019), p. 84

Fuente: ponencia, acápite II.3 (a)–(d).

Cas. 141-2023-Loreto: el límite a SUNAFIL

La desnaturalización es competencia exclusiva del juez laboral (26/01/2026)

SUMILLA

Sumilla. Es competencia exclusiva del Juez de trabajo la desnaturalización de los contratos; mientras que, la competencia sancionadora de la SUNAFIL se ciñe a imposición de multas que son consecuencia del incumplimiento de las leyes sociolaborales, mas no propiamente el análisis de la desnaturalización del contrato.

Ley 28806, art. 3 Solo promover, supervisar y fiscalizar

Sin procedimiento No hay cauce para calificar el vínculo

Art. 14 No habilita ordenar planilla indeterminada

CONSIDERANDO DÉCIMO QUINTO

DÉCIMO QUINTO. En ese contexto, según lo previsto en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley General de Inspección de Trabajo, la función de la SUNAFIL se limita a promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las leyes, mas no así para declarar la desnaturalización de contratos laborales, cuya facultad es propia y exclusiva del juez laboral, máxime si el referido ente administrativo no posee un procedimiento *(regulado normativamente)* que le permita determinar si una relación laboral se encuentra desnaturalizada o no, lo que puede traer con consigo la vulneración de derechos constitucionales de la parte contraria. Por tanto, durante su labor de fiscalización, no puede obligar *-amparándose en requerimientos previstos en el artículo 14 de la acotada Ley-* a los empleadores a registrar a los trabajadores en las planillas de pagos a tiempo indeterminado sin antes asegurarse de que los beneficiarios cumplen estrictamente con las condiciones y requisitos establecidos por cada régimen laboral, ya sea público, privado o especial, especialmente cuando se trata de entidades estatales.

Resultado: SUNAFIL “se ha excedido en sus funciones”; se anulan las multas

Fuente: Cas. 141-2023-Loreto, sumilla y cons. décimo quinto y décimo sexto.

Cas. 4656-2024-Lima: ¿y el conflicto intersubjetivo?

Principios jurisprudenciales 2 y 3 · cons. 22 (14/05/2026)

CRITERIO PRINCIPAL

2.- La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), como autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo, ostenta plena competencia y atribución legal para aplicar el principio de primacía de la realidad y constatar directamente la desnaturalización de los contratos (sean de naturaleza civil, mercantil o regímenes especiales fraudulentos). Dicha constatación administrativa no invade la exclusividad de la función jurisdiccional, puesto que la SUNAFIL verifica el incumplimiento de la norma con el fin de fiscalizar, prevenir, requerir medidas correctivas e imponer sanciones administrativas en tutela del orden público laboral.

3.- El órgano jurisdiccional laboral (Poder Judicial) mantiene incólume su potestad exclusiva y excluyente para resolver conflictos intersubjetivos, tutelar derechos reclamados en juicio (reposición, pago de adeudos, indemnizaciones) y emitir sentencias declarativas, constitutivas o de condena revestidas de la autoridad de cosa juzgada. Si bien el Juez de Trabajo también verifica la desnaturalización del contrato, lo hace en calidad de presupuesto fáctico integrante de la causa de pedir para otorgar tutela efectiva.

La tesis

SUNAFIL: verifica → fiscaliza y sanciona

Juez: verifica → resuelve el conflicto

Reflexión

1. Ordenar planilla indeterminada ya define la relación trabajador–empleador
2. Eso es un conflicto intersubjetivo, el que la propia Cas. reserva al juez
3. Se resuelve sin descargos ni contradictorio

Una declaración de derechos con nombre de "verificación"

Fuente: Cas. 4656-2024-Lima, sumilla y cons. 15, 19 y 22; ponencia, acápite III.2.

El caso resuelto: lo que hizo SUNAFIL

Cas. 4656-2024-Lima · 108 serenos de la Municipalidad de San Isidro, bajo CAS

CONS. 23 · LA SANCIÓN

23. Corresponde a esta Sala Suprema proceder al análisis del caso concreto. La controversia se centra en el Acta de Infracción emitida por SUNAFIL, mediante la cual impuso sanción a la entidad edil por no registrar en la planilla de la actividad privada (Decreto Legislativo 728) a ciento ocho (108) servidores que prestaban funciones como personal de serenazgo ("serenos"), manteniéndolos irregularmente bajo el régimen CAS.

CONS. 26 · LA ORDEN

26. En este contexto, el inspector comisionado de SUNAFIL no creó un régimen laboral nuevo ni se arrogó potestades de control difuso. Su labor consistió en aplicar el principio de primacía de la realidad y el mandato de la ley para verificar la desnaturalización del vínculo. Constató que los 108 trabajadores realizaban labores de obreros; verificó la contravención al artículo 37 de la Ley 27972; y, consecuentemente, ejerció su legítima facultad de exigir la regularización de la conducta en el T-Registro y de sancionar el impago de beneficios legales (CTS y gratificaciones).

Constata

CAS = fraude; serenos son obreros (D. Leg. 728)

Exige

Regularizar en el T-Registro como régimen privado

Sanciona

Multa por no registrar + impago de CTS y gratificaciones

La contradicción

Fijar el régimen laboral de 108 trabajadores y exigir su registro decide la relación trabajador–empleador: el conflicto intersubjetivo que el principio 3 reserva al juez.

Fuente: Cas. 4656-2024-Lima, cons. 1, 23, 25, 26 y 22.3; ponencia, acápite III.2. La sentencia no transcribe el texto de la medida de requerimiento.

Conclusiones y propuesta

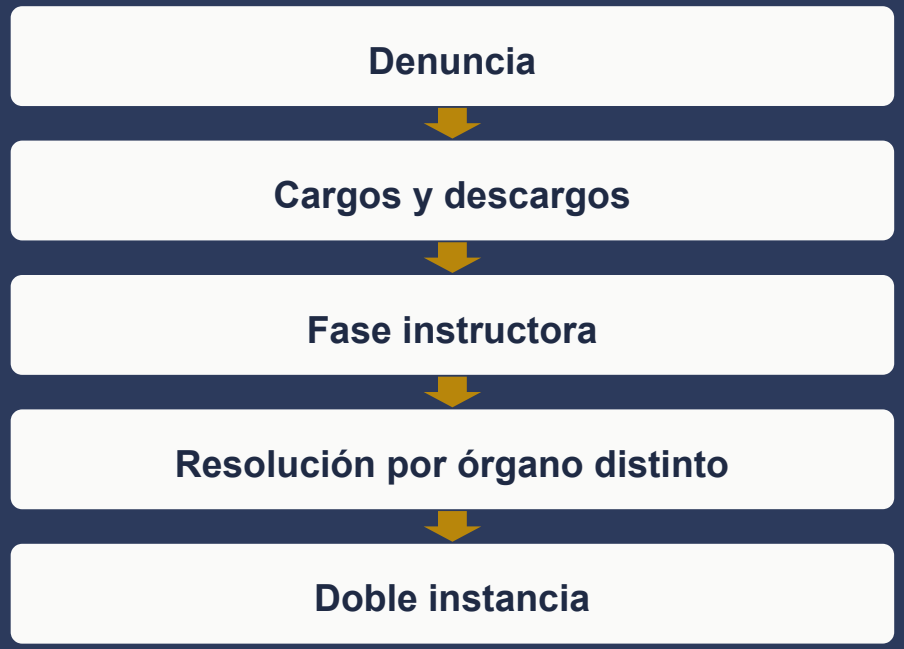
1 **No en la etapa inspectiva**
Sin defensa no hay calificación válida

2 **Competencia del juez laboral**
Art. 2.1.a) NLPT

3 **SUNAFIL conserva la multa**
Sanciona; el juez declara

4 **Unificar criterios**
Pleno casatorio

Alternativa: trilateral por ley (modelo INDECOPI)



Proteger al trabajador sin sacrificar el debido procedimiento.

Fuente: ponencia, acápite IV.