



**Ciencia Latina**  
Internacional

Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.  
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), julio-agosto 2024,  
Volumen 8, Número 4.

[https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v8i4](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i4)

**INSPECCIÓN DEL TRABAJO Y RESPONSABILIDAD  
ADMINISTRATIVA SOLIDARIA EN LOS  
CONSORCIOS EN LA SUPERINTENDENCIA  
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL**

**LABOR INSPECTION AND SOLIDARITY ADMINISTRATIVE  
RESPONSIBILITY IN CONSORTIA IN THE NATIONAL  
SUPERINTENDENCY OF LABOR SUPERVISION**

**Manuel Alexander Herrada García**  
Universidad Católica de Santa María, Perú

DOI: [https://doi.org/10.37811/cl\\_rem.v8i4.12353](https://doi.org/10.37811/cl_rem.v8i4.12353)

## Inspección del Trabajo y Responsabilidad Administrativa Solidaria en los Consorcios en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

Manuel Alexander Herrada García<sup>1</sup>

[mherradag@gmail.com](mailto:mherradag@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0001-9282-5728>

Universidad Católica de Santa María

Perú

### RESUMEN

El presente artículo parte de la problemática que actualmente se advierte en los procedimientos administrativos sancionadores de la inspección del trabajo seguidos contra de Consorcios, debido a que no existe un protocolo de fiscalización que permita llevar a cabo un procedimiento adecuado que permita determinar la responsabilidad solidaria de los miembros que lo conforman. En ese sentido, el objetivo principal del presente trabajo fue establecer de qué forma a través la Inspección del trabajo, se determina la responsabilidad administrativa solidaria en los Consorcios en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL. En función a ello, se abordó el procedimiento seguido por la Inspección del trabajo, desde la realización de actuaciones inspectivas llevadas a cabo por los Inspectores de Trabajo, hasta la determinación de la responsabilidad solidaria a través del procedimiento administrativo sancionador por la comisión de infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo y/o a la labor inspectiva, concluyéndose que a través de la Inspección del Trabajo es posible determinar la responsabilidad administrativa solidaria de los miembros que conforman el Consorcio; sin embargo, se requieren de instrumentos que viabilicen y homogenicen las actuaciones inspectivas realizadas por los Inspectores de Trabajo, de modo tal que, una vez instaurado el procedimiento administrativo sancionador, no existan vicios que afecten el procedimiento.

**Palabras clave:** inspección del trabajo, acta de infracción, procedimiento administrativo sancionador, consorcio, responsabilidad solidaria

---

<sup>1</sup> Autor principal

Correspondencia: [mherradag@gmail.com](mailto:mherradag@gmail.com)

# Labor Inspection and Solidarity Administrative Responsibility in Consortia in the National Superintendency of Labor Supervision

## ABSTRACT

The present article addresses the current issues observed in the administrative sanctioning procedures of labor inspections carried out against Consortia, due to the lack of an inspection protocol that allows for an adequate procedure to determine the joint liability of the members forming them. In this regard, the main objective of this work was to establish how, through Labor Inspection, joint administrative liability is determined in Consortia within the National Superintendence of Labor Inspection - SUNAFIL. In line with this, the procedure followed by the Labor Inspection was addressed, from the conduct of inspection actions carried out by Labor Inspectors to the determination of joint liability through the administrative sanctioning procedure for committing violations of the socio-labor, safety and health regulations, and/or the inspection work, concluding that through the Labor Inspection it is possible to determine the joint administrative liability of the members that make up the Consortium. However, instruments are required to facilitate and standardize the inspection actions carried out by Labor Inspectors, so that once the administrative sanctioning procedure is established, there are no flaws affecting the procedure.

**Keywords:** labor inspection, infraction report, administrative sanctioning procedure, consortium, joint liability

*Artículo recibido 27 junio 2024  
Aceptado para publicación: 30 julio 2024*



## INTRODUCCIÓN

En el Perú, la Inspección del Trabajo se encuentra regulada por la Ley N.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (LGIT), publicada el 22 de julio de 2006 y reglamentada mediante Decreto Supremo N.º 019-2006-TR del mismo año. Dicha norma establece que, el Sistema de Inspección del Trabajo, tiene a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), como la Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo, siendo esta entidad un 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 y proponer la emisión de normas sobre dichas materias.

Esa función fiscalizadora a la que hace referencia la LGIT, es lo que se conoce como Inspección del trabajo, definida según la misma norma, como un servicio público que tiene como finalidad vigilar el cumplimiento normativo de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, así como exigir las responsabilidades administrativas a las que hubiera lugar.

Como es natural, la exigencia de dicha responsabilidad, se determina a través de un procedimiento administrativo sancionador, el cual se encuentra regulado en la LGIT, su Reglamento (RLGIT) y, el T.U.O. de la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS. En función a ello, el principio de causalidad contemplado en numeral 8 del artículo 248º de la LAPG, establece que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, pero ¿qué ocurre cuando la conducta omisiva recae en un Consorcio?

Es importante precisar, que el numeral 42.1 del artículo 42º de la LGIT, señala que cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición normativa corresponda a varios sujetos conjuntamente, éstos responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.

Por su parte, la Ley General de Sociedades establece que el contrato de consorcio “Es el contrato por el cual dos o más personas se asocian para participar en forma activa y directa en un determinado negocio o empresa con el propósito de obtener un beneficio económico, manteniendo cada una su propia autonomía” (Ley N.º 26887 – Ley General de Sociedades, 1997, Art. 445). Conforme a ello, los



Consortios como contratos asociativos no tienen personalidad jurídica, es decir, son incapaces de contraer derechos y obligaciones por sí mismos y con terceros, es por ello que la responsabilidad sobre las obligaciones contraídas deben ser asumidas por los miembros que lo conforman.

La SUNAFIL, no tiene un procedimiento definido para llevar a cabo una fiscalización de manera adecuada sobre los Consortios, lo que representa un problema que continuamente afecta el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador a la hora de determinar la responsabilidad del o los obligados por los incumplimientos de obligaciones de naturaleza sociolaboral, en seguridad y salud en el trabajo y/o a la labor inspectiva.

### **Inspección del Trabajo**

La Inspección es una actividad, función o potestad que tienen las administraciones públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de las normas previstas en el ordenamiento jurídico (Saco y Campos, 2013).

En ese mismo sentido, Toyama y Rodríguez (2014) precisan que la “La inspección del trabajo constituye una función pública, una responsabilidad del Estado derivada del carácter social de este.” (p. 11).

Por otra parte, al referirse a la Inspección del trabajo, la OIT (2011) señala que:

La inspección del trabajo es una función pública de la administración del trabajo que vela por el cumplimiento de la legislación laboral en el centro de trabajo. Su papel principal es convencer a los interlocutores sociales de la necesidad de cumplir con la ley en el centro de trabajo y de su interés mutuo de que así sea, a través de medidas preventivas, educativas y, donde resulte necesario, coercitivas. (p. 8)

Ahora bien, LGIT define a la Inspección del Trabajo como un “servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, encontrándose facultadas para exigir las responsabilidades administrativas derivadas por tales incumplimientos, todo esto, en función a lo establecido en el Convenio N°. 81 de la Organización Internacional del Trabajo”. (Ley N.º 28806, 2006, Art. 1). En función a dicha definición, podemos decir que la Inspección del trabajo cumple una función pública, recayendo tal responsabilidad en el Estado, al ser esta de necesidad de social. Es importante remarcar que el Estado es quien asume la obligación de fomentar el empleo a



través de la emisión normas, pero no solo ello, sino también, de brindar garantías para el cumplimiento de tales normas a través de políticas sobre la fiscalización laboral (Toyama y Rodríguez, 2014).

### **Acta de Infracción**

El Acta de Infracción es el documento elaborado y registrado por los Inspectores de Trabajo, cuando en el desarrollo de sus actuaciones inspectivas, se verifique la comisión de infracciones por incumplimiento al ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. En ese sentido, el Acta de Infracción dará lugar a la instauración del procedimiento administrativo sancionador. En las palabras de Toyama y Rodríguez (2014,) “las actas de infracción son los documentos donde se registran las consecuencias y verificaciones respecto del incumplimiento de las disposiciones legales o convencionales en materia sociolaboral” (p. 379).

Dicho esto, debemos señalar que, respecto al contenido de las Acta de Infracción, el Reglamento de la Ley General de Inspección, (en lo sucesivo, RLGIT), señala lo siguiente:

#### “Artículo 54.- Contenido de las actas de infracción

El acta de infracción que se extienda debe poseer el siguiente contenido mínimo:

- a) Identificación del sujeto responsable, con expresión de su nombre y apellidos o razón social, domicilio y actividad económica. Idénticos datos de identificación se reflejarán para los sujetos que deban responder solidaria o subsidiariamente. En caso de obstrucción a la labor inspectiva o de empresas informales, se consignarán los datos que hayan podido constarse.
- b) La autoridad competente para imponer sanción, con expresión de la norma que le atribuye su competencia.
- c) Los medios de investigación utilizados para la constatación de los hechos en los que se fundamenta el acta.
- d) Los hechos comprobados por el inspector del trabajo, constitutivos de infracción.
- e) La infracción o infracciones en las que se subsumen los hechos comprobados, los preceptos y normas que se estiman vulneradas, su calificación y tipificación legal.
- f) La sanción que se propone, su cuantificación y graduación, con expresión de los criterios utilizados a dichos efectos. De apreciarse la existencia de reincidencia en la comisión de una infracción, debe consignarse dicha circunstancia con su respectivo fundamento.



g) La responsabilidad que se imputa a los sujetos responsables, con expresión de su fundamento fáctico y jurídico.

h) La identificación del inspector o de los inspectores de trabajo que extienden el acta de infracción con sus respectivas firmas.

i) La fecha del acta y los datos correspondientes para su notificación” (Decreto Supremo N.º 019-2006-TR, 2006).

Sobre este punto, debemos precisar que, aunado a los requisitos señalados en el párrafo precedente, la Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII – Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 216-2021-SUNAFIL, establece que las Actas de Infracción también deberán contener la identificación de los trabajadores o personas que haya sido afectadas por las infracciones constatadas.

Debemos resaltar que el Acta de Infracción, es el instrumento que dará inicio a la instauración del procedimiento administrativo sancionador, en ese sentido, dicho documento, aparte de contener los requisitos señalados en los párrafos precedentes, debe estar correctamente motivada.

### **Procedimiento administrativo sancionador en la inspección del trabajo**

La LGIT, define al procedimiento administrativo sancionador en la Inspección del Trabajo, como un procedimiento especial, el cual se inicia siempre de oficio con la notificación de la imputación de cargos al administrado, el mismo que contiene actos y diligencias orientados a determinar la existencia de responsabilidad por la comisión de infracciones sociolaborales, de seguridad y salud en el trabajo, así como a la labor inspectiva, las cuales han sido advertidas a través de actas de infracción emitidas por los Inspectores de Trabajo en el marco de sus competencias.

De acuerdo a Guzmán (2020) “la administración se encuentra facultada para sancionar a los administrados por la comisión de infracciones establecidas por el ordenamiento jurídico” (p. 422).

De acuerdo a ello, los procedimientos administrativos sancionadores, dentro de los cuales se encuentra el de la Inspección del Trabajo, deben guardar relación con lo establecido en el T.U.O. de la Ley N° 27444, esto, con la finalidad de que exista uniformidad en el tratamiento del procedimiento sancionador y se observen las garantías del debido procedimiento para que el resultado sea justo (Guzmán, 2020).

En consecuencia, en el procedimiento administrativo sancionador de la Inspección del Trabajo, pueden



ser sujetos pasivos de responsabilidad por la comisión de infracciones en materia sociolaboral, seguridad y salud en el trabajado y/o la labor inspectiva, las personas naturales o jurídicas, de Derecho Público o Privado, inscritas o no, sociedades conyugales, sucesiones indivisas u otras formas de patrimonio autónomo (Toyama y Rodríguez, 2009).

Así mismo, también se encuentran comprendidas también otras formas societarias o patrimoniales, tales como consorcios, junta de propietarios, sucesiones intestadas, las cuales necesariamente tiene que tener la condición de empleadores.

### **Contratos Asociativos**

El artículo 438° de la Ley General de Sociedades define al contrato asociativo como “aquel que crea y regula relaciones de participación e integración en negocios o empresas determinadas, en interés común de los intervinientes. El contrato asociativo no genera una persona jurídica, debe constar por escrito y no está sujeto a inscripción en el Registro”. (Ley N.º 26887, 1997)

Por su parte, Laum-Tam (2019), al referirse a los contratos asociativos precisa que:

La doctrina reconoce que tanto las sociedades como los contratos asociativos son contratos que crean una “organización”, debido a que estas tienden a implementar estructuras organizacionales y de gobernanza corporativa para la consecución de objetivos determinados; sin embargo, la diferencia principal entre ellas, es que la organización creada en las sociedades, sí adquiere personalidad jurídica -distinta y autónoma-, a diferencia del caso de los contratos asociativos en donde la ley no reconoce la creación de una persona jurídica, y por tanto, cada parte contratante mantiene su personalidad e individualidad dentro de la organización. (p. 730).

En ese sentido, podemos afirmar que los contratos asociativos permiten ejecutar determinadas fases de una actividad empresarial de forma más eficiente, ya que permiten reducir costos operativos, produciendo que las partes sean más competitivas si éstas se asocian. Así mismo, podrán desarrollar mayores proyectos y planes que individualmente no podrían asumir o de asumirse, el riesgo sería mucho más alto.

Por tanto, podemos decir que los contratos asociativos permiten mejorar los resultados de las actividades comerciales, debido a que esta clase de contratos responden a necesidades propias de las empresas, al



poder vincularse temporalmente, sin la necesidad de crear una persona jurídica ni modificar su estructura accionaria.

A manera de conclusión, tenemos que, el contrato asociativo, es aquel a través del cual dos o más personas naturales y/o jurídicas se asocian en función a interés común, durante un tiempo determinado, sin tener que formar una nueva persona jurídica. Finalmente, debemos señalar que la Ley General de Sociedades contempla dos tipos de contratos asociativos, el contrato de asociación en participación y el contrato de consorcio, siendo este último, materia de análisis en el presente trabajo de investigación.

### **Contrato de Consorcio**

El artículo 445° de la Ley General de Sociedades define al contrato de consorcio como un “contrato por el cual dos o más personas se asocian para participar en forma activa y directa en un determinado negocio o empresa con el propósito de obtener un beneficio económico, manteniendo cada una su propia autonomía” (Ley N.º 26887, 1997)

Conforme a lo precisado en la norma, podemos señalar que el contrato de Consorcio, es un contrato asociativo a través del cual dos o más personas, naturales o jurídicas, denominados consorciados, se asocian para participar en forma directa, activa y abierta, en un negocio por un determinado tiempo, con el propósito de obtener una utilidad o beneficio económico, manteniendo cada consorciado su propia autonomía y personería jurídica.

Podemos afirmar entonces que, este tipo de contrato es muy importante en el sector privado, ya que a través del mismo las empresas pueden asociarse para desarrollar un negocio, estableciendo un sistema organizativo común reuniendo recursos, trabajo y personas, sin la necesidad de conformar una nueva sociedad, siendo por ello un instrumento de cooperación empresarial efectivo.

De igual forma, debemos precisar que este tipo de contrato es muy utilizado en las actividades de contratación con el Estado, dado que permite a las empresas asociarse con el fin de postular como postores en diversas licitaciones, ya que, en muchos casos, de hacerlo manera individual, no podrían calificar para la adjudicación de alguna obra o servicio.

### **Características**

Lau-Tam (2019), precisa que el contrato de consorcio contiene las siguientes características:



- Es un contrato asociativo plurilateral, consensual, típico nominado, principal, oneroso y de presentaciones recíprocas; a plazo determinado o determinable; y no está sujeto a otra formalidad que la de constar por escrito.
- No origina la creación de una persona jurídica; por lo que no cuenta con razón o denominación social.
- Las partes contratantes son denominados consorciados y participan de forma activa y directa en el negocio o empresa, realizando actividades entre ellos y frente a terceros a las que se ha obligado vía las disposiciones del contrato, manteniendo cada uno su propia autonomía.
- Regula las relaciones jurídicas de participación o integración en uno o más negocios o empresa que desarrollan, en donde las partes tienen interés en común.
- Los bienes que cada parte contribuye al consorcio para el desarrollo del negocio o empresa, permanecen en propiedad de la persona que los aportó. Sin embargo, si durante el transcurso de la ejecución del consorcio se hubiese adquirido bienes en forma conjunta rigen las reglas de copropiedad.
- Cada consorciado adquiere derecho y obligaciones a título particular, al realizar operaciones del consorcio con terceros. En ese sentido es la ley y el contrato los que determinan los casos en que procede la responsabilidad solidaria de las partes del consorcio frente a terceros. (p. 743).

### **Responsabilidad solidaria en los consorcios**

En principio, debemos señalar que el Código Civil establece que la “La solidaridad no se presume. Sólo la ley o el título de la obligación la establecen en forma expresa” (Decreto Legislativo N° 295 – Código Civil, 1984, Art. 1183). Ahora bien, sobre la responsabilidad solidaria en los Consorcios, la Ley General de Sociedades señala que:

Cada miembro del consorcio se vincula individualmente con terceros en el desempeño de la actividad que le corresponde en el consorcio, adquiriendo derechos y asumiendo obligaciones y responsabilidades a título particular.

Cuando el consorcio contrate con terceros, la responsabilidad será solidaria entre los miembros del consorcio sólo si así se pacta en el contrato o lo dispone la ley.” (Art. 447, Ley N° 26887 – Ley General de Sociedades, 1997).



Bajo lo mencionado en el artículo citado, cada uno de los miembros del consorcio asume la responsabilidad sobre la realización de determinadas actividades; consecuentemente, cada uno de sus miembros se vincula individualmente frente a terceros en la actividad que le corresponde según lo dispuesto en el contrato de consorcio. Por lo tanto, en función a lo precisado, no podríamos hablar de responsabilidad solidaria entre los miembros del Consorcio, debido a que el artículo menciona claramente que cada uno de sus miembros se vincula individualmente con terceros, en ese sentido, adquieren derechos y obligaciones individualmente. No obstante, la responsabilidad solidaria si es aplicable entre los miembros del Consorcio cuando la ley lo disponga o se haya pactado así en el contrato de consorcio.

### **Responsabilidad solidaria laboral**

Doctrinariamente se ha establecido que responsabilidad solidaria en materia laboral, es una herramienta utilizada para mejorar la tutela de los trabajadores frente a procesos económicos complejos, como es el caso de los Consorcios.

Con la solidaridad laboral, se busca otorgar garantías para la plena protección de los derechos laborales de los trabajadores ante situaciones de incumplimiento por parte de empleadores, especialmente en aquellos casos que revistan complejidad, por tratarse de grupos de empleadores asociados o vinculados, buscándose de esta forma reducir los riesgos que produce la contratación bajo esta clase de modalidad. En función a tales riesgos por el incumplimiento de obligaciones laborales, es que, a través del Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral del año 2008, se buscó determinar si resultaba procedente disponer el pago de obligaciones laborales aplicando la responsabilidad solidaria en función a lo precisado en el artículo 1183 del Código Civil.

En ese sentido, el pleno aprobó por unanimidad la siguiente postura:

“Existe solidaridad en las obligaciones laborales no solamente cuando se configuran los supuestos previstos en el artículo 1183 del Código Civil sino, además, en los casos en los que exista vinculación económica, grupo de empresas o se evidencie la existencia de fraude con el objeto de burlar los derechos laborales de los trabajadores.” (Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral, 2008).



Tal como se puede observar el, Pleno Jurisdiccional estableció que existe responsabilidad solidaria cuando de por medio exista vinculación económica, tal como ocurre en caso de los Consorcios, es decir, que si el trabajador prestó sus servicios para un Consorcio y este no cumple con sus obligaciones laborales, los miembros del Consorcio serán responsables por tales incumplimientos, siendo por ello pasibles de la infracciones y sanciones que se impongan a través del procedimiento administrativo sancionador.

Es así, por ejemplo, que la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema, estableció que:

“Al haberse beneficiado de las labores del demandante corresponde a los miembros integrantes del grupo de empresas, el pago solidario de los beneficios sociales que se han generado a favor del demandante, entre las referidas empresa, sin perjuicio de reconocer que cada una de las empresas tengan una autonomía y personalidad jurídica propia, lo que encuentra justificación en el principio de primacía de la realidad por encima de las otras formas jurídicas, además del carácter tuitivo del Derecho laboral y al prioridad en el pago de las obligaciones laborales establecido en los artículo 24° y 26° de la Constitución Política del Perú, criterio que demás ha sido recogido en el Pleno Jurisdiccional Laboral Nacional del año dos mil ocho...” (Fundamento Décimo Primero, Casación N° 10759-2014-Lima.)

Ahora bien, dado que el contrato de consorcio debe contener las obligaciones que correspondan a cada uno de sus integrantes, puede darse la figura que, dentro del contrato, se haya pactado que uno de los miembros asumirá el pago de las obligaciones tributarias o laborales derivadas de la ejecución del contrato, no obstante, dicha cláusula no exime de responsabilidad al miembro que no estaba obligado al cumplimiento de dichas obligaciones, siendo igualmente responsable, por lo que podrá repetir contra aquel miembro que no actuó conforme a lo establecido en el contrato.

### **Responsabilidad solidaria de los consorcios en el procedimiento administrativo sancionador en la inspección del trabajo**

Teniendo clara la definición del contrato de consorcio, la responsabilidad solidaria y como se encuentra regulada en la norma, debemos señalar que el numeral 42.1 del artículo 42° de la LGIT, establece que “cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una norma corresponda a varios sujetos de



manera conjunta, éstos responderán en forma solidaria por aquellas las infracciones cometidas y por las sanciones que se impongan” (Ley N.º 28806).

Tal disposición, se ve replicada de igual manera en el numeral 251.2. del artículo 251 de la LPAG; no obstante, tanto la LGIT como la LPAG, no establecen una definición de responsabilidad administrativa solidaria. De igual forma, si recurrimos al código civil, tampoco encontramos una definición, sin embargo, en función a lo señalado en la LGIT, podemos decir que la responsabilidad administrativa solidaria, es aquella que recae en uno o más administrados, por el incumplimiento de obligaciones debidamente previstas en leyes de la materia, siendo pasibles de responder por la comisión de infracciones y las sanciones impuestas.

Conforme se ha precisado en párrafos precedente, serán sujetos pasibles de sanción -siempre que tengan la condición de empleador- las personas naturales, jurídicas u otras formas societarias o patrimoniales, como consorcios, sucesiones intestadas, junta de propietarios, entre otros.

En ese sentido, debemos señalar que los Consorcios pueden ser pasibles de sanción, siempre que tengan la condición de empleadores; no obstante, a la fecha no existe un protocolo de fiscalización para llevar a cabo actuaciones inspectivas sobre Consorcios, tal como si ocurre cuando se realizan actuaciones inspectivas sobre otras materias.

Sin perjuicio de lo señalado, debemos precisar que, con la finalidad, de regular de alguna forma las actuaciones inspectivas llevadas a cabo contra Consorcios, se realizaron dos precisiones en el Protocolo N° 003-2019-SUNAFIL/INII – Protocolo para la fiscalización en materia de normas sociolaboral en el Sector Construcción, dado que el sector construcción es en donde existe un mayor incumplimiento de obligaciones laborales.

Dicho protocolo establece en su numeral 7.7.4, que en el caso de tratarse de contratos de colaboración empresarial (Consortio y otros), se requerirá la información respecto a cada uno de los integrantes del mismo, a fin de establecer si existe responsabilidad solidaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 42º de la LGIT. Añade dicho numeral que, en caso que el personal inspectivo advierta que el consorcio no cuenta con RUC, deberá solicitar formalmente a la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva (SIAI), la generación de órdenes de inspección para cada una de las empresas consorciadas,



o en caso que la actuación inspectiva se siga respecto de uno o varios denunciados determinados, se solicitará la generación de ordenes de inspección a las empresas sobre las cuales declararon que laboran. Como puede advertirse, el protocolo en cuestión, establece que los inspectores deben requerir información a cada uno de los miembros que conforman el Consorcio a fin de establecer si existe responsabilidad solidaria, hecho que resulta contradictorio, dado que, si la denuncia formulada se ha realizado contra el Consorcio y teniendo este un representante común (conforme a lo precisado en la Directiva N° 005-2019-OSCE/CD – Participación de Proveedores en Consorcio en las Contrataciones del Estado), todo requerimiento debe realizarse directamente al Consorcio, dado que la orden en cuestión no está dirigida contra los miembros del Consorcio, no siendo factible requerir información a sus miembros al no estar comprendidos en la orden de inspección. Entonces, de detectarse la comisión de infracciones es que se podrá establecer la existencia de responsabilidad solidaria sobre los miembros que conforman el Consorcio.

Otro punto importante señalado en el protocolo, es el referido al Registro Único de Contribuyentes (RUC), dado que este es indispensable para la generación de la orden de inspección. Es por ello conveniente mencionar lo establecido en el Informe N° 165-2009-SUNAT/2B0000 emitido por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), en fecha 17 de agosto del 2009, el cual precisó que los Consorcios que lleven contabilidad independiente a la de sus miembros, deben inscribirse en el RUC, conforme a lo dispuesto en la Resolución de Superintendencia N° 210-2004/SUNAT; ergo, los consorcios que no llevan contabilidad independiente están impedidos de inscribirse en el RUC.

Lo precisado en el párrafo anterior, tiene relación con lo precisado por el Tribunal de Fiscalización Laboral (Exp. Sancionador 009-2020-SUNAFIL/IRE-HVCA), el cual precisa:

“De esa manera, si bien es cierto el Consorcio no tiene personería jurídica, también es cierto que, conforme al segundo párrafo del literal c) del artículo 65° de la Ley del Impuesto a la Renta establece que los: “consorcios, al ser perceptor de rentas de tercera categoría, debe llevar contabilidad independiente de las de sus socios o partes contratantes.” Y en ese sentido puede actuar como agente retenedor de rentas de cuarta y quinta categoría y están habilitados a tener planilla conforme a lo dispuesto por el Decreto Supremo 018-2007-TR. Por tanto, se hacen cargo



del cumplimiento de las responsabilidades de orden laboral respecto de sus trabajadores.” (fundamento 6.29, Resolución N° 001-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala).

“(…) Asimismo, de la documentación presentada por la propia impugnante, obran en el expediente inspectivo Constancias de Alta de Trabajador de la cual se aprecia que como empleador se encuentra registrado la razón social de la impugnante CONSORCIO RIBEREÑO, así como también obran boletas de pago sin firma del trabajador donde se aprecia que la razón social del empleador es CONSORCIO RIBEREÑO, en ese sentido, esta Sala considera que, conforme ha quedado evidenciado de las acciones inspectivas, la impugnante CONSORCIO RIBEREÑO era el empleador responsable del cumplimiento de las normas sociolaborales, y en ese sentido alegar que no se habría identificado plenamente al responsable del incumplimiento de las normas labores materia de investigación no se condice con la documentación presentada por la misma, en la etapa inspectiva.” (fundamento 6.31, Resolución N° 001-2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala)

En este punto, cabe precisar que Guzmán (2021) señala que no siempre las sanciones administrativas son de naturaleza pecuniaria, lo cual obviamente limitaría la aplicación del principio de solidaridad, siendo que el concepto que debería emplearse es del de responsabilidad conjunta, es decir, que cada uno de los obligados sea sancionado en mérito a su participación en la comisión de la infracción. No obstante, como hemos señalado, en el presente caso, las infracciones derivan de incumplimientos de obligaciones de naturaleza laboral, por ende, en función al principio de solidaridad laboral y lo establecido Pleno Jurisdiccional Nacional Laboral, 2008, los miembros del Consorcio responderán de manera solidaria por el incumplimiento de sus obligaciones laborales.

#### **Criterio normativo respecto a la inspección dirigida contra consorcios**

Mediante Resolución de Superintendencia N° 61-2019-SUNAFIL, publicada el 07 de febrero del 2019, se creó el “Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección del Trabajo de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL”, el cual tiene por finalidad analizar casos en los que existen criterios distintos en la aplicación de una norma por parte de las entidades con competencia resolutoria conformantes del sistema de inspección del trabajo, esto, con el fin de contar



de criterios uniformes sobre el sentido de las normas mientras se constituye el Tribunal de Fiscalización Laboral.

Es así que dicho Comité mediante Resolución de Superintendencia N.º 358-2019-SUNAFIL de fecha 30 de diciembre del 2019, emitió un criterio referido a las inspecciones realizadas contra Consorcios, precisándose que “Cuando se presente una denuncia contra un consorcio, se debe emitir ordenes concretas, dirigidas a las empresas consorciadas, en tanto estas se encuentren identificadas. De no estarlo, se podrá generar una orden de inspección genérica, a fin de que durante las actuaciones inspectivas se identifique a los Consorciados.” (Tema N° 1: Inspección de Trabajo dirigida a consorcios).

Tal como se puede apreciar, dicho criterio no establece un procedimiento específico para el Inspector encargado de las actuaciones inspectivas, solo precisa que se debe generar ordenes contra las “empresas consorciadas”, pero no se establece la razón para ello.

Debe apreciarse además que dicho criterio utiliza la denominación “empresas”; sin embargo, conforme se ha detallado en la presente investigación, el Consorcio puede estar conformado por personas naturales y/o jurídicas, por lo que podríamos decir que existe un error sobre la denominación utilizada para describir a los miembros del Consorcio.

En ese sentido, está claro que habiéndose evidenciado que muchas veces las denuncias son presentadas contra Consorcios, puesto que estos tienen la condición de empleador, se optó por emitir este criterio a fin de abordar de alguna forma esta problemática; sin embargo, la misma no resuelve el problema, en la medida que solo se precisa que se deberán generar ordenes contra las “empresas consorciadas” pero no se establece con que finalidad. Tampoco se precisa que sucede con las actuaciones llevadas contra el Consorcio de generarse ordenes contra los miembros del Consorcio.

Conforme ello, debemos señalar que el criterio en mención, solo deja una serie de dudas, lo cual además, genera más carga laboral a los inspectores que llevan a cabo las actuaciones inspectivas, debido a que deberán realizar una nueva investigación contra los miembros del Consorcio.

Es cierto que la finalidad de la Inspección del trabajo es velar por el cumplimiento de la normatividad sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo; sin embargo, esto debe realizarse a través de



procedimientos eficientes que permitan tanto a los trabajadores como a los Consorcios, tener claro el panorama del procedimiento y como este es llevado a cabo.

## CONCLUSIONES

**Primera.** A través de la Inspección del Trabajo es posible determinar la responsabilidad administrativa solidaria en los Consorcios; sin embargo, para que esta se realice de manera correcta, se requieren de instrumentos que viabilicen y homogenicen las actuaciones inspectivas realizadas por los Inspectores de Trabajo, de modo tal que, una vez instaurado el procedimiento administrativo sancionador, no existan vicios que afecten el procedimiento. Por tanto, el procedimiento inspectivo debe ser homogéneo, de modo tal que los Inspectores lleven a cabo sus actuaciones siguiendo un procedimiento específico, tal como ocurre -por ejemplo- cuando se llevan a cabo inspecciones sobre determinadas materias o sectores, en donde sí existen protocolos que deben ser observados obligatoriamente por estos durante el desarrollo de sus actuaciones.

Conforme a ello, debemos precisar que tanto el Protocolo N° 003-2019-SUNAFIL/INII – Protocolo para la fiscalización en materia de normas sociolaboral en el Sector Construcción, así como el criterio contenido en la Resolución de Superintendencia N° 358-2019-SUNAFIL de fecha 30 de diciembre del 2019, no establecen un procedimiento en específico para este tipo de casos.

**Segunda.** El Sistema Inspectivo cumple un rol fundamental en la Inspección del Trabajo para determinar la responsabilidad administrativa solidaria en los Consorcios, dado que el mismo provee las herramientas necesarias para que la SUNAFIL, como ente rector del sistema de inspección de trabajo, pueda desplegar sus competencias a través de los Inspectores de Trabajo y los servidores que conforman dicho sistema, siendo por ello imperativo contar con profesionales competentes y capacitados, dado que estos son los encargados de velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de la normatividad sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo.

**Tercera.** Las Actuaciones Inspectivas llevadas a cabo por los Inspectores en la Inspección del Trabajo, son fundamentales para determinar la existencia de responsabilidad solidaria en los Consorcios, ya que las conclusiones arribadas contenidas en el Acta de Infracción, son la pieza clave para que, en el procedimiento administrativo sancionador, se pueda establecer correctamente la responsabilidad solidaria de los miembros que conforman el Consorcio.



En ese sentido, cada una de las actuaciones realizadas por los Inspectores de Trabajo, deben sujetarse a las normas y principios que rigen el procedimiento el procedimiento inspectivo, es por ello que resulta fundamental contar con Inspectores debidamente capacitados a fin de que puedan llevar a cabo sus actuaciones de manera correcta.

**Cuarta.** A través del Procedimiento Administrativo Sancionador en la Inspección de trabajo, se puede determinar la existencia de responsabilidad administrativa solidaria en los Consorcios; sin embargo, esto va a depender estrictamente de las actuaciones realizadas por los Inspectores y las conclusiones arribadas en el Acta de Infracción.

Al respecto, es importante precisar que conforme lo señalado en la Ley General de Inspección del Trabajo - Ley N° 28806, en el caso que exista responsabilidad solidaria, es necesario que tal hecho este precisado en el Acta de Infracción, así como la fundamentación legal correspondiente; por lo tanto, para determinar la responsabilidad solidaria en el Consorcios, es necesario que previamente el procedimiento inspectivo se haya llevado de manera correcta y que en el Acta de Infracción se haya establecido la existencia de responsabilidad solidaria.

**Quinta.** El contrato de consorcio en la Inspección de trabajo, sirve para determinar la responsabilidad administrativa solidaria de los miembros que conforman el Consorcio, dado que a través de este se puede identificar a los miembros que conforman el Consorcio, así como las obligaciones que emanan de dicho contrato, facilitando además la labor de los Inspectores de Trabajo.

En ese sentido, es importante señalar que la identificación de los miembros que forman el Consorcio, es fundamental para acelerar el procedimiento inspectivo, ya que, de no contar con dicha información, se deberán realizar otras actuaciones con fin de poder identificar a los miembros. De igual forma, ayudara a tener un panorama más amplio de la finalidad de dichos contratos y otros elementos importantes para el procedimiento, tales como su duración, obligaciones de los miembros del Consorcio, identificación del representante común, porcentaje de participación, entre otras.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arévalo, J. (2016). *Tratado de Derecho Laboral Vela*. Pacífico Editores S.A.C.

Ariñez, M. (2017). *Delimitación de la responsabilidad solidaria tributaria del consorcio con contabilidad independiente* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de PUCP].



Repositorio PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/11968>

Baron , A., Arias Pavón , A. N., & Ozuna Careaga, A. V. (2024). Inteligencia Emocional en Adolescentes de la Aldea de Niños “SOS”. *Emergentes - Revista Científica*, 3(2), 88–106.

<https://doi.org/10.60112/erc.v3i2.64>

Corzo, M. (2017). *La necesidad de regular la responsabilidad solidaria del grupo de empresas en las obligaciones laborales* [Tesis de maestría, Universidad Católica de San María]. Repositorio UCSM. <http://tesis.ucsm.edu.pe/repositorio/handle/UCSM/7747>

Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (2006, 29 de octubre). Ministerio de Trabajo. Diario oficial El Peruano N° 9634.

<https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0029/ley-28806.pdf>

Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (2013, 07 de agosto). Ministerio de Trabajo. Diario oficial el Peruano N° 500778.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-organizacion-y-decreto-supremo-007-2013-tr-971229-1/>

Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (2013, 25 de octubre). Ministerio de Trabajo. Diario oficial el Peruano N° 505735.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-el-reglamento-de-organizacion-y-decreto-supremo-n-009-2013-tr-1005434-2/>

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, T.U.O. de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (2019, 25 de enero). Ministerio de Justicia. Diario oficial El Peruano N° 14805.

<https://www.gob.pe/institucion/mtpe/normas-legales/279563-004-2019-jus>

Decreto Supremo N° 003-97-TR, T.U.O. del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (1997, 27 de marzo). Ministerio de Trabajo. Diario oficial El Peruano N° 6116. [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS\\_003\\_1997\\_TR.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_003_1997_TR.pdf)

Directiva N° 001-2020-SUNAFIL/INII, Directiva sobre el ejercicio de la función inspectiva (2021, 11 de agosto). Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Diario oficial El Peruano N°



16162. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-version-2-de-la-directiva-n-001-2020-sunafilinii-resolucion-n-216-2021-sunafil-1980760-1/>

Directiva N° 01-2017-SUNAFIL-INII, Directiva que regula el procedimiento sancionador del sistema de inspección del trabajo (2021, 29 de junio). Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. Diario oficial El Peruano N° 16090.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-version-2-de-la-directiva-n-001-2017-sunafilin-resolucion-no-190-2021-sunafil-1967670-2/>

Directiva N° 005-2019-OSCE/CD, Participación de proveedores en consorcio en las contrataciones del estado (2019, 29 de enero). Organismo Supervisor de las Contrataciones con del Estado. Diario oficial El Peruano N° 14810.

[https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/Directivas\\_2019/DIRECTIVA\\_05-2019-OSCE.CD\\_Consorcios.pdf](https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/Directivas_2019/DIRECTIVA_05-2019-OSCE.CD_Consorcios.pdf)

Fernández C., F. (2024). Determinación De Erodabilidad En Áreas De Influencia Cuenca Poopo Región Andina De Bolivia. *Horizonte Académico*, 4(4), 63–78. Recuperado a partir de

<https://horizonteacademico.org/index.php/horizonte/article/view/19>

Guzmán, C. (2021). *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Instituto Pacífico S.A.C.

Guzmán, C. (2020). *Procedimiento Administrativo General Tomo I*. Instituto Pacífico S.A.C.

Guzmán, C. (2020). *Procedimiento Administrativo General Tomo II*. Instituto Pacífico S.A.C.

Gutiérrez Vargas, L. (2023). Impacto positivo del COVID-19 en el ámbito educativo: Desarrollo de competencias digitales y oportunidades en la educación remota. *Estudios Y Perspectivas Revista Científica Y Académica*, 3(2), 82–112. <https://doi.org/10.61384/r.c.a.v3i2.35>

Huamán, L. (2019). *Procedimiento Administrativo General*. Jurista Editores E.I.R.L.

Laura, E., Vinelli, M. y Delgado, P. (2019). *La problemática de la responsabilidad tributaria del contrato de consorcio: análisis y aportes a partir de la regulación societaria en el Perú* [Tesis de maestría, Universidad Esan]. Repositorio Institucional.

<https://repositorio.esan.edu.pe/handle/20.500.12640/1723>

Lau-Tam, A. (2019), *Comentarios a la Ley General de Sociedades*. Jurista Editores.



- Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (2006, 22 de julio). Congreso de la Republica. Diario oficial El Peruano N° 9535. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0029/ley-28806.pdf>
- Ley N° 26887, Ley General de Sociedades (1997, 9 de diciembre). Congreso de la Republica. Diario oficial El Peruano N° 6374. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0004/2-ley-general-de-sociedades-1.pdf>
- Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (2014, 11 de julio). Congreso de la Republica. Diario oficial El Peruano N° 12916. <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Ley%2030225%20Ley%20de%20contrataciones-julio2014.pdf>
- Martín, R. (2021). *Derecho Administrativo, un enfoque teórico-práctico para la aplicación de las normas del procedimiento administrativo*. Gaceta Jurídica S.A.C.
- Martínez, A. (2017). *La responsabilidad solidaria en el contrato de trabajo* [Tesis de maestría, Universidad Católica de San María]. Repositorio UCSM. <http://tesis.ucsm.edu.pe/repositorio/handle/UCSM/7443>
- Mendizábal, G. (2019). *Estudio de derecho comparado de la inspección del trabajo en Latinoamérica*. Revista Latinoamericana de Derecho Social, (28). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/13147>
- Morón, J. (2019), *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomos I y II*. Gaceta Jurídica.
- Morales Fretes, F. R., & Ramírez Davalos, Y. G. (2023). Experiencia vivida por pacientes en diálisis peritoneal domiciliaria: Estudios de casos en la ciudad Pilar, Paraguay. Revista Veritas De Difusão Científica, 4(2), 37–54. <https://doi.org/10.61616/rvdc.v4i2.45>
- Medina Nolasco, E. K., Mendoza Buleje, E. R., Vilca Apaza, G. R., Mamani Fernández, N. N., & Alfaro Campos, K. (2024). Tamizaje de cáncer de cuello uterino en mujeres de una región Andina del Perú. Arandu UTIC, 11(1), 50–63. <https://doi.org/10.69639/arandu.v11i1.177>
- Organización Internacional del Trabajo (2011). *Inspección del Trabajo: Lo que es y lo que hace*. Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo.



[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/  
lab\\_admin/documents/instructionalmaterial/wcms\\_152884.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf)

Protocolo N° 003-2019-SUNAFIL/INII – Protocolo para la fiscalización en materia de normas sociolaborales en el sector construcción, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 153-2019-SUNAFIL

Saco M. y Campos D. (2013). *En búsqueda de un sistema de fiscalización y supervisión laboral adecuado: A propósito de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral*. Revista Ius Et Veritas (N° 46), 450-465.

Sánchez Madriz, L. J., Soto Benavides, D. C., Palma González, L. D., Camacho Arias, N. P., & Shion Pérez, J. F. (2024). Protocolos de Transfusión Masiva: Una Revisión Actualizada. Revista Científica De Salud Y Desarrollo Humano, 5(2), 410–421.

<https://doi.org/10.61368/r.s.d.h.v5i2.140>

Toyama, J. (2015). *El Derecho Individual del Trabajo en el Perú*. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Eguiguren A. (2009). *Jurisprudencia sobre Inspecciones Laborales*. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Rodríguez, F. (2009) *Mecanismos de defensa en la inspección laboral*. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Rodríguez, F. (2011). Como afrontar una visita inspectiva. Gaceta Jurídica S.A.

Toyama, J. y Rodríguez, F. (2014). *Manual de Fiscalización Laboral*. Gaceta Jurídica S.A.

