



“Decenio de las personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la consolidación del Mar de Grau”

RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 018 -2016-SUNAFIL /ILM

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 938-2015-SUNAFIL/ILM/SIRE3
SUJETO RESPONSABLE : MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO

Lima, 21 de enero de 2016

VISTO: el recurso de apelación interpuesto por la **MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO** (en adelante, la **inspeccionada**) en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 321-2015-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 02 de octubre de 2015 (en adelante la **resolución apelada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806 (en adelante, la **LGIT**) – y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, el **RLGIT**)

I. ANTECEDENTES

Del procedimiento de actuaciones inspectivas

Mediante Orden de Inspección N° 5047-2015-SUNAFIL/ILM, de fecha 04 de mayo de 2015, se dio inicio al procedimiento de verificación de cumplimiento del ordenamiento sociolaboral.

Dicho procedimiento culminó con la emisión del Acta de Infracción N° 937-2015 (en adelante, el **Acta de Infracción**) en la que se determinó la comisión de una (1) infracción en relaciones laborales y de dos (2) infracciones a la labor inspectiva.

De la Resolución apelada

Obra en autos la resolución apelada, que en mérito al Acta de Infracción sanciona al sujeto inspeccionado con una multa ascendente a la suma de S/. 20,212.50 (veinte mil doscientos doce con 50/100 nuevos soles), por haber incurrido en las infracciones consignadas en el considerando 60 de la mencionada resolución, conforme se detalla a continuación:

| N.° | MATERIA | CONDUCTA INFRACTORA | NORMATIVA VULNERADA | TIPO LEGAL Y CALIFICACIÓN | N.° DE TRABAJADORES AFECTADOS | MULTA IMPUESTA | REDUCCIÓN AL 35% |
|-----------------------------|----------------------|---|---|--|-------------------------------|---------------------|------------------------|
| 1 | Relaciones laborales | No acreditó el pago del descanso vacacional por cada año completo de servicios correspondiente a los períodos 2012-2013 y 2013-2014, a favor del ex trabajador José Manuel Villanueva Márquez | Artículo 10° del Decreto Legislativo N° 713 | Numeral 25.6 del artículo 25 del RGLIT MUY GRAVE | 1 | S/. 19,250.00 | APLICA S/. 6,737.50 |
| 2 | Labor inspectiva | La inasistencia a la comparecencia de fecha 29.05.2015 | Artículos 9° y 36° de la LGIT | Numeral 46.10 del artículo 46 del RGLIT MUY GRAVE | 1 | S/. 19,250.00 | APLICA S/. 6,737.50 |
| 3 | Labor inspectiva | No cumplir con la Medida de Requerimiento de fecha 26.05.2015 | Artículos 9° y 36° de la LGIT | Numeral 46.7 del artículo 46 del RGLIT MUY GRAVE | 1 | S/. 19,250.00 | APLICA S/. 6,737.50 |
| MONTO TOTAL IMPUESTO | | | | | | S/.20,212.50 | |



PERÚ

SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN LABORALIntendencia de Lima
Metropolitana

Del recurso de apelación presentado por el sujeto inspeccionado

Con fecha 9 de diciembre de 2015, la inspeccionada interpuso recurso de apelación, en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 320-2015-SUNAFIL/ILM/SIRE3, en base a los argumentos siguientes:

- i) Considera que se ha vulnerado el debido proceso pues la Inspección del Trabajo carece de competencia para realizar la verificación dispuesta en la Orden de Inspección 5047-2015-SUNAFIL/ILM - de conformidad a lo establecido en los artículos 4° y 5° de la LGIT-, pues el ex trabajador laboró bajo el régimen laboral CAS; por lo que la resolución apelada debe ser declarada nula.
- ii) Precisa que como gobierno local, se encuentra facultado para realizar la contratación de personal bajo el régimen laboral público o privado, conforme se expone en el artículo 37° de la Ley Orgánica de Municipalidades. Por ello, la contratación de personal bajo el Decreto Legislativo N° 1057 se encuentra permitida. Así, el Tribunal Constitucional reconoce que en el Estado pueden coexistir dichos regímenes, según se observa en el considerando quinto de la sentencia recaída en el expediente N° 219-2015-13, JELPL, más aún el citado Decreto Legislativo no hace referencias a categorías de empleados como obreros o empleados.
- iii) Señala que el inferior en grado ha usurpado funciones, teniendo en cuenta que el ex trabajador estuvo bajo el régimen CAS, y en atención a la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1023, la función de fiscalización es de competencia exclusiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- iv) Manifiesta su oposición a lo expuesto en los considerandos 11, 12, 13 y 17 de la resolución apelada, afirmando que la SUNAFIL no tiene facultad para expedir resoluciones condenatorias, constitutivas o declarativas de derechos, pues conforme lo expuesto en el artículo 138° y 200° de la Constitución Política del Perú, la aplicación del control difuso corresponde al Poder Judicial, concordante con el artículo 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial y a lo expuesto en el Fundamento 35 de la sentencia recaída en el expediente N° 04293-2012-PA/TC.
- v) Estima que se contraviene el precedente vinculante recaído en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC, el cual dispone que no procede la (re)incorporación de un ex trabajador mientras no se haya acreditado su ingreso mediante concurso público de méritos a una plaza presupuestada y de duración indeterminada.
- vi) Asevera que ha acreditado que nunca tuvo la obligación de realizar el pago de la remuneración vacacional requerida, por lo que corresponde dejar sin efectos las sanciones impuestas por la labor inspectiva, ya que al no existir la obligación principal corre la misma suerte las accesorias.

II. CUESTIONES EN ANÁLISIS

1. Establecer si los argumentos sostenidos por la recurrente contradiciendo la resolución apelada resultan amparables.
2. Determinar si corresponde confirmar la Resolución de Sub Intendencia apelada, por haber incurrido la inspeccionada en las infracciones previstas en el RLGIT.



PERÚ

SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN LABORALIntendencia de Lima
Metropolitana

III. CONSIDERANDOS

Del contenido de la resolución

1. El artículo 48 de la LGIT, establece lo siguiente:

"artículo 48.- Contenido de la resolución

48.1 La resolución que impone una multa debe estar fundamentada, precisándose el motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida y los trabajadores afectados.

48.2 Contendrá expresamente tanto en la parte considerativa y resolutive el mandato de la Autoridad Administrativa de Trabajo, dirigido al sujeto o sujetos responsables, para que cumplan con subsanar las infracciones por las que fueron sancionados. La resolución consentida o confirmada tiene mérito ejecutivo respecto de las obligaciones que contiene."

2. En el escrito de apelación, la inspeccionada cuestiona la competencia de Sistema de Inspección del Trabajo para la verificación del cumplimiento de normas sociolaborales del ex trabajador, pues de acuerdo al artículo 4° de la LGIT¹, el ejercicio de la función inspectiva se realiza respecto de aquellos trabajadores que se encuentren bajo el régimen de la actividad privada.
3. Si bien se aprecia que el ex trabajador estuvo registrado en la Planilla Electrónica de la inspeccionada del 16.03.2012 al 28.02.2015, bajo el régimen CAS, en los documentos denominados "Adenda al Contrato Administrativo de Servicios"² se aprecia que el ex trabajador fue contratado para prestar servicios en la Sub Gerencia de Serenazgo, y en las boletas de pago³ se detalla que efectuó servicios como personal de seguridad.
4. Este hecho guarda relevancia, pues el artículo 37^{o4} de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972 – establece que a los obreros de las municipalidades les corresponde el régimen laboral de la actividad privada.
5. Esta postura es recogida por el Tribunal Constitucional pues en las sentencias recaídas en los expedientes N° 1869-2004-AATC⁵, 3061-2003-AA/TC, 04983-2009-PA/TC, 01891-2009-PA/TC, 00466-2009-PA/TC, 05958-2008-PA/TC, 04481-2008-PA/TC, respecto al régimen

¹ "Artículo 4.- Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo

En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.[...]"

² Ver a fojas sesenta y uno (61) y sesenta y dos (62) del expediente inspectivo.

³ Ver de fojas diecinueve (19) a treinta y uno (31) del expediente inspectivo.

⁴ "ARTÍCULO 37.- RÉGIMEN LABORAL

Los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley. Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen."

⁵ FUNDAMENTO 5

"Este Colegiado, atendiendo al criterio utilizado por la Sala para resolver el conflicto constitucional, considera conveniente reiterar lo indicado en la Sentencia N.° 3061-2003-AA/TC respecto al régimen laboral de los trabajadores municipales, pues si bien aquellos "tienen la condición de servidores públicos, los que se desempeñan como obreros están sujetos al régimen laboral de la actividad privada, como lo establece el artículo 52.° de la Ley N.° 23853, Orgánica de Municipalidades, modificado por la Ley N.° 27469, aplicable al caso; así como el artículo 37° –segundo párrafo– de la vigente Ley Orgánica de Municipalidades N.° 27972."



PERÚ

SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN LABORALIntendencia de Lima
Metropolitana

laboral de los trabajadores municipales señalan que los que se desempeñan como obreros están sujetos al régimen laboral de la actividad privada, como lo establece el artículo 52° de la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, modificado por la Ley N° 27469, así como el artículo 37° –segundo párrafo– de la vigente Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

6. A mayor abundamiento el segundo párrafo del Fundamento 5 de la Sentencia recaída en el expediente N° 01767-2012-PA/TC precisa que la labor del personal de Serenazgo califica como obrero, en consecuencia le corresponde el régimen laboral de la actividad privada:

“[...] A mayor abundamiento, y sin perjuicio de lo antes señalado, este Colegiado considera pertinente recordar que en reiterada jurisprudencia ha precisado que las labores de la Guardia Ciudadana, Serenazgo, corresponden a las labores que realiza un obrero y que éstas no pueden ser consideradas como eventuales debido a que son de naturaleza permanente en el tiempo, por ser la “seguridad ciudadana” una de las funciones principales de las municipalidades, y estar sujeta a un horario de trabajo y a un superior jerárquico (SSTC N.ºs 03334-2010-PA/TC, 02237-2008-PA/TC, 06298-2007-PA/TC y 00998-2011-PA/TC, 06235-2007-PA/TC, 4058-2008-PA/TC, entre otras).”

7. Esta situación no implica que la Autoridad Administrativa del Trabajo desconozca la existencia o validez del régimen CAS, regulado bajo el Decreto Legislativo N° 1057, sino que la determinación del régimen laboral que corresponde al ex trabajador se establece por la naturaleza de las funciones realizadas, lo cual encuentra sustento jurídico expuesto en los considerandos precedentes.

8. Esto no implica el uso del control difuso, pues no se ha considerado inaplicar una norma sino que el régimen laboral que corresponde al ex trabajador es el régimen de la actividad privada, Esto se establece en aplicación de lo dispuesto el artículo 3° de la LGIT⁶, donde se precisa que una de las finalidades de la inspección es la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas sociolaborales y condiciones contractuales, por lo que no se aprecian las usurpaciones alegadas.

9. Por otro lado, no es materia de controversia la incorporación o reincorporación del ex trabajador en la Planilla Electrónica de la inspeccionada bajo el régimen laboral de la actividad privada, por lo tanto el precedente vinculante recaído en el Expediente N° 05057-2013-PA/TC alegado por la inspeccionada no es relevante para la resolución del presente caso.

10. Finalmente, detallamos que la infracción configurada por no acreditar el pago de las vacaciones del ex trabajador, es una conducta independiente de las infracciones a la labor inspectiva; infracciones que no han sido desvirtuadas por la inspeccionada por las cuales es sancionada, por lo que se desestiman los argumentos vertidos en la apelación. En consecuencia, este Despacho estima conveniente confirmar la resolución apelada.

Por lo expuesto, y de acuerdo a las facultades conferidas por el artículo 41 de la LGIT, modificada por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981.

⁶ “Artículo 3.- Funciones de la Inspección del Trabajo

[...]

Las finalidades de la inspección son las siguientes:

1. De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales.”



PERÚ

SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Intendencia de Lima
Metropolitana

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la **MUNICIPALIDAD DE SAN ISIDRO** en contra de la Resolución de Sub Intendencia N° 321-2015-SUNAFIL/ILM/SIRE3, de fecha 2 de octubre de 2015.

ARTÍCULO SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Sub Intendencia N° 321-2015-SUNAFIL/ILM/SIRE3, manteniéndose el monto de la multa en S/. 20,212.50 (veinte mil doscientos doce y 50/100 nuevos soles).

ARTÍCULO TERCERO.- TENER POR AGOTADA LA VÍA ADMINISTRATIVA, de acuerdo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 41 de la LGIT, en virtud a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 012-2013-TR.

HÁGASE SABER.-

FGV/hgmaq



ELSA GUTARRA VILCHEZ
Intendente de Lima Metropolitana
Superintendencia Nacional de
Fiscalización Laboral



Lpderecho.pe