



**RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 078-2020-SUNAFIL/IRE-
LIM**

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 30-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM
INSPECCIONADO (A) : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHANCAY

Huacho, 29 de diciembre de 2020

VISTO: El recurso de apelación interpuesto por la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHANCAY**, (en adelante, **la inspeccionada**) contra la Resolución de Sub Intendencia N° 156-2020-SUNAFIL/IRE- SIRE-LIM, de fecha 22 de octubre de 2020 (en adelante, **la resolución apelada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y 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 mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, **el RLGIT**); y,

I. ANTECEDENTES

1.1. De las actuaciones inspectivas

Mediante Orden de Inspección N° 345-2019-SUNAFIL/IRE-LIM, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la inspeccionada, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 086-2019-SUNAFIL/IRE-LIM., (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la inspeccionada por la comisión de cinco infracciones a la normativa sociolaboral y una a la labor inspectiva.

1.2. De la resolución apelada

Obra en autos la resolución apelada, que, en mérito al Informe Final, multa a la inspeccionada por la suma de **S/ 43,470.00 (Cuarenta y tres mil cuatrocientos setenta con 50/100 Soles)**, por haber incurrido en:

- 1.2.1. Una infracción **Grave** en materia de relaciones laborales, por no registrar trabajadores en el régimen laboral que realmente corresponde, tipificada en el numeral 24.2 del artículo 24 del RLGIT.
- 1.2.2. Una infracción **Muy Grave** en materia de relaciones laborales, por no registrar trabajadores en la planilla de pago o planillas electrónica, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 254 del RLGIT.
- 1.2.3. Una infracción **Muy Grave** en materia de relaciones laborales, por no inscribir en el régimen de Seguridad Social en Salud a 02 trabajadoras, tipificada en el artículo 44-B-1 del RLGIT.
- 1.2.4. Una infracción **Muy Grave** en materia de relaciones laborales, por no inscribir en el régimen de Seguridad Social en Pensiones a 02 trabajadoras, tipificada en el artículo 44-B-1 del RLGIT.
- 1.2.5. Una infracción **Muy Grave** a la labor inspectiva, por no acreditar el cumplimiento de la medida de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

II. DEL RECURSO DE APELACIÓN

Con fecha 18 de diciembre de 2020, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, argumentando:

- i) Lo resuelto por la apelada no se encuentra amparado en las leyes vigentes
- ii) El Decreto Legislativo N° 1057, no establece prohibición alguna para contratar obreros
- iii) Solo procede en una plaza a tiempo indeterminado cuando la persona haya ingresado por concurso público



- iv) El Decreto de Urgencia N° 016-2020 sitúa en un nuevo escenario de los recursos humanos en el sector público, señalando reglas para el ingreso a las entidades del sector público.
- v) Se debe tener en cuenta el Decreto Legislativo N° 1440 (que describe el principio del equilibrio presupuestario)
- vi) Los servicios del trabajador se encuentran dentro del régimen CAS, no se encuentran ininterrumpidos por ninguna otra modalidad
- vii) Que la corte superior de justicia de Lima se pronuncia al respecto, considerando los alcances del D.U N° 016-2020, precisando que la reposición o reincorporación por mandato judicial sólo podrá realizarse en el régimen solo por concurso público.

III. CONSIDERANDO

Del régimen laboral de los trabajadores obreros municipales

- 3.1. Respecto a lo argumentado por la inspeccionada, se advierte de las investigaciones efectuadas por el Inspector comisionado se han circunscrito a 06 trabajadores:

N°	TRABAJADORES	RÉGIMEN	Fecha de ingreso
01	Gutiérrez Yupanqui Felipe	No registrado	01/06/2019
02	Morales Espinoza Julio Cesar	CAS	17/04/2019
03	Tolentino Cruz Manuel Braulio	CAS	15/08/2019
04	Navarro Urbano Carlos Moisés	CAS	17/04/2019
05	Cerna Barrón Eva Juana	CAS	17/04/2019
06	Bravo Landa Víctor Marcelo	CAS	17/04/2019

Los mismos que realizaban actividades como obreros, precisando que al primero de la lista no se había comprendido en planilla electrónica de la inspeccionada, mientras que los otros se encontraban contratados bajo el régimen laboral del Contrato Administrativo de Servicios - CAS, regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, cuya condición se ha determinado indubitablemente que se encuentran dentro de los alcances del artículo 37 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, **la LOM**), que expresamente establece: **“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”**.

- 3.2. Conforme a ello, el inferior en grado resuelve en merito al informe final y las investigaciones del Inspector comisionado, concluye que las labores desarrolladas por los trabajadores son propias de un trabajador en calidad de **obrero municipal**, conclusión que este Despacho comparte, toda vez que las actividades que desarrollan los mencionados trabajadores exige un esfuerzo predominantemente físico, lo cual determina que tienen la categoría de OBRERO, cuya condición ha determinado indubitablemente que se encuentren dentro de los alcances del artículo 37 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, **la LOM**), que expresamente establece: **“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”**.
- 3.3. Asimismo, cabe mencionar que el personal inspectivo está facultado para aplicar el *Principio de Primacía de la Realidad*, de advertir discrepancia entre los hechos que se desprendan de los documentos formales presentados por la inspeccionada (contratos administrativos de servicios) y los hechos constatados en el marco de sus investigaciones (la condición de obrero municipal de los trabajadores afectados), privilegiándose estos últimos, tal como lo expresa el artículo 2 numeral 2 de la LGIT¹.

¹ Artículo 2.- Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo



- 3.4. Si bien es cierto, el Decreto Legislativo 1057 – CAS, ha sido promulgado con fecha posterior a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante la LOM); no obstante, cabe señalar que si bien en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, declara que el régimen especial de contratación del estado es constitucional; sin embargo, en ningún extremo se pronuncia sobre el caso particular de los obreros municipales y el régimen laboral que les sea aplicable.
- 3.5. En cambio, del análisis de la jurisprudencia recaída en los expedientes N° 1869-2004-AA/TC², 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 laboral de los trabajadores municipales, señalan que los que se desempeñan como **obrer**os están sujetos al régimen laboral de la actividad privada, según 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, Ley N° 27972.
- 3.6. Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia de la República, mediante la sentencia recaída en la Casación Laboral N° 7945-2014-CUSCO, conforme al numeral 4 de su cuarto considerando, ha fijado como precedente de obligatorio cumplimiento para las instancias inferiores, lo siguiente:
- "Los trabajadores que tienen la condición de obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el TUO de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, estableciendo que en ningún caso pueden ser contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios."*
- 3.7. Sin perjuicio de lo señalado, cabe precisar que en el caso de autos, no se ha puesto en tela de juicio la legalidad ni la naturaleza laboral que tienen los Contratos Administrativos de Servicios – CAS en los casos que corresponda; sin embargo, teniendo en cuenta que el artículo 37 de la LOM, de manera expresa, dispone que los trabajadores **obrer**os de las **municipalidades** son considerados servidores públicos bajo el régimen laboral de la actividad privada, precisando que se le reconoce los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen, no es posible asumir una interpretación diferente a aquella señalada expresamente en la ley, no pudiendo decidirse la realización de otra conducta diferente; en tal sentido, el hecho de haber celebrado contratos CAS no modifica ni excluye la condición de OBRERO de los trabajadores afectados.
- 3.8. Asimismo, es menester señalar, que este despacho comparte el criterio efectuado por el inferior en grado en el considerando 20 al 26 donde se determina la responsabilidad de la inspeccionada, además del el recurso de apelación, se aprecia que los argumentos expuestos en el escrito de descargo, los mismos que ya han sido analizados y evaluados dentro del procedimiento sancionador (informe final de instrucción y resolución

El funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores:

(...)

2. Primacía de la Realidad, en caso de discordancia, entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados.

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."



de sub intendencia), no existiendo medio probatorio y/o argumento alguno o nuevo que se deba analizar en esta instancia y que motive un pronunciamiento contra lo ya resuelto; *en consecuencia y por los fundamentos expuestos, se debe declararse infundado el recurso de apelación, debiendo confirmarse la resolución venida en grado de apelación en todos sus extremos.*

- 3.9. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha emitido pronunciamiento relevante para el caso en concreto en el EXP N° 01714-2014-PA/TC LIMA:

(...) De otro lado, este Tribunal advierte que ésta es la tercera impugnación que formula el recurrente en el presente proceso desde la expedición de la sentencia interlocutoria. En efecto, a través del presente recurso de reposición, interpuesto con fecha 20 de febrero de 2017, se reiteran “los mismos argumentos contenidos en sus anteriores escritos de fechas 9 de diciembre de 2015 y 27 de julio de 2016”, cuyos pedidos fueron declarados improcedentes mediante los autos de fechas 3 de marzo de 2016 y 4 de octubre de 2016, respectivamente.

Este Tribunal considera que no puede permitirse, bajo ninguna circunstancia, que los medios impugnatorios previstos en la ley sean utilizados de manera maliciosa e irreflexiva para extender el debate de cuestiones que ya han sido zanjadas. Por lo tanto, corresponde imponer al recurrente una multa equivalente a diez (10) Unidades de Referencia Procesal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 del Código Procesal Constitucional y por el artículo 49 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. (Negritas y subrayadas nuestro).

- 3.10. Con relación al contenido normativo del Decreto de Urgencia N° 016-2020, invocado por la inspeccionada y su aplicación al caso concreto, este Despacho debe indicar que la resolución de la Sub Intendencia de Resolución recoge, como argumento de respaldo a su postura, los pronunciamientos del Poder Judicial, recaídos en los Expedientes N° 00653-2019-0-1801-JR-LA-84 y 05816-2018-0-0903-JE-LA-02, quienes se ha pronunciado expresamente por la inaplicación del Decreto de Urgencia de la referencia, por considerar que son violatorios del orden constitucional; en consecuencia, y atendiendo a los alcances del numeral 2.7. del artículo V del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO de la LPAG), aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se debe desestimar lo expuesto como argumento de defensa por parte de la inspeccionada en su recurso de apelación.
- 3.11. En ese sentido, los argumentos del recurso de apelación al ser repetitivos en todas las instancias, además de haberse presentado en descargos previos, igual no llegar a refutar lo establecido en la resolución apelada. *Así tenemos, que en el recurso de apelación lo que debe existir es una conexión lógica entre los hechos expuestos y el petitorio, aspecto que en el presente caso no se cumple.* En ese sentido, al haberse determinado y sustentado en los párrafos precedentes que los trabajadores afectados tienen la calidad de trabajadores obreros; por consiguiente, son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, acorde con lo dispuesto por el artículo 37 de la LOM, determinando que la inspeccionada se encuentra en la obligación de cumplir los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen, entre ellos, el derecho a estar registrado en planillas conforme a su régimen laboral.
- 3.12. En tal sentido, la modalidad o forma en que la inspeccionada haya efectuado la contratación de los trabajadores afectados, no puede ser justificación para no dar cumplimiento a los derechos que les corresponde a los mencionados trabajadores por disposición expresa de la ley; toda vez que, es de responsabilidad de la inspeccionada, prever y observar los parámetros establecidos por las normas legales que regulan la



contratación de los trabajadores obreros, tomando en cuenta los alcances del artículo 37 de la LOM y las normas de orden presupuestal.

3.13. Asimismo, se señala que SUNAFIL se habría abocado al conocimiento de una denuncia cuyas pretensión se encontraría judicializada, sobre dicho argumento se debe indicar que conforme se desprende de lo actuado durante las investigaciones desarrolladas, la comisión de las infracciones advertidas son de entera responsabilidad de la inspeccionada y constituyen incumplimientos frente a la autoridad administrativa, en el caso específico, SUNAFIL, quien se constituye en parte activa durante las actuaciones inspectivas y durante la tramitación del procedimiento sancionador, lo cual no sucede con la demanda que se ha promovido en su contra en sede jurisdiccional, donde SUNAFIL no es parte involucrada, como sujeto procesal, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

✓ Objeto o fundamento:	
SUNAFIL	PODER JUDICIAL
Determinar la responsabilidad administrativa del empleador	Determinar si corresponde amparar el derecho reclamado por la parte demandante

✓ Partes procesales:	
SUNAFIL	PODER JUDICIAL
Sujeto inspeccionado - autoridad administrativa de trabajo	Trabajador – empleador (aspecto de especial relevancia toda vez que los trabajadores no son parte durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas, ni mucho menos durante la tramitación del procedimiento sancionador)

✓ Consecuencia:	
SUNAFIL	PODER JUDICIAL
Puede imponerse sanciones al sujeto inspeccionado por la comisión de la infracción calificada como leve, grave o muy grave	Puede tener efectos declarativos o constitutivos de derecho a fin de exigir al demandado el cumplimiento de ciertas obligaciones tales como reposición de trabajador, beneficios sociales, etc.

3.14. Por lo que advertido que, el objeto de lo peticionado, las partes procesales intervinientes, así como las consecuencias jurídicas del procedimiento administrativo y la demanda en sede judicial, no guardan una estrecha conexidad, no corresponde a este despacho inhibirse del conocimiento del presente procedimiento, toda vez que la labor de fiscalización por parte de la SUNAFIL, en modo alguno no implica una intromisión en las atribuciones que ejerce el poder judicial en su ámbito de actuación, al momento de administrar justicia, debiendo considerarse al efecto los alcances del numeral 74.2 del artículo 74 del TUO de la LPAG, conforme al cual solo por ley o mediante mandato judicial expreso, se le puede exigir a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa.

3.15. En consecuencia, los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan la infracción en que ha incurrido la inspeccionada, la cual ha sido debidamente determinada por la autoridad de primera instancia; por tanto, corresponde confirmar la resolución venida en grado en este extremo.

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.

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHANCAY.**, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.



ARTÍCULO SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución Sub Intendencia N° 156-2020-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM., de fecha 22 de octubre de 2020, la misma que sanciona a la inspeccionada con una multa de **S/ 43,470.00 (Cuarenta y tres mil cuatrocientos Setenta con 00/100 Soles).**

ARTÍCULO TERCERO. - **Tener por agotada la vía administrativa**, de acuerdo a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 41° de la LGIT y, en virtud a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 012-2013-TR; **DEVOLVIÉNDOSE** los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

HÁGASE SABER.-

El pago lo puede efectuar en los siguientes bancos: BBVA, BCP, INTERBANK y SCOTIABANK, con el código pago: 2070000156 a nivel nacional.

Si prefiere realizar el pago en el Banco de la Nación, deberá anteponer el número de transacción 3710.