



PERÚ

SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Intendencia de Lima
Metropolitana



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA Nº 757-2021-SUNAFIL/ILM

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 190-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE4
INSPECCIONADO(A) : MUNICIPALIDAD DE BREÑA

Lima, 14 de mayo de 2021

VISTO: El recurso de apelación interpuesto por la **MUNICIPALIDAD DE BREÑA** (en adelante, **la inspeccionada**) contra la Resolución de Sub Intendencia Nº 390-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE4, de fecha 15 de noviembre de 2017 (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 Nº 28806 (en adelante, **la LGIT**) y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo Nº 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, **el RLGIT**); y,

I. ANTECEDENTES

1.1. De las actuaciones inspectivas

Mediante la Orden de Inspección Nº 1747-2016-SUNAFIL/ILM, 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 Nº 891-2016-SUNAFIL/ILM (en adelante, **el Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la inspeccionada, por la comisión de infracción en materia de relaciones laborales y a la labor inspectiva.

1.2. De la resolución emitidas por la autoridad de primera instancia

Obra en autos la Resolución de Sub Intendencia Nº 246-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE4 de fecha 21 de julio de 2017 que, en mérito al Acta de Infracción, multa a la inspeccionada con **S/ 13,825.00 (Trece mil ochocientos veinticinco con 00/100 Soles)**, por haber incurrido en:

- Una infracción **MUY GRAVE** en materia de relaciones laborales, por la comisión de actos de hostilidad en la modalidad de reducción inmotivada de categoría en perjuicio de dos (2) trabajadores, tipificada en el numeral 25.14 del artículo 25 del RLGIT.
- Una infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por el incumplimiento del requerimiento de la medida de requerimiento de fecha 17 de marzo de 2016, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

Posteriormente, a través de la resolución apelada, se resolvió declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la inspeccionada contra la Resolución de Sub Intendencia Nº 246-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE4 de fecha 21 de julio de 2017.

II. DEL RECURSO DE APELACIÓN

Con fecha 12 de diciembre de 2017, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la resolución que resuelve su recurso de reconsideración, argumentando:

- i) Respecto al cese de actos de hostilidad contra los señores José Luis Chávez Rivera y Roberto Carlos Bustamante Solano (Trabajadores de la Municipalidad) mediante su comparecencia el día 28/03/2016 presentó un escrito mediante el cual se rechaza el requerimiento propuesto,



sentando los argumentos básicamente señalando que resulta inaplicable lo requerido, toda vez que su realidad presupuestaria y administrativa no les permite adoptar dichas medidas.

- ii) Los Inspectores del Trabajo no han podido determinar que ambos trabajadores ejercían labor de supervisión, o que haya sido establecido mediante contrato o hayan sido designados mediante resolución suscrita por funcionario o autoridad administrativa, centrándose únicamente en actos de administración como el Informe N° 422-2013-SGP-GAF/MDB de fecha 05-11-2013 e Informe N° 794-2015-SGRH-GAF/MDB de fecha 24-08-2015 que en su oportunidad fueron emitidas en razón de que era importante delegar provisionalmente funciones y agrupar a través de “coordinadores” la labor del barrido de calles, la que se sugirió a efectos de salvaguardar una labor tan importante y de servicio a la ciudadanía, la misma que finalmente no acredita que dicha disposición haya sido a tiempo indeterminado.
- iii) Mediante Acuerdo de Concejo N° 008-2015-MDB de fecha 17-01-2015, se dispone como medida de urgencia, declarar en situación de emergencia económica, administrativa y financiera la Municipalidad Distrital de Breña, como consecuencia de haber asumido un pasivo y activo económico en déficit desde de inicio de gestión el 01/01/2015; por lo que, al normalizarse el aspecto administrativo de la medida de urgencia, le Municipalidad emplazó a los mencionados trabajadores municipales a que se reintegren a las funciones que inicialmente desarrollaban y atendiendo a la temporalidad del ejercicio como supervisor.
- iv) No era posible jurídica ni presupuestariamente que ambos trabajadores municipales mantengan la condición de “supervisor”, toda vez que los mencionados señores, son trabajadores obreros y que dentro de su categoría, conforme a nuestros instrumentos de gestión (MOF, ROF y CAP), no existe el cargo de supervisor, por lo que al no estar presupuestado, se les ha tenido que reasignar a las labores que inicialmente venían desempeñando como operadores de limpieza (barrido de calles), razón por la cual objeto el criterio legal adoptado a través del Principio de Primacía de la Realidad, generalizando y centrándose en actos de administración que no acreditan fehaciente ni legalmente que dicha designación o emplazamiento sea una labor permanente como para crear derechos, cuando era una labor netamente provisional.

III. CONSIDERANDO

De los cuestionamientos planteados por la inspeccionada

- 3.1. Conforme con lo establecido en el artículo 219 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), el recurso de reconsideración debe ser sustentado en nueva prueba.
- 3.2. En relación a los argumentos del recurso de apelación, de la revisión de autos, se advierte que el 26 de octubre de 2017 la inspeccionada interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N° 246-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE4, con la finalidad de obtener una nueva apreciación de los hechos, exponiendo argumentos contenidos en su descargo, sin estar sustentado en nueva prueba; por lo que, la autoridad de primera instancia determinando que los argumentos esgrimidos por la inspeccionada no corresponden ser dilucidadas a través de dicho recurso de apelación, en tanto, estos tienen como mecanismo de revisión el recurso de apelación, resolvió declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la inspeccionada.
- 3.3. En efecto, debemos señalar, en coincidencia con la autoridad de primera instancia, que la inspeccionada no ha sustentado en nueva prueba el recurso de reconsideración interpuesto;



por tanto, la decisión adoptada por la autoridad de primera instancia se encuentra con arreglo a ley.

- 3.4. No obstante, esta instancia efectuará la revisión de lo resuelto por el inferior en grado, a fin de determinar si su pronunciamiento se encuentra con arreglo a ley según los hechos expuestos por la inspeccionada al sustentar su recurso contra la Resolución de Sub Intendencia N° 246-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE4 que impuso multa a la inspeccionada por las infracciones incurridas.
- 3.5. En ese contexto, sobre lo señalado en los numerales i) y ii) del recurso de apelación, de la revisión de autos, se advierte en el tercer y cuarto hecho verificados del Acta de Infracción, los Inspectores comisionados constataron que la inspeccionada mantiene una relación laboral con los trabajadores José Luis Chávez Rivera, desde el **1 de noviembre de 2013**, y con Roberto Carlos Bustamante Solano, desde el **1 de julio de 2013**.
- 3.6. En el quinto hecho verificado del Acta de Infracción, durante la visita de inspección realizada el 17 de febrero de 2016 al centro de trabajo, constataron que los trabajadores afectados se encontraban realizando labores de barrido en áreas públicas (calles), procediendo a entrevistarlos. Siendo así, se describe que el señor **José Luis Chávez Rivera**, manifestó que venía realizando labores de barrido de calles desde el día 04 de febrero de 2016, por órdenes superiores, debido a que es Secretario General del SINDICATO DE TRABAJADORES OBREROS MUNICIPALES DE BREÑA (SITRAOMB), y que el Alcalde, en represalia por las denuncias impuestas en su contra, viene hostilizando a los dirigentes sindicales, asimismo precisó que su cargo y función siempre fue de Supervisor General, siendo contratado por el sujeto inspeccionado para dicha labor, por lo que no puede hacer labores de operario de barrido de calles; también manifestó que el cargo de supervisor se le asignó mediante Memorándum N° 422-2013-SGP-GAF/MDB, de fecha 5 de noviembre de 2013, emitido por el Sub Gerente de Personal, señor Jorge Luis Apolaya Donayre. Por su parte, el señor **Roberto Carlos Bustamante Solano**, manifestó que venía realizando labores de barrido de calles desde el 12 de febrero de 2016, precisando que desde su fecha de ingreso el 1 de julio de 2013 se venía desempeñando en el cargo de Supervisor de Limpieza Pública, pero debido a que es Sub Secretario General del SINDICATO DE TRABAJADORES OBREROS MUNICIPALES DE BREÑA, el Alcalde, en represalias por las denuncias efectuadas en su contra, dispuso que lo cambiarían a realizar labores de barrido de calles, lo cual estuvo realizando hasta el 30 de agosto de 2015, pero debido a la intervención de la SUNAFIL, la inspeccionada lo repuso en el cargo de supervisor el 11 de febrero de 2016; sin embargo el día siguiente, 12 de febrero de 2016, nuevamente le ordenaron realizar la labor de barrido de calles.
- 3.7. En tal sentido, cabe señalar que con relación al escrito presentado por la inspeccionada en la comparecencia del 28/03/2016, se advierte que los Inspectores comisionados conforme a las actuaciones inspectivas de investigación, y tomando en cuenta las declaraciones de la señora Liliam Carmen Tocón Valdiviezo, Sub Gerente de recursos humanos de la inspeccionada, determinaron, si bien los documentos de gestión no contemplan el cargo de supervisor en la categoría de obreros; sin embargo, en los hechos, los dos trabajadores mencionados han venido desarrollando las funciones que corresponden al cargo de supervisor, precisando en ese sentido que, en el presente caso es de aplicación el principio de primacía de la realidad y que se ha verificado que la inspeccionada viene efectuando actos de hostilidad en contra de los trabajadores José Luis Chávez Rivera y Roberto Carlos Bustamante Solano, en la modalidad de reducción inmotivada de categoría.
- 3.8. Al respecto, se advierte que la autoridad de primera instancia ha desvirtuado la argumentación esgrimida por la inspeccionada expuesta también en su escrito de descargo, precisando en el considerando 19 que los trabajadores José Luis Chávez Rivera y Roberto



Carlos Bustamante Solano, sí ejercían las labores de supervisión y que en cuanto a que no se haya establecido mediante contrato o designación mediante resolución suscrita por funcionario o autoridad administrativa dicho cargo, el inferior en grado ha señalado que ello no constituye impedimento para la aplicación del principio de primacía de la realidad, en virtud de las constataciones efectuadas por los Inspectores comisionados.

- 3.9.** Este Despacho comparte lo señalado por la autoridad de primera instancia, en tanto, conforme a los artículos 16 y 47 de la LGIT, los hechos constatados por los Inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos y merecen fe sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados; siendo que, en el presente caso la inspeccionada no ha desvirtuando tales hechos constatados; por tanto lo alegado en este extremo carece de asidero.
- 3.10.** Sobre lo señalado en los numerales iii) y iv) del recurso de apelación, carecen de asidero; en tanto, cabe señalar compartiendo el análisis efectuado por la autoridad de primera instancia, que los actos de administración referidos por el sujeto inspeccionado, que habrían sido emitidos con el único propósito de salvaguardar el servicio de barrido de calles, no constituyen justificación para la reducción de categoría efectuada contra los trabajadores afectados.
- 3.11.** Además, en el caso de autos, la inspeccionada no ha acreditado su afirmación que al inicio de sus gestión asumida el 01/01/2015, delegó provisionalmente funciones de coordinadores a los trabajadores y que luego de normalizarse el aspecto administrativo emplazó a los mencionados trabajadores a reintegrarse a sus funciones que inicialmente desarrollaban atendiendo a la temporalidad del ejercicio como supervisor; dicha afirmación al no haber sido acreditada, solo se constituye en una manifestación de parte; en tanto, no ha desvirtuado las manifestaciones vertidas por los trabajadores, precisadas tanto en el Acta de Infracción como en la resolución apelada, que el trabajador José Luis Chávez Rivera desempeñó el cargo de supervisor asignado por Memorandum N° 422-2013-SGP-GAF/MDB, de fecha 5 de noviembre de 2013, y el trabajador Roberto Carlos Bustamante Solano, ejerció el cargo de Supervisor de Limpieza Pública, desde su fecha de ingreso, esto es desde el 1 de julio de 2013, y no a partir de la gestión iniciada el 01/01/2015.
- 3.12.** Por consiguiente, esta Intendencia comparte el análisis realizado por la autoridad de primera instancia de la resolución apelada, en este extremo carece de sustento lo argumentado por la inspeccionada.

De la infracción a la labor inspectiva

- 3.13.** Por otro lado, la autoridad de primera instancia ha sancionado a la inspeccionada por no cumplir con la medida de requerimiento de fecha 17 de marzo de 2016, en perjuicio de los dos trabajadores (2) trabajadores, a pesar de haberle otorgado el plazo de cuatro (4) días hábiles para que la inspeccionada cese los actos de hostilidad y reponer a sus funciones de Supervisor a los trabajadores José Luis Chávez Rivera y Roberto Carlos Bustamante Solano, sin que la inspeccionada haya acreditado haber adoptado las medidas correspondientes a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de relaciones laborales, incurriendo en la infracción muy grave a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT; sobre cuyo extremo la inspeccionada no ha desvirtuado ni esbozado argumento alguno; por lo que esta Intendencia considera que el pronunciamiento



PERÚ

SUPERINTENDENCIA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Intendencia de Lima
Metropolitana



de la autoridad de primera instancia se encuentra debidamente motivado, debiendo confirmarse la sanción impuesta por dicho extremo.

3.14. En consecuencia, los argumentos esbozados en la apelación no desvirtúan las infracciones en que ha incurrido la inspeccionada, las cuales han sido debidamente determinadas por la autoridad de primera instancia. Por tanto, corresponde 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.

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la **MUNICIPALIDAD DE BREÑA**, contra la Resolución de Sub Intendencia N° 390-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE4, de fecha 15 de noviembre de 2017, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Sub Intendencia N° 390-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE4, de fecha 15 de noviembre de 2017, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de Sub Intendencia N° 246-2017-SUNAFIL/ILM/SIRE4 de fecha 21 de julio de 2017, que impone sanción a la **MUNICIPALIDAD DE BREÑA** por la suma de **S/ 13,825.00 (Trece mil ochocientos veinticinco con 00/100 Soles)**, por los fundamentos contenidos en el presente acto administrativo.

HÁGASE SABER. -

ILM/CGVG/asc/shh

El pago lo puede efectuar en los siguientes bancos: BBVA, BCP, INTERBANK y SCOTIABANK, con el código de pago: **1704000246** a nivel nacional.

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