



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 152-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ
PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA
IMPUGNANTE : PACOSA S.A.C.
ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE
MATERIA : - LABOR INSPECTIVA

Sumilla: "Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por PACOSA S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 045-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 16 de abril de 2021, emitida por la INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 157-2020-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, por las consideraciones expuestas en los fundamentos 6.1 al 6.13 de la presente resolución"

Lima, 14 de junio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por PACOSA S.A.C. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 17 de marzo de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 873-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 157-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, entre otras, de dos (2) infracciones sociolaborales Muy Graves, una por no registrar en su planilla al trabajador Jimmy Vladimiro Vásquez Santos, además otra por no pagar sus vacaciones truncas por el periodo allí indicado, y una (1) infracción a la labor inspectiva Muy Grave, al no haberse cumplido con la medida de requerimiento.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Registro de control de asistencia, así como Jornada, Horario de trabajo y descansos remunerados, y remuneraciones



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 1.2** Que, mediante Imputación de Cargos N° 200-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SAI, de fecha 21 de octubre de 2020, la autoridad instructora da inicio al procedimiento sancionador, notificando a la entidad el acta de infracción, notificación efectuada el 25 de enero de 2021.
- 1.3** De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 053-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador, en su fase sancionadora, y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución la cual, mediante Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 17 de marzo de 2021, multó a la impugnante por la suma de S/. 11,309.00, por haber incurrido en una infracción calificada como MUY GRAVE, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT, por no acreditar haber registrado en la planilla al trabajador afectado; además, multó a la impugnante por la suma de S/. 11,309.00, por haber incurrido en una infracción calificada como MUY GRAVE, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, por no acreditar el cumplimiento de sus obligaciones respecto a las vacaciones a favor del trabajador afectado; finalmente, multó a la impugnante por la suma de S/. 11,309.00, por haber incurrido en una infracción calificada como MUY GRAVE, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, por no cumplir con la adopción de medida de requerimiento, todas las infracciones en agravio de un (1) trabajador.
- 1.4** Mediante escrito de fecha 9 de abril de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, argumentando lo siguiente:
- i. Respecto a la infracción en materia de relaciones laborales, indican que dicha persona ha mantenido un contrato de locación de servicios, el mismo que se rige por lo estipulado en los artículos 1764 al 1770 del Código Civil. Que el mismo fue celebrado dentro del marco de lo que establece el Art. 2 inc. 14 A de nuestra Constitución Política del Estado que prescribe que toda persona tiene derecho "A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público." Por tanto, sostiene que no le corresponde haber ingresado a planilla, en función a la naturaleza del contrato.
 - ii. También manifiesta que, en materia de la labor inspectiva, se habría cometido una presunta infracción al no cumplir con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden socio laboral, hecho que niegan



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

considerando que, hasta la fecha y desde un inicio, se advierte una vez más el error en el que incurre el ente fiscalizador al catalogar como una relación de carácter laboral a una que es de carácter civil, en tanto no mantenido con nosotros mas que un contrato de locación de servicios.

- iii. Finalmente alega que en la Resolución De Intendencia No. 087-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 19 de enero de 2021, se establece que si bien, de acuerdo a lo establecido en los artículos 16 y 47 de la LGIT, los hechos constatados por los Inspectores de Trabajo que se formalicen en las Actas de Infracción, observándose los requisitos que se establezcan, merecen fe y se presumen cierto, dicha presunción admite prueba en contrario.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 045-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 16 de abril de 2021², la INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, por considerar que:

- i. En el procedimiento inspectivo, el personal asignado al procedimiento, a través de los hechos verificados del Acta de Infracción, dejó constancia sobre la existencia de la relación de naturaleza laboral entre la inspeccionada y el supuesto locador de servicios St. Jimmy Vladimiro Vásquez santos, identificado con DNI N° 19943608, durante el periodo que venía prestando servicios a la empresa inspeccionada, para lo cual transcribimos la parte pertinente del acta de infracción.
- ii. Señala que la relación contractual civil que, aparentemente habría existido entre el recurrente y la inspeccionada, ha quedado desnaturalizada toda vez que, del contenido mismo de los contratos civiles presentados durante el procedimiento inspectivo, se ha verificado la existencia de los tres elementos de la relación laboral, como son:
 - a. La prestación personal de servicio, tal como se puede apreciar de las cláusulas tercera y cuarta de los contratos presentados, donde se establece el objeto de la contratación de los servicios personalísimos del recurrente, tal como se puede apreciar de la lectura de los extractos de las cláusulas contenidas en la segunda columna del cuadro que aparece en el 2.2. hecho verificado.
 - b. Remunerada, tal como se aprecia de la cláusula sexta citada en la tercera columna del cuadro contenido en el hecho verificado anterior, pues por la

² Notificada a la inspeccionada el 19 de abril de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- prestación de los servicios contratados del recurrente, la empresa inspeccionada se obligó a cancelar las contraprestaciones allí precisadas.
- c. Subordinada, elemento de la relación laboral que se encuentra contenido expresamente dentro de los contratos civiles específicamente dentro de su cláusula quinta), donde se han establecido, a detalle, las labores que debía efectuar el recurrente durante la vigencia del vínculo contractual. De las mismas se denota que el denunciante se encontraba sujeto a subordinación, pues las actividades impuestas en nada se condicen con los servicios para los cuales supuestamente fue contratado, y que habrían sido los de "asesoría", pues no se debe olvidar que las actividades de asesoría consisten en brindar recomendaciones, sugerencias y consejos dentro de un determinado ámbito de especialización, lo cual no se ha efectuado en el caso del recurrente.
- iii. Sustenta el que, ante la concurrencia copulativa de los tres elementos constitutivos de la relación laboral y en aplicación estricta del principio de la primacía de la realidad, por el cual en caso de discordancia entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados, se acredita que el Sr. Jimmy Vladimiro Vásquez santos, identificado con DNI N° 19943608, se encontraba ejecutando labores inherentes a un contrato de naturaleza laboral y no de locación de servicios, por lo que corresponde a la inspeccionada cumplir con sus obligaciones en su condición de empleador, tal como ordena la resolución apelada 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE
- iv. Señala, además, que la jurisprudencia constitucional y judicial, en cuanto a la aplicación del principio de la primacía de la realidad en casos idénticos, que resuelven situaciones legales donde el empleador pretende validar la existencia de un contrato de locación de servicios cuando en realidad corresponde a una relación laboral, requiere el que se deba verificar la existencia de una relación de trabajo entre las partes, para lo cual resulta indiscutible la aplicación del principio de la primacía de la realidad, tal como lo recoge la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0018-2016 PA/TC, y recogiendo la definición de dicho principio contenida en la sentencia emitida en el expediente N° 1944 2002-AA/TC. Concluye, por tanto, que para el presente caso, y en atención a los argumentos vertidos en el acta de infracción y la resolución apelada, se acreditó la existencia de la relación laboral entre Sr. Jimmy Vladimiro Vásquez santos, identificado con DNI N° 19943608, y la inspeccionada.
- v. Además de ello, sustenta su decisión en la determinación de la existencia de los rasgos de laboralidad que el mismo Tribunal Constitucional recoge en la sentencia



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

N° 0018-2016 PA/TC. Al respecto, la resolución apelada, en su fundamento 7, indica que para determinar si existió una relación de trabajo entre las partes encubierta mediante un contrato civil, se debe evaluar si en los hechos se presentó, en forma alternativa y no concurrente, alguno de los siguientes rasgos de laboralidad: a) control sobre la prestación a la forma en que ésta se ejecutó; b) integración de la demandante en la estructura organizacional de la emplazada; c) prestación ejecutada dentro de un horario determinado; d) prestación de cierta duración y continuidad; e) suministro de herramientas y materiales al demandante para la prestación del servicio, f) pago de remuneración al demandante, y, g) reconocimiento de derechos laborales, tales como las vacaciones anuales, las gratificaciones y los descuentos para el sistema de pensiones y salud". Finalmente indica que, para el caso en concreto, se cumplen con los presupuestos descritos en los numerales señalados, conforme a los argumentos sustentados en dicha resolución, cumpliendo de tal forma con las exigencias legales para acreditar la existencia de una relación de naturaleza laboral entre el denunciante y la inspeccionada

- vi. Sobre el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, se precisa que el inspector comisionado notificó, el 20 de agosto de 2020, la medida de requerimiento al comprobarse la existencia de infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral, para lo cual otorgó el plazo de 07 días hábiles a fin de que la recurrente subsane las infracciones detectadas. Sin embargo, señala, vencido dicho plazo, la inspeccionada no acreditó la subsanación de las mismas, configurándose así la infracción muy grave a la labor inspectiva prevista por el numeral 46.7 del artículo 46 del RIGIT.

1.6 Mediante escrito de fecha 4 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 045-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ

1.7 La INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N° 203-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, ingresando el 04 de mayo de 2021 a evaluación por parte del Tribunal.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, Sunafil), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la Sunafil contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 2.2** Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **la LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, el

³ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en adelante Sunafil, como 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, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

⁴ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia.

(...)"

⁵ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

⁶ "Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión."

⁷ "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Reglamento del Tribunal), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.

- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RLGIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE PACOSA S.A.C.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que PACOSA S.A.C. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 045-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, emitida por la INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 60,931.00 por la comisión, entre otras, de dos (2) infracciones sociolaborales Muy Graves, una por no registrar en su planilla al trabajador Jimmy Vladimiro Vásquez Santos, además de otra por no pagar sus vacaciones truncas por el periodo allí indicado, y una (1) infracción a la labor inspectiva Muy Grave, al no haberse cumplido con la medida de requerimiento, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 19 de abril de 2021⁸, fecha en que fue notificada la citada resolución.
- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por PACOSA S.A.C..

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Mediante escrito de fecha 4 de mayo de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 045-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, en los siguientes argumentos:

⁸ Contabilizándose a partir del día siguiente de la notificación, según lo dispuesto por el TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- i. Respecto a la infracción en materia de relaciones laborales, reitera los argumentos planteados en su recurso de apelación, respecto a que el trabajador afectado, durante el periodo comprendido entre el 19 de junio de 2018 y 31 de enero de 2020, mantuvo un contrato de locación de servicios, regido por lo estipulado en los artículos 1764 al 1770 del Código Civil. Por tanto, sostiene, al estar éste celebrado dentro del marco de lo que establece el Art. 2 inc. 14 A de nuestra Constitución Política, no le corresponde el ingreso a planilla, en función a la naturaleza del contrato, constituyendo un error en el que incurre el ente fiscalizador, al catalogar de una relación de carácter laboral cuando se trata de una de carácter civil. Por ello, tampoco le corresponde el pago de beneficios sociales cuyo incumplimiento se sanciona en la resolución venida en grado.
- ii. También manifiesta que, en materia de labor inspectiva, niegan el que se haya incurrido en una presunta infracción al no cumplir con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden socio laboral, considerando el error en el que incurre el ente fiscalizador al catalogar como una relación de carácter laboral a una que es de carácter civil, en tanto no mantuvo con la empresa mas que un contrato de locación de servicios.
- iii. Respecto a la desnaturalización del contrato de locación de servicios, niegan la existencia de los tres elementos para la existencia de la relación laboral. Respecto a la prestación personal del servicio y la remuneración, indica que en la locación de servicios el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios, por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución. Por tanto, se encuentra dentro de los alcances del artículo 1764 del Código Civil, concordante con el 1766 del mismo cuerpo legal. Respecto al tercer elemento, la subordinación, para la empresa resulta subjetivo e hipotético que se haya determinado que las labores que debería efectuar el trabajador afectado impliquen una subordinación, considerando que por el tipo de contrato, dicha subordinación no es admitida.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Sobre la desnaturalización de contrato de Locación de servicios del prestador de servicios que laboró del 19 de junio de 2018 al 31 de enero de 2020.

- 6.1** El contrato de trabajo constituye un “*negocio jurídico bilateral que tiene por finalidad la creación de una relación jurídico – laboral constituida por el cambio continuado entre una prestación de trabajo dependiente y por cuenta ajena y una prestación salarial*”⁹.

⁹ MONTOYA, Alfredo. Derecho del Trabajo. 15° Edición, Ed. Tecnos. España - Madrid, Pág 268.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.2** Al respecto, el artículo 4 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral precisa que toda relación laboral se configura al concurrir y comprobarse la existencia de tres elementos esenciales: **i)** la prestación personal por parte del trabajador; **ii)** la remuneración y **iii)** la subordinación, la cual le otorga al empleador *“las facultades de dirección, fiscalización y sanción que tiene el empleador frente a un trabajador, las que se exteriorizan mediante: cumplimiento de un horario y jornada de trabajo, utilización de uniformes, existencia de documentos que demuestren la dirección del empleador, imposición de sanciones disciplinarias, sometimiento a los procesos productivos, comunicación indicando el lugar y horario de trabajo o las nuevas funciones, entre otras conductas de subordinación”*¹⁰.
- 6.3** Por otro lado, el artículo 1764 del Código Civil Peruano, ha definido el contrato de locación de servicios como aquel acuerdo de voluntades por el cual *“el locador se obliga, sin estar subordinado al comitente, a prestarle sus servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado, a cambio de una retribución”*.
- 6.4** Por tanto, el elemento esencial en el contrato de locación de servicios es la independencia, que tiene el locador frente al comitente, en la prestación de sus servicios. Por otro lado, dicho elemento determinante, característico y diferenciador en el contrato de trabajo, en relación con el contrato de locación de servicios, es la subordinación del trabajador con respecto al empleador.
- 6.5** De esta manera, tal como se ha detallado en la resolución venida en grado, resulta esencial determinar si existió una relación de trabajo entre las partes, encubierta mediante un contrato civil, es necesario verificar si en los hechos se presentó evidencia de **sujeción del prestador de servicios al poder de dirección de su contraparte contractual**. Así, sirve tener como indicios, entre otros, a los siguientes rasgos de laboralidad, que pueden presentarse alternativamente: *“a) control sobre la prestación o la forma en que esta se ejecuta; b) integración de la demandante en la estructura organizacional de la emplazada; c) Prestación ejecutada dentro de un horario determinado; d) prestación de cierta duración y continuidad; e) suministro de herramientas y materiales a la demandante para la prestación del servicio; f) pago de remuneración a la demandante; y g) reconocimiento de derechos laborales, tales como las vacaciones anuales, las gratificaciones y los descuentos para los sistemas de pensiones y de salud”*.¹¹

¹⁰ GONZALES, Luis. El contrato de trabajo y sus modalidades, Ed. Gaceta Jurídica S.A. Perú – Lima, Pág. 11.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00018-2016-PA/TC. Caso GREGORIO ERNESTO IPANAQUE SERNAQUE. Fundamento 7. Obtenido en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00018-2016-AA.pdf>



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.6** Además de ello, y también citado en la resolución venida en grado, se deberá tomar en cuenta el principio de primacía de la realidad, tomando en consideración que, por el mismo, “(...) *en caso de discordia entre lo que ocurre en la realidad y lo que aparece en los documentos o contratos, debe otorgarse preferencia a lo que sucede y se aprecia en los hechos (...)*”¹².
- 6.7** En su recurso, el administrado expone la base legal del contrato de locación de servicios, motivo por el que, alega, no debió imponérsele la sanción por falta de registro en la planilla de dicha persona, ni acreditarse el pago de vacaciones; ni cumplir el requerimiento que incidía sobre éstas y otras materias consideradas como “*infracciones graves*”.
- 6.8** En particular, la impugnante basa su recurso en la contradicción de lo establecido por el inspector actuante, a saberse: que la prestación de servicios fue subordinada o asalariada. Así, en el octavo punto del recurso de revisión, se aprecia que la impugnante busca encuadrar las características del servicio desplegado por el prestador en las normas del Código Civil que regulan al contrato de locación de servicios. Estas alegaciones —que únicamente refieren que la detección de la subordinación responde a un criterio subjetivo e hipotético— en tanto que no reposan en una prueba idónea que logre desvirtuar lo establecido en la investigación, no resultan estimables, máxime si se considera que lo desarrollado en el Acta de Infracción emitida para el presente caso.
- 6.9** De la revisión del Acta de Infracción N° 157-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 1 de setiembre de 2020, se aprecia en el punto 4.4. de los hechos constatados que, de la documentación y manifestaciones actuadas en el procedimiento, el inspector llega a concluir que el trabajador afectado, señor Jimmy Vladimiro Vásquez Santos, identificado con DNI N° 19943608, tuvo vínculo contractual formal durante los periodos, en dicho punto detallados¹³, para prestar los servicios de asesoría y percibiendo las remuneraciones detalladas en cuadro que se indica a continuación:

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1944-2002-AA/TC. Caso Eduardo Enrique Chinchay Puse. Fundamento 3. Obtenido en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01944-2002-AA.html>

¹³ Se especifica que, si bien existía un vínculo contractual durante el periodo comprendido entre el 19 de junio de 2018 al 30 de junio de 2020, se llegó a determinar la culminación del vínculo contractual el día 31 de enero de 2020, conforme se corrobora de la carta de renuncia exhibida durante el procedimiento inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

PERIODO CONTRATADO	SERVICIOS A PRESTAR	MONTOS DE LAS CONTRAPRESTACIONES PACTADAS
Del 19.06.2018 al 03.12.2019	Clausula cuarta: "Por este instrumento LA EMPRESA contrata los servicios de Asesoría de EL LOCATARIO, como Ingeniero de Obras, el cual deberá conocer las bases del Contrato de Obra comprometiéndose a cumplir con las obligaciones del contratista principal"	Clausula sexta: "Como contraprestación mensual por los servicios que EL LOCATARIO realice a favor de LA EMPRESA está le entregará la suma de NUEVE MIL y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 9,000.00."
Del 04.12.2019 al 30.06.2020	Clausula cuarta: "Por este instrumento LA EMPRESA contrata los servicios de Asesoría de EL LOCATARIO, como Ingeniero de Obras, el cual deberá conocer las bases del Contrato de Obra comprometiéndose a cumplir con las obligaciones del contratista principal"	Clausula sexta: "Como contraprestación mensual por los servicios que EL LOCATARIO realice a favor de LA EMPRESA está le entregará la suma de NUEVE MIL y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 9,000.00."

6.10 Respecto a ello, en el punto 4.5 de los hechos contratados del acta de infracción, el inspector actuante indica que, respecto a la relación contractual de naturaleza civil, indica que se encuentra desnaturalizada, toda vez que, del contenido de los mismos contratos civiles presentados, se verifica la existencia de los tres elementos de la relación laboral:

- 1. La prestación personal de servicio, que se constata de las cláusulas tercera y cuarta de los contratos presentados, donde se establece el objeto de la contratación de los servicios personalísimos del recurrente.
- 2. Remunerada, la cual queda acreditada en la cláusula sexta citada en la tercera columna del cuadro descrito en el considerando anterior de la presente resolución, donde la empresa inspeccionada se obligó a cancelar las contraprestaciones allí precisadas al trabajador afectado.
- 3. Subordinada, considerando que dicho elemento de la relación laboral se encuentra contenido expresamente dentro de los contratos civiles presentados, específicamente dentro de su cláusula quinta, donde se establece, a detalle, las "labores" que debía efectuar el trabajador durante la vigencia del vínculo contractual. Éstas, de por si, denotan que el afectado se encontraba sujeto a subordinación, pues las actividades impuestas en nada se condicen con los servicios



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

para los cuales supuestamente fue contratado, y que habrían sido los de "asesoría". En este caso, el supuesto prestador de servicios autónomos debía, entre otros deberes, presentar reportes técnicos-económicos periódicos a la oficina principal; gestionar ante autoridades las solicitudes de licencia de construcción; programar los trabajos diarios y elaborar la hoja de programación dirigida a los supervisores; reportar semanalmente avances ejecutados para el control de las obras; exigir, auditar y verificar el control diario de movimientos de almacenes; entre varios otros indicativos del ejercicio delegado de funciones que implican un trabajo de confianza por el que, la impugnante, reposó en esta persona importantes funciones para que las cumpla en el marco de la ejecución de un contrato de trabajo.

- 6.11** De esta forma, no puede sino coincidir con el razonamiento inferencial que consta en el Acta de Infracción (punto 4.6), que integra correctamente los indicios de laboralidad anotados para establecer la existencia de una relación de trabajo subordinado, cuestión que no ha logrado ser desvirtuada por la recurrente a lo largo del presente procedimiento sancionador: es decir, que de la lectura de las obligaciones establecidas expresamente en los contratos civiles, se denota que éstas no son actividades propias de un servicio de asesoría como el que supuestamente efectuó el recurrente, sino que están estrictamente vinculadas a la naturaleza misma de las actividades que desempeña la empresa y que, de manera también expresa, se encuentran detalladas en la primera cláusula de los contratos presentados. Además, sobre dichas actividades, concluye, la impugnante ha tenido un control sobre la forma cómo se debían ejecutar, pues la entonces inspeccionada le impuso obligaciones propias de un contrato de trabajo. Así, se le indico expresamente y a detalle qué tareas debía efectuar. Dichas tareas, además, tuvieron una continuidad, durante el periodo junio de 2018 a enero de 2020, a cambio de la contraprestación pactada, la misma que se hizo efectiva, previa presentación de los recibos por honorarios correspondientes, tal como se aprecia de éstos, así como de los formatos R12 del Plame presentados durante el procedimiento inspectivo.
- 6.12** Por tanto, si bien formalmente la empresa inspeccionada contaba con documentos que establecían la existencia de un contrato de locación de servicio entre ella y el denunciante, en la práctica, en aplicación del principio de primacía de la realidad, se ha acreditado la existencia de los elementos que determinan la existencia de una relación laboral, correspondiendo, con ello que la empresa registrara en la planilla al trabajador afectado, además del cumplimiento del pago de los beneficios laborales como gratificaciones legales, bonificaciones extraordinarias, compensación de servicio (CTS) y vacaciones. Con ello, habiéndose establecido que incumplió con el



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

requerimiento efectuado por el personal inspectivo, quedan acreditados todos los incumplimientos por los cuales se le ha sancionado.

- 6.13** No puede dejarse de lado que, como bien informa la doctrina, el contrato de locación de servicios puede prestarse a fórmulas evasivas de la aplicación de la legislación laboral, particularmente allí donde *“en aquellos supuestos en que, por tratarse de labores que se ejecutan con una cierta autonomía organizativa y técnica, como ocurre con cierta frecuencia tratándose de técnicos y profesionales, sea posible poner en duda, al menos inicialmente, la existencia de subordinación”*.¹⁴
- 6.14** Finalmente, conforme se ha desarrollado en los párrafos precedentes, y dada la conducta desplegada por el sujeto responsable, este tribunal llega a la conclusión que corresponde mantener la subsistencia de las infracciones señaladas en el Acta de Infracción N°157-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, de fecha 1 de setiembre de 2020, documento que goza de una presunción de certeza respecto de su contenido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la LGIT. En este punto, se debe resaltar que, si bien dicha presunción admite prueba en contrario a ser actuada dentro del procedimiento inspectivo y del procedimiento sancionador, el sujeto responsable no ha presentado elementos ni ha aportado medios de prueba que permitan desvirtuar lo señalado en los párrafos precedentes. Con ello corresponde confirmar la Resolución de Intendencia N° 045-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 16 de abril de 2021, que a su vez confirmó la sanción impuesta por la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, del 17 de marzo de 2021, misma que estableció la sanción económica por la suma de S/. 60,931.00 (Sesenta Mil Novecientos Treinta y Uno con 00/100 Soles)

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

¹⁴ SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo. “Locación de servicios y contrato de trabajo: balance y perspectivas de reforma tras quince años de vigencia del Código Civil. Estudio introductorio a la segunda edición”, p. 6. En *El Blog de Wilfredo Sanguinetti*. Disponible en: <https://wilfredosanguinetti.files.wordpress.com/2008/09/estudio-introductorio-a-la-segunda-edicion.pdf>



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por PACOSA S.A.C., en contra de la Resolución de Intendencia N° 045-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 16 de abril de 2021, emitida por la INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 157-2020-PS/SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, por las consideraciones expuestas en los fundamentos 6.1 al 6.14 de la presente resolución.

SEGUNDO.- En consecuencia, CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 045-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, de fecha 16 de abril de 2021, que a su vez confirmó la sanción impuesta por la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, del 17 de marzo de 2021, misma que impuso la sanción económica por la suma de S/. 60,931.00 (Sesenta Mil Novecientos Treinta y Uno con 00/100 Soles).

TERCERO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a PACOSA S.A.C. y a la INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Devolver el expediente a la INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA.

SEXTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Sunafil (www.sunafil.gob.pe).

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente

Luis Erwin Mendoza Leguas

Presidente

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Desirée Bianca Orsini Wisotzki

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Luz Imelda Pacheco Zerga

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral