



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 0027-2021-SUNAFIL/IRE-LIM

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 246-2019-SUNAFIL/IRE-LIMA

SUJETO RESPONSABLE : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE BARRANCA.

Huacho, 14 de mayo de 2021

VISTO: El recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Provincial de Barranca (en adelante, la inspeccionada) contra la Resolución de Sub Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, de fecha 16 de abril de 2021, expedida en el marco del procedimiento administrativo sancionador, y al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante, la **LGIT**) - y su Reglamento, aprobado por 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° 364-2019-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° 60-2019 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la inspeccionada por la comisión de infracciones a la normativa sociolaboral.

1.2. De la fase instructora

De conformidad con el numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 36-2020-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IF (en adelante, el **Informe Final**), a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la inspeccionada, 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.

1.3. 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/ 37,800.00 (Treinta y siete mil ochocientos con 00/100 Soles)**, por haber incurrido en:

- Una infracción **Muy Grave** a la normativa socio laboral, por no registrar a la trabajadora en la planilla, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT.
- Una infracción **Muy Grave** a la normativa socio laboral, por no inscribir a la trabajadora en el régimen de seguridad social en salud, tipificada en el numeral 44-B.1.4 del artículo 44-B del RLGIT.
- Una infracción **Muy Grave** a la normativa socio laboral, por no inscribir a la trabajadora en el régimen de seguridad social en pensiones, tipificada en el numeral 44-B.1.4 del artículo 44-B del RLGIT.
- Una infracción **Muy Grave** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida de inspección de requerimiento, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

II. DEL RECURSO DE APELACIÓN

Con fecha 12 de mayo de 2021, la inspeccionada interpuso recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, argumentando:

- i) *La Resolución genera agravio a la entidad, al imputarse infracción las cuales no son acordes a los hechos y descargos emitidos por estar parte, vulnerándose el principio de legalidad, imparcialidad y objetividad y probidad que forman parte de la correcta actuación de inspección de trabajo regulada de la Ley General de Inspección del Trabajo, así como el debido procedimiento, razonabilidad, verdad material regulado en la LPAG, ya que dicha resolución se ha emitido con una motivación insuficiente en virtud a la imputación de las infracciones, ya que se ha valorado de manera aislada los medios probatorios ofrecidos en sus descargos, siendo conclusiones erróneas.*
- ii) *Según el Informe N° 0898-2021-SGRH-MPB (...) la señora Kely (...) no es objeto de control por parte de la misma (...) ha prestado servicios de manera no personal (...). La desnaturalización del contrato de trabajo es una facultad/deber que le corresponde al Poder Judicial (...) SUNAFIL no tiene competencia para determinar la desnaturalización (...) continuar con el procedimiento sancionador (...) afectaría el principio de la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional (...).*

III. CONSIDERANDO

- 3.1. De los actuados se tiene, que con fecha 29 de noviembre de 2019, se notifica al sujeto inspeccionado la imputación de cargos y el Acta de Infracción 060-2019, con fecha 17 de febrero de 2019 la inspeccionada presenta descargo, señalando que la SUNAFIL no tiene la competencia para ordenar la inclusión a planillas de un trabajador, asimismo con fecha 20 de febrero 2020 se emite el Informe Final de Instrucción N° 36-2020-SUNAFIL/IRE-LIM/SIAI-IF, quien propone sancionar a la inspeccionada, quien presenta descargo con fecha 25 de agosto de 2020, resolviendo el inferior en grado sancionar a la inspeccionada con la suma de S/ 37,800.00 (Treinta y siete mil ochocientos con 00/100 Soles), por haber incurrido en (04) cuatro infracciones: 1) No registrar a la trabajadora en la planilla, 2) No inscribir a la trabajadora en el régimen de seguridad social en salud 3) No inscribir a la trabajadora en el régimen de seguridad social en pensiones y 4) No cumplir con la medida inspectiva de requerimiento.
- 3.2. Previamente debemos indicar que, el numeral 1 del artículo 2 de la Ley General de Inspección de Trabajo (en adelante LGIT), establece como uno de los principios ordenadores del sistema de inspección del trabajo al principio de legalidad, prescribiendo que “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: 1. Legalidad, con sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes.”; conforme a este principio los actos de los inspectores y los funcionarios del sistema de inspección del trabajo necesitan ajustarse a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes. Ello implica que en la actuación de estos agentes estatales resulta indispensable garantizar el debido proceso administrativo, esto es, de un estándar mínimo de condiciones que permitan llevar adelante un proceso y resolver un conflicto en un estado democrático de derecho.
- 3.3. Asimismo, el numeral 1.1 del artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO de la LPAG), prescribe lo siguiente: “1.1. Principio legalidad: Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”. Asimismo el artículo III del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que la actuación de la administración pública tiene como finalidad la protección del interés general, pero ello sólo es



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

posible de ser realizado “(...) *garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general*”; por lo que, la normativa otorga facultades a las autoridades administrativas para el cumplimiento de sus funciones y cumplir con la finalidad para los cuales se le otorgaron dichas facultades, caso contrario estaría vulnerando el principio precitado; aunando a ello, las actuaciones realizadas por la administración pública, así como la de sus servidores vertidos de facultades no podrán ser contrarias a lo dispuesto por la normativa vigente dentro del desarrollo de sus actuaciones, es decir, se deberá garantizar a los sujetos inspeccionados el debido diligenciamiento a efectos de no vulnerar el debido proceso.

- 3.4. Ante dichas conclusiones, el Derecho a la motivación de las resoluciones administrativas asume una especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican, siendo una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de Derecho.
- 3.5. Teniendo en cuenta lo señalado, del análisis efectuado en resolución recurrida, se observa que esta cuenta con una debida motivación respecto a la determinación de la desnaturalización del contrato de trabajo; toda vez que en su contenido se ha efectuado una valoración fáctica y jurídica propias de una desnaturalización del contrato, así como de los documentos aportados por el sujeto inspeccionado y el denunciante que obran en el expediente inspectivo, considerando que los documentos aportados son de importancia en el procedimiento administrativo para producir convencimiento y certeza de los hechos que son materia de controversia, y a partir de ello determinar la infracción a imponer
- 3.6. En ese sentido, se concluye que no resulta cierto, que la Resolución apelada adolezca de una debida motivación, toda vez que existe una clara correspondencia entre los hechos constatados y las normas jurídicas infringidas, meno que se hayan inobservado los principios que rigen la potestad sancionadora, ya que como es de verse, el presente procedimiento sancionador, el inferior en grado realizó el cálculo de la multa a imponer basado en el artículo 38 d la LGIT. Se tiene además que el inferior en grado, en estricto cumplimiento a los principios ordenadores del derecho, no ha dejado en estado de indefensión al inspeccionado.
- 3.7. Sobre lo señalado en el numeral precedente, este Despacho debe precisar que la determinación de la multa, no se encuentra sometida al libre albedrío o discrecionalidad de la Autoridad Sancionadora; antes bien, y de conformidad con los principios que rigen la actividad sancionadora de la SUNAFIL, las mismas se encuentra previamente regulada conforme a la descripción prevista en el TITULO IV “DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES” del RLGIT¹, concluyéndose con ello que tanto las conductas infractoras así como las sanciones se encuentran previamente determinadas y en modo alguno responden a apreciaciones de índole subjetivas y puedan ser consideradas como arbitrarias, conforme lo deja entrever la inspeccionada; antes bien, las sanciones que impone SUNAFIL, por transgresión a la normativa socio laboral de seguridad y salud en el trabajo o por infracción a la labor inspectiva, responden en todos los casos a criterios objetivos previamente determinados y que deben ser conocidos por los administrados, toda vez que en nuestro ordenamiento jurídico se presume

¹ Al efecto se debe considerar la regulación prevista desde el artículo 47 al 51 del RLGIT, donde se regulan los criterios de graduación de sanciones, los eximentes de sanción, la cuantía y aplicación de las sanciones, el concurso de infracciones, la reducción de la multa, etc.



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

el conocimiento de nuestro sistema de normas, sin que se pueda sostener como argumento o medio de defensa su desconocimiento.

Respecto de la competencia de SUNAFIL en las verificaciones por desnaturalización de contratos

- 3.8.** El artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante, la LPCL), establece que, en toda prestación personal **de servicios remunerados y subordinados**, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado.
- 3.9.** Excepcionalmente, el artículo 53 de la LPCL² dispone que la contratación sujeta a modalidad solo podrá celebrarse cuando así lo requieran las necesidades del mercado o mayor producción de la empresa, así como cuando lo exija la naturaleza temporal o accidental del servicio que se va a prestar o de la obra que se ha de ejecutar. Cabe acotar que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia³ ha expresado el carácter excepcional de los contratos sujetos a modalidad, en tanto el legislador ha optado por la preferencia de los contratos de trabajo de duración indeterminada.
- 3.10.** Por su parte, el artículo 77 de la LPCL ha previsto supuestos de desnaturalización de la contratación sujeta a modalidad, siendo uno de ellos lo dispuesto en el inciso a), el cual prescribe que los contratos de trabajo sujetos a modalidad se considerarán como de duración indeterminada, cuando el trabajador continúa laborando después de la fecha de vencimiento del plazo estipulado, o después de las prórrogas pactadas, si estas exceden del límite máximo permitido.
- 3.11.** En ese sentido; el Tribunal Constitucional considera que: *“estamos ante contratos formales que deben observar una serie de requisitos para que sean válidos. Cualquier inobservancia de fondo (inexistencia de causa), así como de forma (por ejemplo, por ejemplo que se celebró de acuerdo verbal), debe importar su desnaturalización y consideración como un contrato de trabajo a plazo indeterminado (estabilidad laboral)”*⁴
- 3.12.** Que, en cuanto a la competencia de SUNAFIL para determinar la desnaturalización de los contratos de trabajos modales, cabe indicar que, de acuerdo al numeral 1 del artículo 3 de la LGIT, corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función inspectiva, señalándose entre las finalidades de la inspección del trabajo, la de “(...) vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, complementarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral (...) entre otras, de las normas en materia de relaciones laborales individuales”. En tal sentido, con independencia del ejercicio de la función jurisdiccional, reservada para el Poder Judicial, en el ámbito del derecho administrativo, la

² Artículo 53.- Los contratos de trabajo sujetos a modalidad pueden celebrarse cuando así lo requieran las necesidades del mercado o mayor producción de la empresa, así como cuando lo exija la naturaleza temporal o accidental del servicio que se va a prestar o de la obra que se ha de ejecutar, excepto los contratos de trabajo intermitentes o de temporada que por su naturaleza puedan ser permanentes

³ Así, por ejemplo, el referido Tribunal en su sentencia recaída en el Exp. N° 04287-2010-PA/TC señaló: “4. Del artículo [4° del Decreto Supremo N° 003-97-TR] transcrito puede señalarse que en el régimen laboral peruano el principio de continuidad opera como un límite a la contratación laboral por tiempo determinado. Por ello, este Tribunal, en la STC 1874-2002-AA/TC, precisó que hay una preferencia por la contratación laboral por tiempo indefinido respecto de la de duración determinada, la que tiene carácter excepcional y procede únicamente cuando las labores que se van a prestar (objeto del contrato) son de naturaleza temporal o accidental”.

⁴ TOYAMA MIYAGUSUKO, JORGE. Ob ct. Pág. 58



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Inspección del Trabajo tiene las facultades legales para verificar los incumplimientos de la normativa laboral que se presenten en el marco de una relación laboral, por lo que bien puede determinar un supuesto de desnaturalización de los contratos de trabajo si estos no cumplen los requisitos y las formalidades establecidas en la ley, y exigir las responsabilidades a que hubiera lugar, decisión que luego puede ser impugnada en el Poder Judicial, una vez se agote la vía administrativa.

- 3.13.** Por tal motivo, la desnaturalización de los contratos de trabajo, simulación o fraude, también puede ser determinado por la autoridad inspectiva de trabajo, y no solo por el Poder Judicial, en tanto el legislador ha previsto de modo amplio las finalidades del Sistema de Inspección del Trabajo, considerándose aún que del resultado de las investigaciones inspectivas, se ha determinado la configuración de los tres elementos de la relación laboral, conforme lo establece el artículo 4 de la LPCL, siendo “a) la prestación personal de servicios, b) la contraprestación, c) la subordinación” y en virtud a lo establecido en el numeral 2 del artículo 2 de la LGIT, siendo que dichas normativas desvirtúan lo manifestado por el inspeccionado, tanto en su recurso de apelación como del Informe N° 0898-2021-SGRH-MPB, adjuntado como medio de prueba, puesto que entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales, debe siempre privilegiarse los hechos constatados, y siendo que los hechos constatados determinaron la configuración de la existencia de una relación laboral bajo los parámetros de Ley, este Despacho desestima lo argumentado por el inspeccionado, por carecer de sustento legal
- 3.14.** Siendo así, la resolución apelada se encuentra debidamente motivada, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados y relevantes del presente caso en concreto, conforme al ordenamiento jurídico; advirtiéndose entonces que no se ha vulnerado el derecho a la motivación de la resolución, derecho de defensa, razonabilidad o proporcionalidad, contradicción, integrante del derecho al debido proceso en sede administrativa. En consecuencia, al carecer de sustento los argumentos del recurso de apelación y haberse determinado correctamente las infracciones materia de autos, procede confirmar la resolución venida en grado.
- 3.15.** Finalmente, se advierte que los cuestionamientos a la resolución apelada son insubsistentes e incongruentes con lo expuesto en ella, concluyéndose que la misma se encuentra arreglada a derecho, esto es se encuentra debidamente motivada en cada uno de sus extremos y por ende, este Despacho no encuentra razón o causal para declarar la nulidad de la misma, antes bien se concluye que se debe confirmar la resolución impugnada en cada uno de sus extremos.

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.



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

SE RESUELVE:

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

ARTÍCULO SEGUNDO.- **CONFIRMAR** la Resolución de Sub Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-SIRE-LIM, de fecha 16 de abril de 2021, la misma que sanciona a la inspeccionada con una multa ascendente a **S/ 37,800.00 (Treinta y siete mil ochocientos 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. -

IRL/ESAA (e)/

El pago lo puede efectuar en los siguientes bancos: BBVA, BCP, INTERBANK y SCOTIABANK, con el código pago: 1970000134 a nivel nacional.

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