



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 044-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 1754-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE4

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : SOLUCIÓN EN TELECOMUNICACIONES SOLTEL
SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD
LIMITADA

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 714-2021-
SUNAFIL/ILM

MATERIA : - RELACIONES LABORALES
- LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por **SOLUCIÓN EN TELECOMUNICACIONES SOLTEL SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD LIMITADA** en contra de la Resolución de Intendencia N° 714-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 05 de mayo de 2021

Lima, 18 de junio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **SOLUCIÓN EN TELECOMUNICACIONES SOLTEL SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD LIMITADA** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 714-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 05 de mayo 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° 4881-2018-SUNAFIL/ILM, 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° 1382-2018-SUNAFIL/ILM (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de cinco (05) infracciones a la normativa sociolaboral, y dos (02) infracciones a la labor inspectiva.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Vacaciones, Depósito de CTS, Pago Integro y Oportuno de la Remuneración Convencional, Gratificaciones, Certificado de Trabajo, Bonificación No Remunerativa.



1.2 Mediante Imputación de cargos N° 457-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI del 22 de enero de 2019, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

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° 1195-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de las conductas infractoras imputadas 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° 623-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4 de fecha 05 de agosto de 2019, multó a la impugnante por la suma de S/ 45,774.50 por haber incurrido, entre otras, en:

- Una infracción MUY GRAVE en materia de relaciones laborales, por no pagar las vacaciones trucas de todo su periodo laborado (25 de abril de 2017 al 13 de noviembre de 2017), en perjuicio del extrabajador Iván André Ugarte Nava, tipificadas en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, ascendente a S/ 9,337.50.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 14 de mayo de 2018, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 9,337.50.
- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no asistir a la comparecencia del 23 de mayo de 2018 a las 08:45 horas, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT, ascendente a S/ 9,337.50.

1.4 Mediante escrito de fecha 18 de febrero de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 056-2021-SUNAFIL-IRE-CUSCO-SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. No se ha tomado en cuenta el contrato de locación de servicios y el pago efectuado por la empresa Negocios de Telecomunicaciones S.R.L LTDA, a favor del denunciante y no por la empresa inspeccionada; además de existir una adulteración en el certificado de trabajo que adjunto a su denuncia que no fue realizada por la inspeccionada. Lo que no ha sido tomado en consideración por los fiscalizadores.
- ii. Al haber iniciado el procedimiento sancionador y haber impuesto una sanción, se ha vulnerado el principio de verdad material establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 714-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 05 de mayo de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 623-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4, por considerar que

² Notificada a la inspeccionada el 07 de mayo de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 044-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

De la existencia del vínculo laboral

- i. Si bien la inspeccionada presenta un contrato de locación de servicios suscrito por la empresa Negocios Telecomunicaciones S.R.L LTDA y el señor Ugarte, afirmando que dicha empresa fue la que pagó las remuneraciones del señor Ugarte; sin embargo, no acompaña documentación idónea que acredite dicha afirmación; por lo tanto, dicho documento no genera convicción a este Despacho para desvirtuar el vínculo laboral determinado por la autoridad de primera instancia y desestimar las infracciones advertidas, ya que las mismas han sido determinadas en virtud a los hechos constatados por la inspectora comisionada, las declaraciones recogidas y los documentos presentados durante la investigación.
- ii. Se encuentra acreditado la existencia de un vínculo laboral entre el señor Ugarte y la inspeccionada durante el periodo del 25 de abril hasta el 13 de noviembre de 2017, por lo que no se observa vulneración al principio del debido procedimiento, que acarree su nulidad, correspondiendo confirmar la resolución de primera instancia.

Del Principio de Verdad Material

- iii. La valoración realizada a la documentación presentada y los argumentos esgrimidos por la inspeccionada en el presente caso, no desvirtúan las infracciones en materia de relaciones laborales y a la labor inspectiva determinada por la inspectora comisionada, las mismas que fueron sancionadas a través de la resolución apelada. En ese sentido, no se advierte vulneración al principio alegado, ya que para la determinación de las infracciones se ha analizado los documentos presentados por la inspeccionada, los cuales no desvirtúan la comisión de las infracciones, razón por la cual corresponde confirmar la sanción de multa impuesta por la autoridad de primera instancia.
 - iv. La resolución apelada ha realizado una evaluación adecuada y objetiva del caso de autos, más aún cuando los argumentos esbozados en la apelación no logran desvirtuar las infracciones en que ha incurrido la inspeccionada; en tal sentido, corresponde confirmar la resolución venida en grado en todos sus extremos.
- 1.6** Mediante escrito de fecha 10 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 714-2021-SUNAFIL/ILM.



- 1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum-0898-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 12 de mayo de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral

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, **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 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

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

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° 044-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 RGLIT, 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 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 RGLIT 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 SOLUCIÓN EN TELECOMUNICACIONES SOLTEL SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD LIMITADA

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que SOLUCIÓN EN TELECOMUNICACIONES SOLTEL SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD LIMITADA presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 714-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 45,774.50 por la comisión, entre otras, de las infracciones tipificadas como MUY GRAVES, previstas en los artículos 25.6, 46.7 y 46.10 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 07 de mayo de 2021, fecha en que fue notificada la citada resolución⁸.
- 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 SOLUCIÓN EN TELECOMUNICACIONES SOLTEL SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD LIMITADA.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Mediante escrito de fecha 10 de mayo de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 714-2021-SUNAFIL/ILM, señalando que no se ha merituado los documentos aportados al procedimiento y que el empleador no es SOLTEL SCRLTDA, argumentando al respecto:
- Se ha desarrollado un proceso judicial recaído en el expediente N° 6757-2019, por pago de beneficios sociales, en el que se ha desarrollado los mismos hechos denunciados en SUNAFIL y el proceso judicial. Dicho proceso judicial ha sido archivado.
 - No se ha tomado en cuenta el contrato de locación de servicios y el pago efectuado por la empresa Negocios de Telecomunicaciones S.R.L LTDA, a favor del denunciante y no por la empresa inspeccionada; además de existir una adulteración en el certificado de trabajo que adjunto a su denuncia que no fue realizada por la inspeccionada. Lo que no ha sido tomado en consideración por los fiscalizadores, por lo que solicita la nulidad de todo lo actuado.
 - Ante la existencia de vicios de nulidad se debe considerar la suspensión de la ejecución del acto administrativo cuestionado.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

SOBRE EL TRÁMITE EN SEDE JUDICIAL

- 6.1** La impugnante señala que se ha llevado a cabo un proceso judicial recaído en el expediente N° 6757-2019, por pago de beneficios sociales, en el que se ha desarrollado

⁸ Iniciándose el plazo el 10 de mayo de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 044-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

los mismos hechos denunciados en SUNAFIL y el proceso judicial. Siendo que dicho proceso judicial a la fecha, ha sido archivado. Al respecto debemos tener en cuenta lo siguiente:

- Con fecha 09 de abril de 2018 se apertura la Orden de Inspección N° 4881-2018-SUNAFIL/ILM, en mérito a la denuncia interpuesta contra la impugnante. Procedimiento inspectivo que culmino con la emisión del Acta de Infracción N° 1382-2018-SUNAFIL/ILM.
- Mediante Imputación de cargos N° 457-2019-SUNAFIL/ILM/SIAI de fecha 22 de enero de 2019, se dio inicio al procedimiento sancionador, la misma que con Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 623-2019-SUNAFIL/ILM/SIRE4 de fecha 05 de agosto de 2019, se interpuso sanción a la impugnante.
- Con fecha 06 de noviembre de 2019, el Sr. Ugarte interpuso demanda contra de la impugnante, por pago de Beneficios Sociales, señalando como fecha de ingreso el 25 de abril de 2017 y cese el 13 de noviembre de 2017, por el cargo desempeñado de Soporte Logístico Administrativo.

6.2 Sobre el particular, el Sistema de Inspección del Trabajo, es un sistema único, polivalente e integrado, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral, de seguridad y salud en el trabajo y cuantas otras materias le sean atribuidas. Para dicho efecto, cuenta con inspectores que orientan sus funciones en mérito a las diferentes modalidades de actuaciones de investigación.

6.3 La etapa de actuaciones inspectivas de investigación se rigen por su norma especial, contenida en la LGIT y su reglamento, y cuenta con sus propios operadores e instrumentos jurídicos para el cumplimiento de sus fines, considerando que, “La Inspección del Trabajo es el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral y de la seguridad social, de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias; así como, de conciliar administrativamente en las materias que correspondan, y teniendo en cuenta el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo”⁹.

6.4 Por su parte, la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, en su artículo II establece que “Corresponde a la justicia laboral resolver los conflictos jurídicos que se originan con ocasión de las prestaciones de servicios de carácter personal, de naturaleza laboral, formativa, cooperativista o administrativa; están excluidas las prestaciones de servicios

⁹ LGIT, artículo 1.



de carácter civil, salvo que la demanda se sustente en el encubrimiento de relaciones de trabajo. Tales conflictos jurídicos pueden ser individuales, plurales o colectivos, y estar referidos a aspectos sustanciales o conexos, incluso previos o posteriores a la prestación efectiva de los servicios”.

- 6.5** De las normas acotadas, se evidencia que el Proceso Judicial y el Procedimiento Inspectivo, son distintos, pues responden a distintos intereses. En el caso del proceso judicial, existe un interés privado del trabajador y en el caso del procedimiento sancionador existe un interés público.
- 6.6** En consideración a lo señalado, el numeral 74.2 del artículo 74° del TUO de la LPAG, establece que: “solo por ley o mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa de su competencia”; en ese sentido, la competencia establecida en la Ley N° 29497, no impide ni limita la acción de la Inspección del Trabajo ni el cumplimiento de sus finalidades reguladas en el artículo 3° de la LGIT¹⁰.
- 6.7** Por tanto, los inspectores de trabajo se encuentran facultados por ley a desarrollar actuaciones inspectivas orientadas a vigilar el cumplimiento de las normas en materia laboral, y seguridad y salud en el trabajo, siendo competentes para efectuar todas las modalidades de actuación de investigación para lograr dicho fin.
- 6.8** En el caso en particular, la demanda interpuesta por el extrabajador fue con fecha 06 de noviembre de 2019, fecha posterior al inicio de las actuaciones inspectivas, 09 de abril de 2018, y a la emisión de la Resolución de Sub Intendencia de fecha 05 de agosto de 2019, con la que se impuso sanción a la impugnante, esto es, no se han desarrollado en paralelo dichas actuaciones, no evidenciándose vulneración alguna.
- 6.9** Finalmente, en el presente procedimiento sancionador se ha garantizado el debido procedimiento y ha prevalecido el fin del Sistema Inspectivo que es la vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente, no encontrándose indicios para que el acto administrativo materia de análisis sea nulo. Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

SOBRE EL DEBER DE MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

- 6.10** La impugnante señala que no se ha tomado en cuenta el contrato de locación de servicios y el pago efectuado por la empresa Negocios de Telecomunicaciones S.R.L LTDA, a favor del denunciante y no por la empresa inspeccionada; además de existir una adulteración en el certificado de trabajo que adjuntó a su denuncia que no fue realizada por la inspeccionada. Lo que no ha sido tomado en consideración por los fiscalizadores, por lo que solicita la nulidad de todo lo actuado.
- 6.11** Sobre el particular, debe entenderse que “el derecho a la motivación consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las

¹⁰ LGIT, “Artículo 3: Corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, cuyo ejercicio no puede limitar el efectivo cumplimiento de la función de inspección, ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores del trabajo. Las finalidades de la inspección son las siguientes:

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 044-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional”¹¹.

6.12 Por su parte, el artículo IV del Título preliminar del TUO de la LPAG establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a este, se reconoce que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

6.13 En tal sentido, para su validez, “el acto administrativo debe estar **debidamente motivado** en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”¹². Asimismo, “**La motivación deberá ser expresa**, mediante una relación concreta y directa de **los hechos probados relevantes del caso específico**, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto, y que no son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto”¹³. (el énfasis es nuestro)

6.14 Por su parte, el artículo 44° inciso a) de la LGIT establece como uno de los principios del procedimiento sancionador la Observancia al Debido Proceso, “por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y **obtener una decisión motivada por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho**”. (el énfasis es nuestro)

6.15 En tal sentido, el incumplimiento del deber de motivación del acto administrativo comprende dos supuestos principales: la existencia de una motivación insuficiente o

¹¹ Fundamento 4 de la sentencia recaída en el expediente N° 04123-2011-PA/TC-LIMA

¹² Artículo 3 numeral 4 del TUO de la LPAG.

¹³ Artículo 6 numeral 6.1, 6.2 y 6.3 del TUO de la LPAG.



parcial que, por tratarse de un vicio no trascendente, prevalece la conservación del acto a la que hace referencia el artículo 14¹⁴ del TUO de la LPAG; y, la carencia absoluta de motivación, que al no encontrarse dentro del supuesto de conservación, el efecto es la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 10¹⁵ de la misma Ley.

6.16 Sobre el particular, del análisis de la Resolución de Intendencia se evidencia que la autoridad de segunda instancia, en sus fundamentos 3.2 a 3.4 se ha pronunciado sobre el contrato de locación de servicios y el pago efectuado por la empresa Negocios de Telecomunicaciones S.R.L LTDA, aplicando el Principio de Primacía de Realidad, en consideración a los hechos corroborados en las actuaciones inspectivas. Asimismo, respecto a la alegado, sobre la falsedad del Certificado de Trabajo, se evidencia que no fue expuesto, por la impugnante, en las anteriores instancias, ni mucho menos se acredita dicha afirmación.

6.17 Por tanto, se advierte que la Resolución de Intendencia se encuentra debidamente motivada, en tal sentido, no corresponde amparar el recurso de revisión en dicho extremo.

6.18 Sin perjuicio de lo señalado, debemos precisar que durante el desarrollo de las actuaciones inspectivas se ha evidenciado el análisis de la desnaturalización de la relación laboral, sobre la que debemos precisar:

- 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”¹⁶.
- 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”¹⁷.
- 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”.

¹⁴ Artículo 14 del TUO de la LPAG. - Conservación del acto: 14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

¹⁵ Artículo 10 del TUO de la LPAG. - Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: (...) 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

¹⁶ MONTOYA, Alfredo. Derecho del Trabajo. 15° Edición, Ed. Tecnos. España - Madrid, Pág. 268.

¹⁷ GONZALES, Luis. El contrato de trabajo y sus modalidades, Ed. Gaceta Jurídica S.A. Perú – Lima, Pág. 11.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 044-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 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.
- 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”.¹⁸
- 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 (...)”¹⁹.
- En tal sentido, verificado el parte policial N° 104992663 de fecha 21 de noviembre de 2017, en la que consta la declaración brindada por el señor Luis Martín Gil Macure, Jefe Logístico de la inspeccionada, se reconoció que el denunciante prestó servicios desde el 25 de abril hasta el 13 de noviembre de 2017, habiendo laborado bajo su cargo, y estando sujeto a un horario de trabajo de lunes a viernes de 08:45 a 18:00 horas, percibiendo una remuneración de S/ 1,500.00 soles. Dicho supuesto se corrobora de los recibos por honorarios de mayo, junio, julio, agosto y setiembre de 2017 generados a nombre de la impugnante. Así, los hechos constatados permiten corroborar la existencia de los rasgos de laboralidad que determinan la existencia del vínculo laboral entre la impugnante y el señor Ugarte.

¹⁸ 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>

¹⁹ 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>



- Cabe señalar que, que confrontando el contrato de locación de servicios suscrito con la empresa Negocios de Telecomunicaciones S.R.L LTDA y el denunciante, con los hechos constatados por el inspector de trabajo, no se evidencia que dicho documento desvirtué lo constatado en la realidad. Por lo que, en consideración al Principio de Primacía de Realidad, los hechos constatados priman sobre dicho documento.

6.19 Por tanto, constatado el vínculo laboral entre la impugnante y el extrabajador denunciante, y verificado que ésta no ha cumplido con el pago de los beneficios sociales, le correspondía efectuar el pago, entre otros, de las vacaciones truncas. En tal sentido, advertido el incumplimiento en el pago de dicho beneficio, la impugnante ha incurrido en la infracción tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT.

6.20 Cabe señalar que, respecto al incumplimiento en el pago de los otros beneficios sociales, contenido en la resolución impugnada, al encontrarse tipificados como infracciones GRAVES o LEVES, no corresponde a esta Sala pronunciarse al respecto.

SOBRE LA MEDIDA INSPECTIVA DE REQUERIMIENTO

6.21 Sobre el particular, en la resolución materia de impugnación, se sanciona a la impugnante por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento, de fecha 14 de mayo de 2018²⁰, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT. Al respecto, debemos señalar que:

- Mediante la medida inspectiva de requerimiento referida, los inspectores comisionados requirieron a la impugnante cumpla con: i) efectuar el pago de la CTS a favor de Iván Ugarte Nava desde el 25.04.2017 hasta el 13.11.2017; ii) efectuar el pago de la Gratificación por fiestas patrias y navidad, así como bonificación extraordinaria, a favor de Iván Ugarte Nava desde el 25.04.2017 hasta el 13.11.2017; iii) efectuar el pago de vacaciones truncas, a favor de Iván Ugarte Nava desde el 25.04.2017 hasta el 13.11.2017; iv) entrega del Certificado de Trabajo, a favor de Iván Ugarte Nava desde el 25.04.2017 hasta el 13.11.2017.
- En dicho sentido, otorgo el plazo máximo de 6 días hábiles a fin de cumplir con dicho requerimiento, bajo apercibimiento de incurrir en infracción a la labor inspectiva, sancionable con multa.
- En el plazo otorgado, la impugnante no ha cumplido con presentar la documentación requerida.

6.22 Sobre el particular, en el ejercicio de la labora inspectiva, los inspectores de trabajo se encuentran facultados a realizar sus labores orientas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Por lo que, pueden adoptar acciones orientas a la misma, entre las que se encuentra la emisión de medidas inspectivas de requerimiento.

6.23 Al respecto, el artículo 14 de la LGIT, establece:

²⁰ Véase folio 67 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 044-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“Las medidas inspectivas de advertencia y requerimiento se reflejarán por escrito en la forma y modelo oficial que se determine reglamentariamente, debiendo notificarse al sujeto inspeccionado a la finalización de las actuaciones de investigación o con posterioridad a las mismas. Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas. En particular y en materia de prevención de riesgos laborales, requerirá que se lleven a cabo las modificaciones necesarias en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo para garantizar el derecho a la seguridad y salud de los trabajadores. Los requerimientos que se practiquen se entienden siempre sin perjuicio de la posible extensión de acta de infracción y de la sanción que, en su caso, pueda imponerse”. (el énfasis es añadido)

6.24 En similar sentido, el artículo 17 del RLGIT, establece en su numeral 17.2:

“Si en el desarrollo de las actuaciones de investigación o comprobatorias se advierte la comisión de infracciones, los inspectores del trabajo emiten medidas de advertencia, requerimiento, cierre temporal del área de una unidad económica o de una unidad económica, paralización o prohibición de trabajos o tareas, según corresponda, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas objeto de fiscalización”. (el énfasis es añadido)

6.25 Como se evidencia de las normas acotadas, la naturaleza jurídica de la medida inspectiva de requerimiento es la de ser una medida correctiva que tiene como objeto revertir los efectos de la ilegalidad de la conducta cometida por el inspeccionado de manera previa al inicio del procedimiento sancionador. Por tanto, dicha medida de requerimiento sólo puede ser emitida en base a las pruebas que el inspector haya actuado en su investigación, que pongan de manifiesto dicho incumplimiento.

6.26 En tal sentido, se evidencia que la impugnante ha incumplido con la medida inspectiva de requerimiento. Asimismo, en base al criterio principal para la emisión de dicha medida, referente a la comprobación de la existencia de una infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral, los inspectores comisionados realizaron un análisis de los hechos y documentos presentados antes de su emisión, determinando que existía una infracción que debe ser subsanada, justificando en dicho extremo la emisión del requerimiento efectuado.

6.27 En tal sentido, ante el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, la impugnante ha incurrido en la infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.



SOBRE LA ASISTENCIA A LA DILIGENCIA DE COMPARECENCIA

6.28 En la resolución impugnada se sanciona a la impugnante por no asistir a la comparecencia del 23 de mayo de 2018 a las 08:45 horas, tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT.

6.29 Sobre el particular, en el numeral 3.2 del artículo 5 de la LGIT se establece que “En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para exigir la presencia del empresario o de sus representantes y encargados, de los trabajadores y de cualesquiera sujetos incluidos en su ámbito de actuación, en el centro inspeccionado o en las oficinas públicas designadas por el inspector actuante”. En similar sentido, el artículo 11 del mismo dispositivo legal establece que “Las actuaciones inspectivas de investigación se desarrollan mediante requerimiento de información por medio de sistemas de comunicación electrónica, visita de inspección a los centros y lugares de trabajo, **mediante requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado** ante el inspector actuante para aportar documentación y/o efectuar las aclaraciones pertinentes o mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en el Sector Público.” (el énfasis es añadido)

6.30 Por su parte, el numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT, establece:

“En cumplimiento de las órdenes de inspección recibidas, los inspectores o equipos designados iniciarán las actuaciones de investigación mediante alguna de las siguientes modalidades:

(...)

b) Comparecencia: exige la presencia del sujeto inspeccionado ante el inspector del trabajo, en la oficina pública que se señale, para aportar la documentación que se requiera en cada caso y/o para efectuar las aclaraciones pertinentes. El requerimiento de comparecencia se realiza conforme a lo previsto en los artículos 69 y 70 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS”

6.31 El Deber de Colaboración según la LGIT es conceptuado como: “La obligación de los empleadores, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden sociolaboral, de colaborar con los Supervisores-Inspectores, los Inspectores del Trabajo y los Inspectores Auxiliares cuando sean requeridos para ello”, coligiéndose de esta manera como la conducta procedimental que debe mantener todo administrado en las actuaciones inspectivas.

6.32 Es preciso tener en cuenta que, la Obstrucción a la Labor Inspectiva es definida como las: “Acciones u omisiones de los sujetos obligados, sus representantes, personas dependientes o de su ámbito organizativo, contrarias al deber de colaboración con la inspección de trabajo”²¹.

²¹ Artículo 36° de la LGIT



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 044-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.33 Asimismo, de la revisión del expediente inspectivo y sancionador, no se advierte la presentación de algún documento que acredite una justificación a la inasistencia a la diligencia de comparecencia; aunado a ello, se debe tener en cuenta que la inspeccionada al ser una persona jurídica pudo actuar a través de otra persona perteneciente a la organización para que lo represente y asista a la comparecencia; por lo que la inspeccionada no adoptó las medidas necesarias y provisionales que le permitieran cumplir oportunamente con el requerimiento de la Autoridad Administrativa de Trabajo.

6.34 En ese sentido, se corrobora que la inspeccionada incumplió con su deber de colaboración con la labor inspectiva, incurriendo en la infracción tipificada en el numeral 46.10 del artículo 46 del RLGIT.

SOBRE LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

6.35 De conformidad con el inciso 2 del artículo 258 del TUO de la LPAG, una resolución dentro del procedimiento administrativo sancionador será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa, pudiendo la administración adoptar medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia.

6.36 En ese sentido, al encontrarse en trámite la impugnación de la resolución materia de autos -vía el recurso extraordinario de revisión- su ejecución se encuentra suspendida hasta que se cumpla lo dispuesto en el numeral precedente.

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 Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto por SOLUCIÓN EN TELECOMUNICACIONES SOLTEL SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD LIMITADA, en contra de la Resolución de Intendencia N° 714-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 05 de mayo de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 1754-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE4.



SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución de Intendencia N° 714-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a las sanciones impuestas por incumplimiento a la labor inspectiva, tipificada en los numerales 46.7 y 46.10 del artículo 46 del RLGIT, y por la infracción en materia de relaciones laborales, tipificada en el numeral 25.6 del artículo 25 del RLGIT, por las razones expuestas en la presente resolución.

TERCERO.- Declarar IMPROCEDENTE la solicitud de suspensión de la ejecución de la Resolución de Intendencia N° 714-2021-SUNAFIL/ILM, por las razones expuestas en los fundamentos 6.35 a 6.36.

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

QUINTO.- Notificar la presente resolución a SOLUCIÓN EN TELECOMUNICACIONES SOLTEL SOCIEDAD COMERCIAL DE RESPONSABILIDAD LIMITADA y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

SEXTO.- Remitir los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

SÉPTIMO.- 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 Legoas
Presidente de la Primera Sala
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Desirée Bianca Orsini Wisotzki
Vocal de la Primera Sala
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento Firmado Digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal de la Primera Sala
Tribunal de Fiscalización Laboral