

**Tribunal de Fiscalización Laboral**

**Primera Sala**

**Resolución N.° 693-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala**

**Expediente Sancionador:** 046-2020-Sunafil/IRE-LOR/SIRE  
**Procedencia:** Intendencia Regional de Loreto  
**Impugnante:** Municipalidad Distrital de San Juan Bautista  
**Acto Impugnado:** Resolución de Intendencia N.° 010-2021-Sunafil/IRE- AMZ  
**Materia:** Relaciones laborales labor inspectiva

**Sumilla:** *Se declara infundado el recurso de revisión interpuesto por la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista en contra de la Resolución de Intendencia N.° 010-2021-Sunafil/IRE-AMZ, de fecha 17 de setiembre del 2021.*

Lima, 28 de diciembre del 2021

**Visto:** El recurso de revisión interpuesto por la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N.° 010-2021-Sunafil/IRE-AMZ, de fecha 17 de setiembre del 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

**Considerando:**

**I. Antecedentes**

1.1 Mediante Orden de Inspección N.° 342-2020-Sunafil/IRE-LOR, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral<sup>1</sup>, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.° 39-2020-Sunafil/IRE-LOR (en adelante, el Acta de Infracción), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de labor inspectiva, una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales y dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad social.

1.2 Mediante Imputación de cargos N.° 049-2020-Sunafil/SIAI notificado el 24 de noviembre de 2020, 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 53 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 literal g) del numeral 53.2 del artículo 53 del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N.° 060-2020-Sunafil/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. Por lo que procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Loreto, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N.° 001-2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, de fecha 06 de enero del 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 860,000.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones muy graves:

- Una infracción Muy Grave en materia de relaciones laborales, por no acreditar la inscripción en la Planilla Electrónica, respecto a cincuenta y cinco (55) trabajadores afectados, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT.

- Una infracción Muy Grave en materia de relaciones laborales, por no acreditar la inscripción en el sistema de seguridad social en salud, respecto de cincuenta y cinco (55) trabajadores afectados, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44 del RLGIT.

- Una infracción Muy Grave en materia de relaciones laborales, por no acreditar la inscripción en el sistema de seguridad social en pensiones, respecto de cincuenta y cinco (55) trabajadores afectados, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44 del RLGIT.

- Una infracción Muy Grave en materia de labor inspectiva, por no acreditar cumplir con lo dispuesto en la Medida Inspectiva de Requerimiento, respecto de cincuenta y cinco (55) trabajadores afectados, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.

- Una infracción Muy Grave en materia de labor inspectiva, por no cumplir con lo dispuesto en la Medida Inspectiva de Requerimiento referido a facilitar información necesaria para el desarrollo de funciones, respecto de cincuenta y cinco (55) trabajadores afectados, tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT.

1.4 Con fecha 27 de enero del 2021, la impugnante interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Sub Intendencia N.º 001-2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, señalando que, no se encuentra arreglada a derecho.

1.5 A través de la Resolución de Sub Intendencia N.º 011-2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, la Sub Intendencia Regional de Loreto declaró improcedente el recurso impugnatorio de reconsideración, disponiendo confirmar la Resolución de Sub Intendencia N.º 001-2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE.

1.6 Mediante escrito de fecha 09 de marzo del 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub-Intendencia N.º 001-2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, argumentando lo siguiente:

I. Por 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. De esta definición se desprende las partes del contrato de locación de servicios (locador y el comitente), la prestación a cargo a cada una de ellas (la prestación de servicios por cierto tiempo o para un trabajo determinado que debe hacer el locador y la retribución que debe dar el comitente) y el carácter autónomo de este tipo de contratos.

II. Se mantuvo una relación de locación de servicios por cierto tiempo, con las personas detalladas en el acta de infracción materia del presente proceso judicial, por lo que mal hace Sunafil el exigir que se contrate a las precitadas personas bajo el alcance del régimen laboral 728 - siendo considerados obreros, incurriendo en usurpación de funciones, abuso de autoridad, coacción, entre otros tipos penales, que en su momento denunciará ante el ministerio público.

III. La Sunafil no tiene jurisdicción para resolver el presente caso, que tal jurisdicción lo tienen los jueces del Perú; que no le corresponde lo petitionado a su representada ya que la Ley Orgánica de Municipalidades Ley N.s 27972, en su artículo 37 no establece a detalle quienes tienen que ser considerados obreros, por lo que el caso en concreto aún es debatido en el Poder Judicial de la República del Perú, que la Sunafil al pretender imponerles una multa está violando la preeminencia de las normas, establecida en el artículo 138 de nuestra ley de leyes.

IV. Los serenos municipales (policías municipales) no son obreros sino empleados, para lo cual citan precedentes del Tribunal Constitucional y de la Corte Superior de Justicia; que por estos fundamentos solicitan dejar sin efecto el presente procedimiento administrativo sancionador.

1.7 Mediante Resolución de Intendencia N.º 10-2021-Sunafil/IRE-AMZ, de fecha 17 de septiembre del 2021<sup>2</sup>, la Intendencia Regional de Amazonas declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub-Intendencia N.º 011-

2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE y la Resolución de Sub-Intendencia N.° 001-2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, en el extremo referido a las sanciones tipificadas en los numerales 25.20, 44-B.1 y 46.7 del RLGIT, revocando en parte la Resolución de Sub-Intendencia N.° 001-2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, en el extremo referente a la sanción tipificada en el numeral 46.3 del RLGIT, por considerar los siguientes puntos:

i. De la revisión de los argumentos expuestos por el apelante, en su Recurso de Reconsideración, se advierte que no ha presentado medios probatorios que justifiquen la revisión de la Resolución de sanción; estando conforme a los argumentos expuestos en los considerandos de la Resolución apelada; correspondiendo confirmar la misma en este extremo.

ii. Respecto a la Contratación de los serenos municipales, no existe la posibilidad legal que se pueda contratar obreros municipales, en particular serenazgos y policías municipales, mediante Contratos de Locación de Servicios, como alega la inspeccionada en sus recursos de apelación; ya que estos puestos por su naturaleza deben ser prestados de manera personal, remunerada y bajo subordinación.

iii. Al haberse configurado la identidad de sujetos, hechos y fundamentos, hubo transgresión al Principio de Non Bis In Ídem, existiendo una doble sanción por un mismo hecho. Máxime si el Tribunal de Fiscalización Laboral ha establecido como precedente de observancia obligatoria que para configurarse una infracción calificada en el numeral

46.3 la demora o incumplimiento en la presentación de información debe frustrar la fiscalización, lo que no sucede en el presente caso, procediendo a revocar este extremo de la multa quedando el cuadro de multa como sigue:

*- Una infracción Muy Grave en materia de relaciones laborales, por no acreditar la inscripción en la Planilla Electrónica, respecto a cincuenta y cinco (55) trabajadores afectados, tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT.*

*- Una infracción Muy Grave en materia de relaciones laborales, por no acreditar la inscripción en el sistema de seguridad social en salud, respecto de cincuenta y cinco (55) trabajadores afectados, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44 del RLGIT.*

*- Una infracción Muy Grave en materia de relaciones laborales, por no acreditar la inscripción en el sistema de seguridad social en pensiones, respecto de cincuenta y cinco (55) trabajadores afectados, tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44 del RLGIT.*

*- Una infracción Muy Grave en materia de labor inspectiva, por no acreditar cumplir con lo dispuesto en la Medida Inspectiva de Requerimiento, respecto de cincuenta y cinco (55) trabajadores afectados, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT.*

1.8 Mediante escrito de fecha 29 de septiembre del 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de Loreto el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N.° 010-2021-Sunafil/IRE-AMZ.

1.9 La Intendencia Regional de Loreto admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorandum N.° 443-2021-Sunafil/IRE-LOR, recibido el 06 de octubre del 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.° 29981<sup>3</sup>, 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.° 29981<sup>4</sup>, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo<sup>5</sup> (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N.° 007-2013-TR<sup>6</sup>, y el artículo 2° del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2017-TR<sup>7</sup> (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 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 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 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”<sup>8</sup>.

3.4 En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, y sus normas 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 la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista**

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.° 010-2021-Sunafil/IRE-AMZ, emitida por la Intendencia Regional de Amazonas, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 860,000.00, por la comisión, de las siguientes infracciones tipificadas

como muy graves, previstas en los numerales 25.20, 44-B.1 y 46.7 del citado cuerpo normativo, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución<sup>9</sup>.

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 Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.

## **V. Fundamentos del recurso de revisión**

5.1 Mediante escrito de fecha 29 de setiembre del 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.º 010-2021-Sunafil/IRE-AMZ, señalando los siguientes alegatos:

### **De la vulneración al principio de debido procedimiento por falta de motivación**

- Sunafil exigió que la inspeccionada contrate a las personas detalladas en el acta de infracción, con quienes mantuvo una relación de servicios por cierto tiempo, bajo el alcance del régimen laboral 728, siendo considerados obreros, incurriendo en usurpación de funciones, abuso de autoridad, coacción, entre otros tipos penales, lo cual es de índole procesal y vulnera el principio de la debida motivación de las resoluciones administrativas, toda vez que la Ley Orgánica de Municipalidades no establece a detalle quiénes deben ser considerados obreros.

- La Intendencia impone una multa arbitraria sobre la inspeccionada, ya que considera a las personas amparadas en ella como obreros, cuando en realidad son empleados, tal como es dicho en el Expediente N.º 04718-2016-PA/TC, porque el personal de serenazgo también realiza labores administrativas durante sus servicios, al registrar sus intervenciones y redactar informes de ocurrencias. Asimismo, su labor en la práctica es más compleja y requiere de habilidades intelectuales más que físicas; a lo que se suma que la actual Ley Orgánica de Municipalidades no dispone de modo expreso que el personal de serenazgo deba ser considerado o tenga la condición de obrero.

## **VI. Análisis del recurso de revisión**

### **Sobre la naturaleza y finalidad del recurso de revisión**

6.1 De conformidad con el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas "...deben actuar con respecto a la Constitución, a 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".

6.2 Frente a la vulneración, desconocimiento o lesión de un derecho o interés legítimo, derivado del apartamiento de la conducta descrita en el numeral precedente<sup>10</sup>, el TUO de la LPAG faculta a los administrados a interponer los recursos administrativos previstos en el artículo 218 del TUO de la LPAG<sup>11</sup> pudiendo incluso "solicitar la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley"<sup>12</sup>:

6.3 Así, respecto de la naturaleza del recurso de revisión, el artículo 218 del TUO de la LPAG establece que su interposición se faculta por Ley o Decreto Legislativo, en cuyo contenido debe establecerse de manera expresa tal facultad, encontrándose en la ley especial de la materia, la LGIT, el artículo 49 que señala lo siguiente:

*"Los recursos administrativos del procedimiento administrativo sancionador son aquellos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.*

*El Recurso de revisión es de carácter excepcional y se interpone ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral.*

*El Reglamento determina las demás condiciones para el ejercicio de los recursos administrativos.”*

6.4 En esa línea argumentativa, el artículo 55 del RLGIT establece que el recurso de revisión es un recurso de carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia, siendo desarrolladas su procedencia y requisitos de admisibilidad en el Reglamento del Tribunal, tal y como se señaló en los puntos 3.4 de la presente resolución.

6.5 Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que éste tiene por finalidad:

*“...la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal.*

*El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2006- TR, y sus normas modificatorias.”*

6.6 Al respecto, esta Sala considera que la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

6.7 En ese sentido, el análisis de los argumentos de la impugnante se realizará bajo la competencia del Tribunal, vinculada con las infracciones muy graves, e identificando si sobre éstas se ha producido alguno de los supuestos previstos en el artículo 14 del reglamento citado en el numeral precedente.

### **Sobre la desnaturalización de la relación laboral**

6.8 En principio, el funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran se rigen, entre otros principios ordenadores por el de legalidad, con sometimiento a la Constitución Política del Perú, leyes, reglamentos y demás normas vigentes. El numeral 1 del artículo 4º de la LGIT establece: “(...) la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en: 1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, **siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada.**” (el resaltado es nuestro).

6.9 Del desarrollo de las actuaciones inspectivas de investigación efectuadas, el inspector comisionado dejó constancia en el punto 4.3 de los hechos constatados del Acta de Infracción, que de la visita inspectiva realizada en el local de la impugnante de fecha 31 de agosto de 2020, el señor Henry Acosta Diaz en calidad de Jefe de División de Serenazgo, proporcionó, la relación del personal sereno que labora en la División de Serenazgo y Policía Municipal bajo la modalidad de locación de servicios, correspondiente al mes de agosto 2020.

6.10 Debemos precisar que, el extremo referente a la desnaturalización de la relación de los contratos de locación de servicios, en las resoluciones de mérito se ha desarrollado y motivado dicho extremo. No obstante, la impugnante cuestiona el hecho que los trabajadores afectados

(55) se les haya considerados como obreros, señalando que son empleados, toda vez que el personal de serenazgo también realiza labores administrativas durante sus servicios.

6.11 Al respecto el artículo 37 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, (en adelante, LOM) señala: “Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.”. En tal sentido, existe una normativa específica que dispone que los obreros municipales deben ser contratados bajo el régimen laboral de la actividad privada, encontrándose sus derechos y beneficios regulados por el Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N.º 003-97-TR.

6.12 Al respecto, cabe precisar que el personal inspectivo está facultado para aplicar el Principio de Primacía de la Realidad, de advertir discrepancia entre los hechos que se desprendan de los documentos formales presentados por la inspeccionada (relación del personal sereno que labora en la División de Serenazgo y Policía Municipal bajo la modalidad de locación de servicio,) y los hechos constatados en el marco de sus investigaciones (la condición de obrero municipal de los trabajadores afectados), privilegiándose estos últimos, tal como lo expresa el artículo 2º numeral 2 de la LGIT, en esa medida es responsabilidad de la impugnante, el cumplimiento de la normativa legal sobre contratación de personal obrero, así como el cumplimiento de los derechos que corresponde al trabajador contratado bajo dicho régimen laboral, tomando en cuenta los alcances del artículo 37 de la Ley Orgánica de Municipalidades-LOM, la misma que constituye una norma de obligatorio cumplimiento.

6.13 Asimismo, en la configuración legal del contrato de locación de servicios, la propia doctrina refiere que tal contrato podrá encuadrarse en cualquier prestación de servicios de carácter autónomo, en cuanto la misma conllevará a la evasión (como consecuencia) de la legislación laboral en cada caso en concreto<sup>13</sup>. Por ello, el artículo 1764 del Código Civil prescribe que: “*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*”.

6.14 En lo que respecta al contrato de trabajo regulado en el Texto Único Ordinario del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral previsto en el Decreto Legislativo N.º 003-97-TR, la doctrina laboralista ha definido que la misma es un “acuerdo de voluntades por el cual una de las partes (esto es, el trabajador) se compromete a prestar personalmente sus servicios en relación de subordinación a favor de la otra llamada empleador, quien a su vez está obligado a pagar a favor de aquél una remuneración por los servicios prestados; en tal sentido, resultará claro colegir que el contrato de trabajo es una relación jurídica específica por el cual una persona se obliga a trabajar por cuenta ajena y bajo la dependencia de otra o a estar simplemente a sus órdenes, recibiendo como compensación una retribución en dinero”<sup>14</sup>. Siendo los elementos constitutivos de esta clase de contrato: a) la prestación personal de servicios, b) la remuneración, y, c) la subordinación; los cuales serán constitutivos y necesarios, por cuanto la falta de uno de ellos daría lugar a una relación jurídica diferente a la que es materia de protección por el Derecho Laboral.

6.15 En reiteradas jurisprudencias, tales como en las sentencias recaídas en los expedientes N.º 01846-2005-PA/TC, N.º 3012-2004-AA/TC, N.º 833- 2004-AA/TC, N.º 1944-2002-AA/TC y N.º 0833-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional Peruano ha precisado:

“Con relación al contrato de trabajo, este Tribunal considera necesario precisar que se presume la existencia de un contrato de trabajo cuando concurren tres elementos: la prestación personal de servicios, la subordinación y la remuneración (prestación subordinada de servicios a cambio de una remuneración). Es decir, el contrato de trabajo presupone el establecimiento de una relación laboral permanente entre el empleador y el trabajador, en virtud de la cual éste se obliga

a prestar servicios en beneficio de aquél de manera diaria, continua y permanente, cumpliendo un horario de trabajo. Por su parte el contrato de locación de servicios ha sido definido en el artículo 1764 del Código Civil 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. Es evidente que de la definición dada por el Código Civil el elemento esencial de este contrato es la independencia del locador frente al comitente en la prestación de sus servicios (...) De lo expuesto se aprecia que el elemento determinante, característico y diferenciador del contrato de trabajo en relación con el contrato de locación de servicios es el de la subordinación del trabajador con respecto al empleador, lo cual le otorga a este último la facultad de dar órdenes, instrucciones o directrices a los trabajadores con relación al trabajo por el que se les contrató (poder de dirección), así como la de imponerle sanciones ante el incumplimiento de sus obligaciones de trabajo (poder sancionador o disciplinario) (...) Si en la relación civil se encuentran los tres elementos citados, estaríamos indefectiblemente en presencia de una relación laboral; más aún, si se aprecia que el comitente ha ejercido los poderes que le son inherentes al empleador, como son el poder de dirección y el poder sancionador, se estará te una relación laboral que ha sido encubierta como un contrato de naturaleza civil, por lo que es en este caso de aplicación el principio de primacía de la realidad.(...) En tal sentido, se presume la existencia de un contrato de trabajo indeterminado cuando concurren tres elementos: la prestación personal de servicios, la subordinación y la remuneración (prestación subordinada de servicios a cambio de una remuneración)”.

6.16 En el caso en particular, se ha analizado la desnaturalización de los contratos de locación de servicios llevados a cabo entre los trabajadores afectados y la impugnante; la misma que por la naturaleza de sus funciones, determina su vinculación con la de los obreros municipales. Al respecto, sobre el régimen jurídico de los obreros municipales, se deberá tener presente que ha transitado tanto por el régimen público y el régimen laboral de la actividad privada, pues mediante la Ley N.º 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 09 de junio de 1984, estableció de forma expresa que los obreros de las municipalidades eran servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad pública; sin embargo, dicha disposición fue modificada por el artículo único de la Ley N.º 27469, publicada el 01 de junio de 2001, estableciendo que el régimen laboral sería el de la actividad privada. Finalmente, la Vigésima Quinta Disposición Complementaria de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicado el 27 de mayo de 2003, derogó la Ley N.º 23853, manteniendo el régimen laboral de los obreros de las municipalidades, a través de la regulación expresa del artículo 37 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

*“los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades serán considerados como servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen”.*

6.17 Al respecto, en la Casación N.º 7945-2014-Cusco, el cual constituye doctrina jurisprudencial, la propia Sala de Derecho Constitucional ha establecido:

“Esta Suprema Sala adopta como criterio de interpretación de los alcances del artículo 37 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el siguiente: Los trabajadores que tienen la condición de obreros municipales se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.º 003-97-TR; en consecuencia, en ningún caso pueden ser contratados bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios”.

6.18 Por lo que, en el caso que la parte haya acreditado la constitución de un cargo de serenazgo municipal, se entenderá la existencia de un trabajador obrero sujeto al régimen



laboral de la actividad privada, regido por el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral regulado por el D.L. 003-97-TR.

6.19 En el presente caso, como se evidencia de las actuaciones inspectivas de investigación, y así como lo ha evaluado las instancias anteriores, los trabajadores afectados, prestan servicios para la impugnante, desempeñando las labores de serenazgo y policía municipal en la División de Serenazgo y Policía Municipal de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista.

6.21 Por su parte, sobre lo señalado por la impugnante, por el cual traslada su obligación como empleador, alegando que los trabajadores afectados no tenían la condición de obrero, ya que el personal de serenazgo también realiza labores administrativas; al respecto cabe señalar que conforme se aprecia del Cuadro N.º 01 del punto 4.2 de los hechos constatados del acta de infracción se advierte que de la relación de trabajadores afectados, los mismos desempeñan labores de “agente sereno” y de “chofer”, funciones que corresponden a obreros municipales de conformidad con el literal d) artículo 5º del D.S. 017-2017-TR<sup>15</sup>. Así mismo de la relación de trabajadores presentada por señor Henry Acosta Diaz en calidad de Jefe de División de Serenazgo de la Municipalidad impugnante, se sostiene lo señalado en el Cuadro 1. En tal sentido, en el presente proceso la impugnante no ha acreditado que los trabajadores afectados se encuentren cumpliendo labores administrativas como sostiene.

6.22 Por tanto, la condición de obrero del trabajador que realiza funciones de serenazgo ha sido determinada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia N.º 01767-2012-AA, señalando que las labores que se realizan en el área de seguridad ciudadana (Serenazgo), corresponden a labores de un obrero y estas no pueden ser consideradas como eventuales debido a que son de naturaleza permanente en el tiempo, en esa medida al ser una de las funciones principales de las municipalidades, esta sujetas a un horario de trabajo así como se desempeña bajo órdenes de un superior jerárquico<sup>16</sup>:

6.23 Por su parte, en el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Laboral y Previsional<sup>17</sup>, se acordó por unanimidad lo siguiente: *“Los policías municipales y el personal de serenazgo al servicio de las municipalidades deben ser considerados como obreros. Ello debido a la naturaleza de las labores que realizan y en aplicación de los principios pro homine y progresividad. Es decir, deben estar sujetos al régimen laboral de la actividad privada”*.

6.24 En consideración a lo señalado, se evidencia que la impugnante al mantener al denunciante mediante locación de servicios y no cumplir con sus obligaciones como parte de la relación laboral, ha incurrido en las infracciones sancionadas mediante Resolución de Sub Intendencia N.º 001-2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, de fecha 06 de enero del 2021, tipificadas en los numerales 25.20 del artículo 25 del RLGIT, así como las infracciones tipificadas en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT.

6.25 Por las consideraciones antedichas, no cabe acoger lo alegado por el impugnante en el recurso de revisión.

### **Sobre el deber de motivación de las resoluciones administrativas**

6.27 La impugnante señala que no se ha considerado los fundamentos del escrito de levantamiento de cargos, ni los fundamentos de su apelación, incurriéndose en falta de motivación.

6.28 Conforme a lo establecido en el numeral 4 del artículo 3º del TUO de la LPAG, el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, motivación que 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 las anteriores justifican el acto adoptado, tal y

como lo establece el artículo 6° del TUO de la LPAG. Asimismo, el contenido del acto administrativo mencionado, como requisito de validez, implica que aquel deba comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados tal y como lo prescribe el numeral 5.4 del artículo 5° del TUO de la LPAG.

6.29 De la revisión del pronunciamiento de primera instancia, que tomó base los hechos plasmados en el Acta de Infracción, emitida en observancia de los requisitos establecidos en el artículo 46 de la LGIT, así como los descargos presentados por la impugnante, y estando al contenido de la resolución materia de recurso, se ha podido determinar que no se ha cumplido con quebrar el principio de presunción de inocencia de la inspeccionada, cumpliéndose con la evaluación de los documentos presentados por la impugnante y la valoración de los medios probatorios aportados. Por ende, no puede sostenerse que se ha incurrido en una motivación aparente o insuficiente.

6.30 Por Las consideraciones antedichas no cabe acoger lo alegado por el impugnante en este extremo

### **Por tanto**

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N.° 29981 - Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - Sunafil, la Ley N.° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N.° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2017-TR.

### **Se resuelve:**

**Primero.** - Declarar **infundado** el recurso de revisión interpuesto por la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, en contra de la Resolución de Intendencia N.° 010-2021-Sunafil/IRE-AMZ, de fecha 17 de setiembre del 2021, emitida por la Intendencia Regional de Amazonas dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N.° 046- 2020-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Segundo.** - **Confirmar** la Resolución de Intendencia N.° 010-2021-Sunafil/IRE-AMZ, de fecha 17 de setiembre del 2021, en todos sus extremos.

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

**Cuarto.** - Notificar la presente resolución a la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista y a la Intendencia Regional de Loreto, para sus efectos y fines pertinentes.

**Quinto.** - Remitir los actuados a la Intendencia Regional de Loreto.

**Sexto.** - Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – Sunafil ([www.gob.pe/sunafil](http://www.gob.pe/sunafil)).

Regístrese y comuníquese

Firmado Digitalmente por:

**Luis Erwin Mendoza Legoas**

Presidente

**Desiree Bianca Orsini Wisotzki**

Vocal Titular



CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

S/N

**Tipo Acto**

Orden Inspección: **00000342-2020** Acta N°: **00000039-2020**

Exp. Sancionador: **00000046-2020**

Res. 1° Instancia: **001-2021** Res. 2° Instancia: **10-2021**

Dependencia: **TRIBUNAL DE FISCALIZACION LABORAL-SUNAFIL**

---

**Destinatario:** MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN BAUTISTA

**Dirección:** AV. ABELARDO QUIÑONEZ N° 2371- PROCURADURÍA PÚBLICA, MAYNAS, SAN JUAN BAUTISTA.

**Casilla N°:** - **Sede:** -

**Con Relación al escrito N°:** Recurso de revisión **Fecha Escrito:** 06-10-2021  
(HR: 146481-2021)

**Se hace saber que en el procedimiento sancionador:**

**Materia:** INFRACCION A LA LABOR INSPECTIVA

**Se ha expedido con fecha:** 17/01/2022

**Lo siguiente:**

**Que notifica a usted con arreglo a Ley.**

**Se anexa lo siguiente:** RESOLUCION N° 693-2021-SUNAFIL/TFL-PRIMERA SALA

**Con un total de:** 15 folio(s).

<b>FECHA DE PRIMERA VISITA:</b>	Día Mes Año	<b>HORA:</b>	<b>FECHA DE SEGUNDA VISITA:</b>	Día Mes Año	<b>HORA:</b>
	19 01 2022	10 : 02			

El llenado de este campo acredita la notificación en la segunda visita.

<p><b>1. CERTIFICACIÓN DE RECEPCIÓN:</b></p> <p>Nombre de la persona con quien se entienda la diligencia:</p> <p>Municipalidad Distrital de San Juan Bautista</p> <p>Tipo de documento: <b>DOCUMENTARIO</b></p> <p>N° de Documento de: <b>ENE 2022</b></p> <p>Observación: No exhibió Documento de Identidad <input type="checkbox"/></p> <p>Relación con el Administrado: <b>968</b></p> <p>Nombre: <b>10:03</b></p> <p><input type="checkbox"/> Titular</p> <p><input type="checkbox"/> Familiar</p> <p><input type="checkbox"/> Empleador (a)</p> <p><input type="checkbox"/> Representante</p> <p><input type="checkbox"/> Otros</p> <p>Firma o sello de recepción</p>	<p><b>3. CERTIFICACIÓN DE NEGATIVA DE RECEPCIÓN</b></p> <p>a. Se negó a recibir el documento <input type="checkbox"/></p> <p>b. Recibió el documento y se negó a firmar <input type="checkbox"/></p> <p><b>4. REFERENCIAS Y/O CARACTERÍSTICAS DEL DOMICILIO:</b></p> <p>Tipo y color de puerta: <b>METAL (DIENTES) NEGRO</b></p> <p>Color de fachada: <b>CREMA/OCRES (14. NOBLES)</b></p> <p>N° de pisos: <b>03</b></p> <p>N° de suministro: _____</p> <p>Observaciones: _____</p> <p><b>6. DIRECCIÓN NO EXISTE</b> <input type="checkbox"/></p> <p>Observaciones: _____</p>	<p><b>4. MOTIVO DE NO ACUSE DE RECIBO</b></p> <table border="1"> <tr> <td>Visitas</td> <td>1ra</td> <td>2da</td> </tr> <tr> <td>1. Persona no capaz</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>2. Domicilio cerrado</td> <td><input type="checkbox"/></td> <td><input type="checkbox"/></td> </tr> </table> <p><b>CONSTANCIA DE 1RA VISITA</b></p> <p>Se deja constancia de la 1ra. Visita y su reprogramación por motivos de No Acuse de Recibo que se marca en a la parte superior, indicándose que la segunda visita se realizará el día <u>  </u></p> <p><b>CONSTANCIA DE 2DA VISITA</b></p> <p>Me constituí en el domicilio del Administrador con el propósito de notificar el(los) documento(s) que se indica(n) en el cargo.</p> <p>Al respecto, dejo constancia que luego de las visitas efectuadas al referido domicilio, ocurrió el motivo de No Acuse de Recibo que se marca en la parte superior, por lo que se procedió a dejar bajo puerta una copia de la constancia de 2da Visita, así como la documentación a notificar.</p>	Visitas	1ra	2da	1. Persona no capaz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2. Domicilio cerrado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Visitas	1ra	2da									
1. Persona no capaz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>									
2. Domicilio cerrado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>									

<p>Primera visita</p> <p>Nombre, Apellido, DNI y firma del notificador</p> <p><b>ANGULO</b></p> <p>DNI. 05229634</p> <p>Notificador</p> <p>Intendencia Regional de Loreto</p> <p>Superintendencia Nacional de</p>	<p>Segunda visita</p> <p>Nombre, Apellido, DNI y firma del notificador</p>
---	--

1 Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Seguridad social (Submateria: Inscripción en la Seguridad Social) y Planillas o registros que la sustituyan (Submateria: Registro de Trabajadores y otros en la Planilla).

2 Notificada a la impugnante el 24 de septiembre del 2021.

3 “Ley N.º 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 1º.- 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.º 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.º 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.º 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.º 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2º.- 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.”

8 D.S. 016-2017-TR, Art. 14.

9 Iniciándose el plazo el 22 de junio del 2021.

10 “*Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004- 2019-JUS*

*Artículo 217. Facultad de contradicción*

*217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.*

(...)”

11 "Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración b) Recurso de apelación

Solo en caso de que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."

12 Numeral 1 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

13 Sanguinetti Raymond, W., "Locación de Servicios y Contrato de Trabajo: Balance y perspectivas de reforma tras quince años de vigencia del Código Civil", publicado como estudio introductorio a la segunda edición del libro "El contrato de locación de servicios", Lima, Gaceta Jurídica, 2000, Pág. N.º 13-31.

14 De Ferrari, F., "Derecho del Trabajo", Segunda Edición, Volumen II, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1969, Pág. 73.

15 Artículo 5º.- **Campos desarrollados por los Obreros Municipales**

Las actividades de los obreros municipales se desarrollan en los siguientes campos:

d. Seguridad ciudadana. - Vigilancia y protección vecinal; mantenimiento del orden en la comuna; fiscalización de locales y de transporte; entre otros.

16 En el segundo párrafo del numeral 5 del apartado "Análisis de la controversia" de la SSTC N.º 01767-2012-AA se establece que: "(...) este Colegiado considera pertinente recordar que en reiterada jurisprudencia ha precisado que las labores de la Guardia Ciudadana, Serenazgo, corresponden a las labores que realiza un obrero (...)"

17 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre del 2017

Documento publicado en la página web de Sunafil.