

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N.º 075-2022-Sunafil/TFL-Primera Sala

Expediente Sancionador: 030-2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE
Procedencia: Intendencia Regional de Loreto
Impugnante: Municipalidad Provincial de Maynas
Acto Impugnado: Resolución de Intendencia N.º 019-2021-Sunafil/IRE-LOR
Materia:
- Relaciones laborales
- Seguridad social
- Labor inspectiva

Sumilla: Se declara por mayoría **fundado en parte** el recurso de revisión interpuesto por la Municipalidad Provincial de Maynas, en contra de la Resolución de Intendencia N.º 019-2021-Sunafil/IRE-LOR, de fecha 22 de junio del 2021, emitido por la Intendencia Regional de Loreto.

Lima, 25 de enero del 2022

Visto: El recurso de revisión interpuesto por la Municipalidad Provincial de Maynas (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N.º 019-2021-Sunafil/IRE-LOR, de fecha 22 de junio 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.º 679-2010-Sunafil/IRE-LOR, se iniciaron a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N.º 22-2021-Sunafil/IRE-LOR, de fecha 04 de marzo del 2021 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de relaciones laborales, dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad social, y dos (02) infracciones muy graves a la labor inspectiva.

1.2 Mediante Imputación de Cargos N.º 029-2021-Sunafil/SIAI, de fecha 29 de marzo del 2021, se inició la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del inciso 2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo - Decreto Supremo N.º 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.º 033-2021-Sunafil/SIAI (en adelante, **Informe Final**), a través del cual se determina 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 N.º 45- 2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, de fecha 18 de mayo del 2021, multó a la impugnante por la suma de S/ 880,000.00 (Ochocientos ochenta mil con 00/100 soles), por haber incurrido en:

- Una (01) infracción **muy grave** en materia de relaciones laborales, por no acreditar la inscripción en la planilla electrónica de 191 trabajadores afectados; tipificada en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT, sancionada con una multa ascendente a S/ 2,210,252.00 soles.

- Una (01) infracción **muy grave** en materia de seguridad social, por no acreditar la inscripción en el sistema de la seguridad social en pensiones de 191 trabajadores afectados; tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, sancionada con una multa ascendente a S/ 2,210,252.00 soles.

- Una (01) infracción **muy grave** en materia de seguridad social, por no acreditar la inscripción en el sistema de la seguridad social en salud de 191 trabajadores afectados; tipificada en el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, sancionada con una multa ascendente a S/ 2,210,252.00 soles.

- Una (01) infracción **muy grave** a la labor inspectiva, por no proporcionar la información solicitada en el Requerimiento de Información notificado el 17 de febrero del 2021; tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, sancionada con una multa ascendente a S/ 62,392.00 soles.

- Una (01) infracción **muy grave** a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 25 de febrero del 2021; tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, sancionada con una multa ascendente a S/ 62,392.00 soles.

1.4 Con fecha 10 de junio del 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N.º 45-2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, argumentando lo siguiente:

i. De la relación de personas que figuran en el cuadro 01, ninguna registra antecedentes de haber laborado para la impugnante. Además, Sunafil debió suspender sus actuaciones inspectivas, por haberse iniciado un proceso judicial laboral de desnaturalización de contratos, y reconocimiento de una relación laboral a plazo indeterminado, es decir sobre los mismos hechos investigados, respecto de 19 personas, y estando a los derechos reclamados a nivel judicial no corresponde que Sunafil multe a la impugnante.

ii. Se transgrede el debido procedimiento, ya que se debió requerir, previo a la sanción, que se cumpla con inscribir en planilla electrónica, y en seguridad social en salud y pensiones a dichos trabajadores, otorgando un plazo prudencial, lo cual no ocurrió, no teniendo en cuenta que dichas personas estaban contratadas bajo una relación de carácter civil, siendo imposible exhibir los registros en planilla, careciendo en consecuencia de motivación la resolución apelada, lo que constituye una arbitrariedad e ilegalidad.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N.º 019-2021-Sunafil/IRE-LOR², de fecha 22 de junio del 2021, la Intendencia Regional de Loreto declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N.º 45-2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, por considerar que:

i. En virtud del numeral 74.2 del artículo 74 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, lo alegado por la impugnante no la exime de responsabilidad, puesto que la competencia establecida en la Ley N.º 29497 Nueva Ley Procesal del Trabajo, no impide ni limita la acción de la inspección del trabajo ni el cumplimiento de sus finalidades reguladas en el artículo 3º de la LGIT, siendo una de ellas la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas sociolaborales. Asimismo, no se verifica que se ha adjuntado alguna resolución judicial, medida cautelar o documento suscrito por la autoridad judicial que suspenda o limite la labor administrativa, o que se haya ordenado la inhibición de la autoridad de trabajo, no correspondiendo que la autoridad de primera instancia deje de pronunciarse.

ii. Se ha respetado el debido procedimiento conforme se verifica de la consulta del expediente inspectivo y sancionador, actuando la autoridad de primera instancia dentro del principio de legalidad y respetando todos los principios de carácter procesal.

iii. En el presente caso la impugnante relata genéricamente que se ha vulnerado su derecho a la debida motivación de las resoluciones, limitándose a transcribir precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional y no sustentando su pedido. No obstante, se procedió a realizar una revisión minuciosa de los actos administrativos resultando que durante las actuaciones instructivas se le requirió a la impugnante subsane las observaciones detectadas no pudiendo desvirtuarlas, observándose, además, la imputación de cargos, el Informe Final, así como la resolución apelada fueron debidamente motivados llegando a la conclusión que dichos actos cumplen con la debida motivación

1.6 Con fecha 30 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.° 019-2021-Sunafil/IRE-LOR.

1.7 La Intendencia Regional de Loreto admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Memorándum N.° 477-2021-Sunafil/IRE-LOR, recibido el 18 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.° 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 interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. Del recurso de revisión

3.1 El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley de N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante un ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días respectivamente.

3.2 Así, el artículo 49 de la LGIT, modificada por el Decreto Legislativo N.° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del

RLGIT, modificado por Decreto Supremo N.° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.

3.3 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 modificatorias⁸.

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 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 Provincial de Maynas

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la Municipalidad Provincial de Maynas, presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.° 019-2021-Sunafil/IRE-LOR, emitida por la Intendencia Regional de Loreto, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/ 880,000.00, por la comisión de cinco (05) infracciones tipificadas como muy graves, previstas en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT, el numeral 44-B.1 del artículo 44-B del RLGIT, el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, y el numeral 46.7 del artículo 47 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁹.

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 la Municipalidad Provincial de Maynas.

V. Fundamentos del recurso de revisión

Con fecha 30 de septiembre del 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N.° 019-2021-Sunafil/IRE-LOR, señalando que:

- La Sunafil debe imponer las sanciones conforme a los criterios contenidos en el artículo 38 de la LGIT, tales como la gravedad de la falta cometida y el número de trabajadores afectados, en ese sentido, no fue debidamente interpretada ni aplicada en la resolución apelada y en consecuencia se dispone la imposición de la multa de manera irregular y abusiva en perjuicio de la impugnante afectando así el debido procedimiento.

- Conforme se indicó en el recurso de apelación, las multas referidas con acreditar la inscripción en planilla electrónica y la inscripción en el sistema de Seguridad Social en salud y pensiones son multas que versan sobre casos judicializados, donde se solicita el reconocimiento de una relación laboral a plazo indeterminado por desnaturalización de contratos, en consecuencia, la Sunafil tiene que suspender el presente procedimiento, al iniciarse dicho procesos judiciales sobre los mismos hechos. Sin embargo, la autoridad de segunda instancia yendo en contra de la Casación Laboral N.° 8389-2018 – Moquegua, que es un precedente vinculante, y vulnerando el debido procedimiento y derecho a la defensa, señala que no procede, porque no se ha adjuntado

a la resolución judicial, medida cautelar o documentos suscritos por autoridad judicial que suspenda o limite la labor de Sunafil, siendo pertinente señalar que dicho recurso de casación ha sido declarado procedente conforme a la normativa contenida en el artículo 73 del Decreto Supremo N.° 006 2017-JUS.

VI. Análisis del recurso de revisión

De la suspensión del Procedimiento Administrativo Sancionador

6.1 De la revisión del expediente integral, se advierte que existe controversia entre 19 trabajadores del total de 191 trabajadores afectados y la impugnante, que se encuentra siendo ventilada en el fuero jurisdiccional, por lo que, corresponde a esta Sala dilucidar si amerita la suspensión del presente procedimiento administrativo sancionador, de conformidad al ordenamiento administrativo de la materia. La relación de 19 trabajadores es la siguiente:

Nombre	Nro. de Expediente	Juzgado	Materia
Linda Gladis Baos Valles	675-2020	Especializado	Laboral
Ruth Esther Capuena Huaman	79-2021	Especializado	Laboral
Marlon Chavez Yaicate	54-2021	Especializado	Laboral
Eugenia Dahua Yaicate	29-2021	Especializado	Laboral
Rubi Rosmery Garcia Pinedo	137-2021	Especializado	Laboral
Anibal Manzanari Ahuanari	55-2021	Especializado	Laboral
Roisel Estalin Marina Cahuaza	01-2021	Especializado	Laboral
Zack Anthony Mendoza Hidalgo	712-2020	Especializado	Laboral
Ronal Morales Rengifo	185-2021	Especializado	Laboral
Segundo Arquimedes Muñoz Tapayauri	709-2020	Especializado	Laboral
Max Abel Paima Lopez	711-2020	Especializado	Laboral
Jesus Angel Pereyra Padilla	951-2019	Especializado	Laboral
Samuel Sala Lopez	123-2021	Especializado	Laboral
Connie Sangama Diaz	183-2021	Especializado	Laboral
Silvia Silva Canayo	184-2021	Especializado	Laboral
Liz Marjorie Sinti Moreno	153-2021	Especializado	Laboral
Hernan Antonio Trujillo Rengifo	105-2021	Especializado	Laboral
Wellinton Huaymana Chujutalli	515-2020	Especializado	Laboral
Neysi Tuanama Novoa	181-2021	Especializado	Laboral

6.2 Al respecto, debe indicarse que el artículo 13 del Decreto Supremo N.° 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, TUO de la LOPJ) establece que “cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio”¹⁰.

6.3 De esto último, Morón Urbina¹¹ expresa lo siguiente:

“El supuesto de la cuestión judicial previa a la vía administrativa (...) se refiere a aquellos casos en los cuales la autoridad administrativa se convenza de que una situación contenciosa surgida en el procedimiento que instruye no permita su resolución, se suspenda hasta que la autoridad judicial declare el derecho. Orientándose a preservar la función administrativa dentro de sus propios límites, sin asumir implicancias jurisdiccionales, es que ha desarrollado la figura contemplada en estas normas y que se conoce en la doctrina como la preadministratividad de la

vía judicial o “carácter prejudicial civil ante la Administración”. Se suscita esta figura cuando, anticipadamente a la resolución administrativa sobre alguna materia de su competencia, resulta necesario obtener la decisión en la vía judicial sobre una cuestión litigiosa o contenciosa cuya competencia es natural del órgano jurisdiccional”. (El énfasis es añadido).

6.4 De la misma manera, es importante analizar las implicancias del presente dispositivo a la luz de lo dispuesto en el artículo 75 del TUO de la LPAG sobre el conflicto con la función jurisdiccional, el cual establece que:

“Artículo 75.- Conflicto con la función jurisdiccional 75.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas. 75.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio”.

6.5 El artículo antes citado desarrolla el supuesto en el cual la autoridad administrativa debe inhibirse de un caso que requiere de un pronunciamiento previo por parte de la autoridad judicial, siendo necesario para ello la concurrencia de los siguientes elementos:

- a) Que exista una cuestión contenciosa entre dos administrados tramitada en sede jurisdiccional, y que requiere ser esclarecida de manera previa al pronunciamiento administrativo,
- b) Que la cuestión contenciosa verse sobre relaciones de derecho privado, y,
- c) Que exista identidad de sujetos, hechos y fundamentos.

6.6 Nótese que lo antes expuesto resulta aplicable a los procedimientos administrativos que se originaron de manera previa a la existencia de uno judicial, tal como lo ha considerado la Corte Suprema de Justicia¹²:

“Si bien el proceso administrativo se inició antes del proceso judicial; sin embargo, la norma establece que si durante el trámite del proceso administrativo se toma conocimiento que en sede judicial se viene tramitando una cuestión litigiosa que debe ser esclarecida previamente al pronunciamiento administrativo, se debe solicitar al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas y solo si estima que existe triple identidad (sujetos, hechos y fundamentos), podrá inhibirse hasta que la litis sea resuelta”.

6.7 En el presente procedimiento administrativo sancionador, la autoridad de primera instancia resolvió multar a la inspeccionada, entre otras infracciones, por no acreditar la inscripción de los 191 trabajadores afectados en la planilla electrónica, así como no acreditar su inscripción en régimen de seguridad social en salud y pensiones, argumentando la impugnante durante la investigación inspectiva que dichos trabajadores mantenían una relación de carácter civil y no laboral con la misma.

6.8 Al respecto, luego de la consulta efectuada a la página web del Poder Judicial¹³, se advierte que, respecto a la impugnante se interpusieron diferentes demandas, de las que son parte la relación de 19 trabajadores referidos en el considerando 6.1 de la presente resolución, que versan esencialmente sobre desnaturalización de contrato de locación de servicios, existiendo así una triple identidad de sujetos, hechos y fundamentos, por lo que es indispensable conocer la decisión de la magistratura para poder culminar el proceso sancionador.

6.9 En consecuencia, al haber alegado la impugnante en su recurso de revisión que existen 19 trabajadores de la relación de 191 trabajadores afectados que se encuentran con expedientes judicializados en estado de trámite, mediante los cuales se dilucida el reconocimiento de la

relación laboral a plazo indeterminado por desnaturalización de contrato, en virtud de los numerales 75.1 y 75.2 del artículo 75 de TUO de la LPAG, teniendo presente la existencia de las cuestiones litigiosas tramitadas en sede jurisdiccional, y que el objeto contencioso que se trata en sede judicial, coincide con el objeto del presente procedimiento administrativo sancionador, existe la necesidad de que sean esclarecidas de manera previa al pronunciamiento administrativo, por lo que, respecto a los 19 trabajadores detallados en cuadro del recurso de apelación, corresponde suspender el presente procedimiento administrativo sancionador hasta que la sentencia que resuelve el expediente judicial en trámite tenga la calidad de cosa juzgada.

Del análisis de la determinación del vínculo laboral

6.10 De otro lado, obra en autos la investigación inspectiva realizada, mediante la cual el personal inspectivo pudo constatar de la información exhibida por la propia impugnante que consta a fojas 25 a 51 del expediente inspectivo, que los 191 trabajadores afectados realizaban las siguientes labores: Barrido de vías y plazas, recolección de residuos sólidos, recolección en puntos críticos, chófer, control de pesaje en botadero, mantenimiento de grass chino, lavado de vehículos, limpieza de piscinas y piletas, mantenimiento de sifones, mecánico automotriz, mecánico de furgones, mecánico de compactador, operador de compactador, operador de moto furgón, operador de camión baranda, guardián y mantenimiento eléctrico.

6.11 Las actividades señaladas en el párrafo anterior, realizadas por los 191 trabajadores afectados, son consideradas como actividades de obreros municipales de conformidad con lo establecido en el artículo 5° del D.S. N.° 017-2017-TR, el mismo que señala que las actividades de los obreros municipales se desarrollan en los siguientes campos:

“a. Limpieza pública. - Barrido de vías públicas; lavado de calles, locales públicos y plazas públicas; recolección, reciclaje, transporte, descarga y disposición final de residuos sólidos; fumigación; entre otros. b. Áreas verdes. - Mantenimiento de parques y jardines, viveros municipales, áreas comunes y de recreación; ambientación de áreas verdes; fumigación; riego por inundación, cisterna y por punto de agua; poda; mantenimiento de canales subterráneos; entre otros. c. Obras y mantenimiento. - Reparación de vías públicas; pintura; mantenimiento metalmecánico, mecánico de automóviles y maquinaria en general; carpintería; gasfitería; construcción, reconstrucción, remodelación, demolición, renovación, recojo y levantamiento de desmonte; habilitación de bienes inmuebles como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, que requieran de dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos; entre otros. d. Seguridad ciudadana.- Vigilancia y protección vecinal; mantenimiento del orden en la comuna; fiscalización de locales y de transporte; entre otros. e. Otros Campos: como el sacrificio, izaje y corte de ganado; lavado de vísceras, almacenamiento y conservación de carne; limpieza, mantenimiento, guía y vigilancia de cementerio; cuidado y limpieza de animales y sus instalaciones; manejo de vehículos municipales; limpieza y mantenimiento de semáforos; entre otras actividades realizadas por los obreros municipales”.

6.12 De igual manera, el artículo 37 de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, indica que los obreros municipales son considerados como servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, todo ello en concordancia, con lo señalado en el artículo único de la Ley N.° 30889, Ley que precisa el Régimen Laboral de los Obreros de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que señala que los obreros de los gobiernos regionales y gobiernos locales (Municipalidad Provincial y Distrital) están comprendidos en el régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

6.13 En este sentido, teniendo en consideración que el artículo 4° de la LGIT, establece que en el desarrollo de la función inspectiva, 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 personal inspectivo tenía la potestad de fiscalizar las actividades de los 191 trabajadores afectados, y corroborar que los mismos se encuentran sujetos al régimen de actividad privada, debiendo la impugnante acreditar su inscripción en la planilla electrónica y en el sistema de seguridad social en pensiones y salud, por lo que, al verificarse que la impugnante no acreditó dichas inscripciones conforme los hechos verificados del Acta de infracción, corresponde confirmar las infracciones impuestas, respecto de los 172 trabajadores afectados cuyo procedimiento administrativo sancionador no se encuentra suspendido.

6.14 Ahora bien, en relación con la infracción contenida en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, sobre el incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, el personal inspectivo notificó vía casilla electrónica con fecha 26/02/2021, la medida inspectiva de requerimiento, solicitando acredite el registro en planilla electrónica de los 191 trabajadores afectados, y su inscripción en el sistema de seguridad social en salud y pensiones, otorgándose 03 días hábiles para su cumplimiento, lo que no acreditó la impugnante, conforme se observa del 4.10 de los hechos constatados del Acta de infracción, correspondiendo confirmar la sanción respecto de los 172 trabajadores, y SUSPENDER el procedimiento administrativo de los 19 trabajadores comprendidos en el cuadro del considerando 6.1 de la presente resolución.

6.15 Asimismo, respecto a la infracción contenida en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT, se observa del recurso de revisión que la impugnante no esgrimió argumento alguno al respecto. Por lo que, estando a que el personal inspectivo notificó vía casilla electrónica con fecha 17 de febrero del 2021 el requerimiento de información a la impugnante que obra a folios 61 a 67 del expediente inspectivo, y que con fecha 24 de febrero del 2021 verificó que la impugnante no había cumplido con remitir la información solicitada, conforme consta en el 4.7 de los hechos verificados del Acta de Infracción, esta Sala ha podido advertir que el requerimiento de información no solo contenía la exigencia de acreditación de inscripción de los trabajadores afectados en planilla electrónica y en seguridad social (pensiones y salud), sino que se requería se exhiba otra clase de documentación, tales como datos laborales de los trabajadores solicitados (nombres, apellidos, DNI, fecha ingreso al área, cargo u ocupación, remuneración, jornada y horario de trabajo), copia de los recibos por honorarios de los seis últimos meses, que se acredite la representación legal, requerimiento que no se cumplió en lo absoluto dentro de su plazo otorgado de 05 días hábiles, correspondiendo confirmar la sanción impuesta respecto de los 191 trabajadores afectados.

6.16 Finalmente, sobre el argumento esbozado en el recurso de revisión, acerca de los criterios contenidos en el artículo 38 de la LGIT, cabe precisar que el legislador en el artículo 38 de la LGIT establece como criterios de graduación de las sanciones, la gravedad de la falta cometida y el número de trabajadores afectados, indicando que el RLGIT establece la tabla de infracciones y sanciones, y otros criterios especiales para la graduación; en ese sentido, en el artículo 47 del RLGIT, se dispuso además de los criterios de graduación señalados en la LGIT, que la determinación de la sanción debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad según lo dispuesto por el numeral 248.3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, por lo que, habiéndose verificado que el inferior en jerarquía cumplió con lo dispuesto en las normas invocadas conforme se aprecia de la resolución apelada y la resolución impugnada, de acuerdo con los parámetros establecidos en la tabla No Mype que es la condición que ostenta la impugnante. Esta Instancia administrativa concluye desestimando lo argumentado en este extremo del recurso de revisión.

VII. Información adicional

Finalmente, es pertinente indicar a modo de información que las multas subsistentes en el presente procedimiento administrativo sancionador serían las detalladas en el cuadro adjunto, debiéndose tener presente que al sumar las cinco multas calificadas como muy graves, se obtiene la suma de S/ 6,095,936.00, que excede el límite máximo de 200 UIT señalado en el literal a) del artículo 39 de la LGIT, por lo que, corresponde fijar el monto total de la sanción en 200 UIT, que equivale a la suma de S/ 880.000.00 soles:

N.°	Conducta sancionada	Tipo legal y calificación	Trabaj. Afect.	Multa impuesta
1	No acreditar la inscripción en la planilla electrónica.	Numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT Muy grave	172	502.33 UIT S/ 2,210,252.00
2	No acreditar la inscripción en el régimen de la seguridad social en pensiones.	Numeral 44-B.1 del artículo 44 del RLGIT Muy grave	172	502.33 UIT S/ 2,210,252.00
3	No acreditar la inscripción en el régimen de la seguridad social en salud.	Numeral 44-B.1 del artículo 44 del RLGIT Muy grave	172	502.33 UIT S/ 2,210,252.00
4	No proporcionar la información solicitada en el Requerimiento de Información notificado con fecha 17/02/2021.	Numeral 46.3 del artículo 46° del RLGIT Muy grave	191	14.18 UIT S/ 62,392.00
5	No cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 25/02/2021	Numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT Muy grave	172	14.18 UIT S/ 62,392.00
Sub Total				S/ 6,755,540.00
Total (Límite máximo 200 UIT)				S/ 880,000.00

UIT 2021: S/ 4,400

Por tanto

Por las consideraciones expuestas y 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 del Procedimiento Administrativo General, aprobado por 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 por mayoría **fundado en parte** el recurso de revisión interpuesto por la Municipalidad Provincial de Maynas, contra la Resolución de Intendencia N.° 019-2021-Sunafil/IRE-LOR, de fecha 22 de junio del 2021, emitida por la Intendencia Regional de Loreto, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N.° 030- 2021-Sunafil/IRE-LOR/SIRE, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Segundo. - **Confirmar** la Resolución de Intendencia N.° 019-2021-Sunafil/IRE-LOR respecto a 172 trabajadores sobre las infracciones muy graves tipificadas en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT (01 infracción), en el numeral 44-B.1 del artículo 44 del RLGIT (02 infracciones) y

en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT (01 infracción), y respecto a 191 trabajadores sobre la infracción muy grave tipificada en el numeral 46.3 del artículo 46 del RLGIT (01 infracción), conforme se detalla en el cuadro contenido en el punto VII. Información adicional.

Tercero.- Suspender el presente procedimiento administrativo sancionador respecto de los 19 trabajadores cuya relación se detalla en el considerando 6.1 de la presente resolución, sobre las infracciones muy graves tipificadas en el numeral 25.20 del artículo 25 del RLGIT (01 infracción), en el numeral 44-B.1 del artículo 44 del RLGIT (02 infracciones) y en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT (01 infracción), hasta que las sentencias que resuelven los expedientes judiciales en trámite tengan la calidad de cosa juzgada, conforme a lo señalado en los fundamentos 6.1 al 6.9 y

6.14 de la presente resolución. Por lo tanto, quedan suspendidos los efectos de la Resolución de Intendencia N.° 019-2021-Sunafil/IRE-LOR, para las infracciones determinadas sobre los mencionados trabajadores (19), hasta que se tome conocimiento de la resolución firme dictada en vía judicial, a fin de emitir el pronunciamiento sobre el recurso de revisión interpuesto respecto de este extremo.

Cuarto. - Notificar la presente resolución a la Municipalidad Provincial de Maynas, a la Intendencia Regional de Loreto y a los Juzgados especializados en Laboral de la Corte Superior de Justicia de Loreto correspondientes, para sus efectos y fines pertinentes.

Quinto. - Devolver los actuados a la Intendencia Regional de Loreto, para que respecto a las infracciones muy graves confirmadas procedan de la manera correspondiente.

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

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

Desirée Bianca Orsini Wisotzki

Vocal Titular

Luz Imelda Pacheco Zerga

Vocal Titular

Voto en discordia del vocal Luis Erwin Mendoza Legoas

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, discrepo de la posición mayoritaria con la que se ha resuelto el recurso de revisión interpuesto por la impugnante, en el extremo de la suspensión del procedimiento sancionador.

He sintetizado mi posición en el voto en discordia emitido en la Resolución N.° 071-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala (del 8 de julio del 2021), el voto en discordia emitido en la Resolución N.° 144-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala (del 27 de julio del 2021) y el voto en discordia emitido en la Resolución N.° 662-2021-Sunafil/TFL-Primera Sala (del 13 de diciembre del 2021), a cuyos fundamentos me remito aquí, para sostener que mi voto en este caso en concreto.

Así, sostengo que corresponde que se declare infundado el extremo del recurso que arguye que, por haber un proceso judicial en trámite debiera extinguirse el procedimiento sancionador o suspender su tramitación (situaciones que, en la práctica, pueden producir semejantes efectos). No existe relación de condicionalidad entre los pronunciamientos esperables en ambas vías, salvo que una orden judicial, motivadamente, así lo determine.

Por estos fundamentos, coincidiendo con el voto mayoritario respecto de los 172 trabajadores mi voto es porque el recurso de revisión se declare infundado.

Firmado digitalmente por:

Luis Erwin Mendoza Legoas

Presidente

Constancia de notificación vía casilla electrónica

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, Municipalidad Provincial de Maynas identificado con RUC: 20103845590 el siguiente documento Resolución de Tercera Instancia N.° 0000000075-2022 en fecha 08/02/2022 del/la Tribunal de Fiscalización Laboral.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del Decreto Supremo N.° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la Sunafil y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la Ley 27444.

1 Se verificó el incumplimiento sobre las siguientes materias: Planillas o registros que la sustituyan (Registros de trabajadores y otros en planilla), y Seguridad Social (Inscripción en la seguridad social en salud y en pensiones).

2 Notificada el 10 de septiembre del 2021.

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.”

8 Decreto Supremo N.° 016-2017-TR, Art. 14

9 Iniciándose el plazo el 13 de septiembre del 2021.

10 En igual sentido, tenemos el artículo 4° del TUO de la LOPJ, cuyo texto estipula que “ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional”

11 Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011, p. 313.

12 Fundamento séptimo de la Casación Laboral N.° 8389-2018-Moquegua.

13 <https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html>

Documento publicado en la página web de Sunafil.