



FACULTAD DE DERECHO

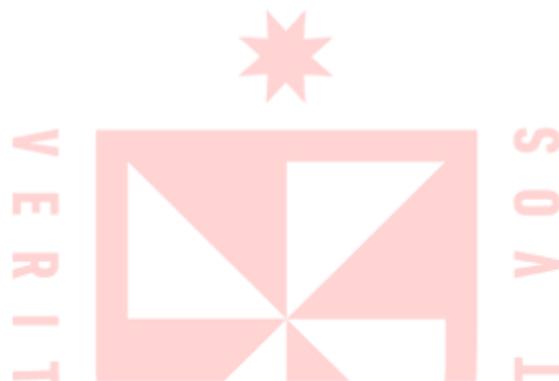
**INFORME JURÍDICO DE EXPEDIENTE
ADMINISTRATIVO
N° 00152-2020-PS/SUNAFIL/IRECAJ/SIAI**



**PRESENTADO POR
JOREL ALEXANDER LENGUA FUENTES**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**LIMA – PERÚ
2022**



CC BY-NC-ND

Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Facultad
de Derecho

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado

**Informe Jurídico sobre Expediente N° 00152-2020-PS/SUNAFIL/IRE-
CAJ/SIAI**

Materia : INSPECCIÓN DE TRABAJO

Entidad : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
FISCALIZACIÓN LABORAL - SUNAFIL

Bachiller : JOREL ALEXANDER LENGUA FUENTES

Código : 2013139262

LIMA – PERÚ

2022

En el presente informe jurídico, se estudia un procedimiento administrativo sancionador en materia de Derecho Laboral. El señor J.V.V.S. interpuso denuncia contra de la empresa Pacosa S.A.C., ante la Intendencia Regional de Cajamarca de la SUNAFIL, solicitando el desarrollo de actuaciones inspectivas a fin de verificar la presunta desnaturalización de su relación contractual al haberse suscrito un contrato de locación de servicios, y el incumplimiento de la empresa en el pago de beneficios sociales. Mediante medida de requerimiento se requiere a la empresa inspeccionada que en el plazo de 7 días hábiles acredite el registro en planilla y el pago de beneficios sociales del trabajador afectado, obteniendo como respuesta de la que el vínculo contractual que mantuvieron fue de naturaleza civil, y por tanto no corresponde la obligación de incluir en planilla y reconocer el pago de beneficios sociales. Es así que, con fecha 21/10/2020 se emite la Imputación de Cargos, que contiene el Acta de Infracción mediante la cual se determinó que el empleador es responsable del incumplimiento de las normas legales, proponiéndose una sanción de multa por la suma de S/ 60,931.00. Recibida la imputación de cargos la empresa formula sus descargos alegando que no corresponde registrar en planilla al trabajador y el pago de beneficios sociales, atendiendo a la naturaleza civil del contrato que fue suscrito de conformidad a lo establecido en el Código Civil y en ejercicio de su libertad de contratación contemplada en la Constitución Política. Con fecha 12/02/2021 se emite el Informe Final de Instrucción que acoge la multa propuesta en el Acta de Infracción. Con fecha 17/03/2021, se emite la Resolución de Sub Intendencia que resuelve sancionar al inspeccionado con una multa ascendente a S/ 60,931.00, la cual fue apelada por la empresa alegando los mismos argumentos. Con fecha 16/04/2021, se emite la Resolución de Intendencia, mediante la cual declara infundado el recurso de apelación interpuesto por el infractor y confirma la sanción de multa propuesta por la Sub Intendencia. Encontrándose disconforme con la Resolución de Intendencia, la empresa interpuso recurso de revisión alegando los mismos argumentos. Finalmente, con fecha 14/06/2021 la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve y declara infundado el recurso de revisión, confirmando la sanción de multa de S/ 60,391.00.

NOMBRE DEL TRABAJO

LENGUA FUENTES.docx

RECUENTO DE PALABRAS

7337 Words

RECUENTO DE PÁGINAS

28 Pages

FECHA DE ENTREGA

Jan 25, 2023 12:24 PM GMT-5

RECUENTO DE CARACTERES

40679 Characters

TAMAÑO DEL ARCHIVO

75.6KB

FECHA DEL INFORME

Jan 25, 2023 12:25 PM GMT-5**● 17% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos.

- 16% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 9% Base de datos de trabajos entregados
- 2% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 10 palabras)



Augusto Espinoza Bonifaz - Instituto de Investigación

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| I. RELACIÓN DE LOS PRINCIPALES HECHOS EXPUESTOS POR LAS PARTES INTERVINIENTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO | 5 |
| 1.1. DENUNCIA: | 5 |
| 1.2. ORDEN DE INSPECCIÓN Y MEDIDA DE REQUERIMIENTO | 5 |
| 1.3. DESCARGOS | 6 |
| 1.4. ACTA DE INFRACCIÓN | 7 |
| 1.5. IMPUTACIÓN DE CARGOS | 9 |
| 1.6. DESCARGOS | 9 |
| 1.7. INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN | 9 |
| 1.8. RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA | 10 |
| 1.9. RECURSO DE APELACIÓN..... | 12 |
| 1.10. RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA | 12 |
| 1.11. RECURSO DE REVISIÓN..... | 13 |
| 1.12. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL | 13 |
| II. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE | 14 |
| 2.1. LA DETERMINACIÓN DE EXISTENCIA DE LOS ELEMENTOS DEL CONTRATO DE TRABAJO POR PARTE DE SUNAFIL PREVIOS A UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO | 14 |
| 2.2. LA IMPOSIBILIDAD DE NEGARSE O CUESTIONAR EL CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS DE REQUERIMIENTO EFECTUADAS POR SUNAFIL..... | 17 |
| III. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS..... | 20 |
| 3.1. SOBRE LA POTESTAD DE SUNAFIL DE DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UN CONTRATO DE TRABAJO POR PARTE DE SUNAFIL..... | 20 |
| 3.2. SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE MEDIDAS DE REQUERIMIENTO.. | 22 |

| | |
|---|----|
| IV. POSICION FUNDAMENTADA SOBRE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS | 24 |
| 4.1. RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA | 24 |
| 4.2. RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA | 25 |
| 4.3. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL | 25 |
| V. CONCLUSIONES: | 25 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA | 27 |
| VII. ANEXOS | 28 |

I. RELACIÓN DE LOS PRINCIPALES HECHOS EXPUESTOS POR LAS PARTES INTERVINIENTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.1. DENUNCIA:

Con fecha 21 de enero de 2020, el señor V.S. interpuso su denuncia ante la Intendencia Regional de Cajamarca de la SUNAFIL, solicitando se realicen las actuaciones inspectivas de a fin de verificar la desnaturalización de su contrato al haberse suscrito un contrato de locación de servicios, señalando que cumplía sus funciones dentro de un horario de trabajo establecido por la empresa, cumplía las órdenes dadas por los gerentes de la empresa, percibía un sueldo periódicamente de S/ 9,000.00, y que a su vez viene incumpliendo sus obligaciones laborales respecto al pago de beneficios sociales, tales como gratificaciones, CTS y vacaciones.

1.2. ORDEN DE INSPECCIÓN Y MEDIDA DE REQUERIMIENTO

Con fecha 14 de agosto de 2020, la Inspectora de Trabajo de la Intendencia Regional de Cajamarca de la SUNAFIL S.E.M.Z., decretó la Orden de Inspección N° 873-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, la cual tiene como antecedente la denuncia formulada el 21 de enero de 2020 por el señor J.V. V.S. contra la empresa PACOSA S.A.C. que originó que se decrete la Orden de Inspección N° 167-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ en la que se ordenó verificar el cumplimiento de las normas sociolaborales relacionada con planillas o registros; desnaturalización de relación laboral; jornada, horario de trabajo y descansos remunerados; remuneraciones; bonificación no remunerativa y Compensación por Tiempo de Servicios.

A través de la Orden de Inspección N° 167-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ se comprobó que el denunciante tuvo vínculo contractual con PACOSA S.A.C. desde el 19 de junio de 2018 al 30 de junio de 2020 para prestar servicios de asesoría como Ingeniero de Obras como locador de servicios. Sin embargo, estaría desnaturalizado, toda vez que se verificó la concurrencia de los elementos esenciales del contrato de trabajo, siendo estos: (i) prestación personal de servicios, (ii) remuneración y (iii) subordinación.

Por ello, la inspectora de trabajo emite la medida de requerimiento donde ordena lo siguiente:

- Acreditar el registro en la planilla electrónica del señor J.V. V.S., desde el 19 de junio de 2018 al 31 de enero de 2020.
- Acreditar el pago de los depósitos de CTS correspondientes a los meses de noviembre 2018 (periodo mayo de 2018 – octubre 2018), mayo 2019 (periodo noviembre 2018 – abril 2019), noviembre 2019 (periodo mayo 2019 – octubre 2019), al señor J.V. V.S..
- Acreditar el pago de la CTS trunca desde el 01 de noviembre de 2019 al 31 de enero de 2020 al señor J.V. V.S..
- Acreditar el pago de las gratificaciones legales de los meses de diciembre 2018, julio 2019, diciembre 2019, así como de la gratificación legal trunca desde el 01 de enero de 2020 al 31 de enero de 2020, al señor J.V. V.S..
- Acreditar el pago de bonificación extraordinaria (9% de la gratificación legal) correspondiente a las gratificaciones legales de los meses de diciembre de 2018, julio 2019, diciembre 2019, así como de la gratificación legal trunca desde el 01 de enero de 2020 al 31 de enero de 2020, al señor J.V. V.S..
- Acreditar el pago de las vacaciones truncas correspondientes desde el 18 de junio de 2018 al 31 de enero de 2020, al señor J.V. V.S..

Asimismo, se otorga a la empresa PACOSA S.A.C. un plazo de siete días hábiles para cumplir con el requerimiento efectuado por la autoridad inspectiva.

1.3. DESCARGOS

El 1 de setiembre de 2020 la empresa PACOSA S.A.C. a través de su representante, el señor J.M.C.B., presenta sus descargos ante la medida de requerimiento señalando que la relación que existió con el ingeniero J.V. V.S., fue una de naturaleza civil derivada de la celebración de un contrato de locación de servicios de conformidad con lo establecido en el Código Civil.

Agrega que el ingeniero ha tenido la condición de locador y prestó personalmente el servicio, sin embargo, pudo valerse de auxiliares y sustitutos bajo su propia dirección y responsabilidad de conformidad con el artículo 1776 de la citada norma, lo cual no implica una desnaturalización del contrato o infracción de normas sociolaborales.

Por esa razón, no corresponde a la empresa cumplir con la obligación de incluirlo en las planillas, vacaciones, gratificaciones, depósito de compensación por tiempo de servicios, etc.

1.4. ACTA DE INFRACCIÓN

La inspectora de trabajo emitió el Acta de Infracción N° 157-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ como resultado de las investigaciones y actuaciones inspectivas derivadas de la Orden de Inspección N° 873-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ, señalando que la multa propuesta ascendería a S/ 60,931.00 toda vez que se habrían infringido las siguientes normas laborales:

| Conducta | Norma Infringida | Tipificación | Gravedad | Número de trabajadores afectados | Propuesta de monto de multa | Monto de UIT utilizada |
|--|---|--|-----------|----------------------------------|-----------------------------|------------------------|
| No haber registrado en la planilla al trabajador J.V. V.S. durante el periodo comprendido del 19.06.2018 al 31.01.2020 | Artículos 22 y 23 de la Constitución Política, artículo 4 del D.S. N° 003-97-TR, artículo 4-A del D.S. N° 018-2007-TR | Artículo 25 numeral 25.20 del Reglamento de la LGIT, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR. | Muy Grave | 1 | 2.63 UITs S/ 11,309.00 | S/ 4,300.00 |
| No efectuar el pago de las gratificaciones legales correspondientes a los meses de diciembre 2018, julio 2019, diciembre 2019, así como la gratificación legal trunca del periodo laborado comprendido del 01.01.2020 al 31.01.2020, al recurrente J.V. V.S. | Artículo 24 de la Constitución Política, artículo 1, 2, 5 y 7 de la Ley N° 27735 | Artículo 24 del numeral 24.4 del Reglamento de la LGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR | Grave | 1 | 1.57 UITs S/ 6,751.00 | S/ 4,300.00 |
| No acreditar el pago de las bonificaciones extraordinarias correspondientes a | Artículo 24 de la Constitución Política, Artículo 3 de | Artículo 24 del numeral 24.4 del Reglamento de la LGIT | | | | |

| | | | | | | |
|---|--|--|-----------|---|---------------------------|-------------|
| las gratificaciones legales de los meses de diciembre 2018, julio 2019, diciembre 2019, así como de la gratificación trunca del periodo laborado comprendido del 01.01.2020 al 30.01.2020 | la Ley N° 30334 | aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR | Grave | 1 | 1.57 UITs S/ 6,751.00 | S/ 4,300.00 |
| No haber efectuado el pago de los depósitos de CTS correspondientes a los meses de noviembre 2018 (periodo mayo 2018 – octubre 2018), mayo 2019 (periodo noviembre 2018 – abril 2019), noviembre 2019 (periodo mayo 2019 – octubre 2019) respecto el recurrente J.V. V.S. | Artículo 24 de la Constitución Política, artículo 2 del D.S. N° 001-97-TR | Artículo 24 numeral 24.5 del Reglamento de la LGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR | Grave | 1 | 1.57 UITs S/ 6,751.00 | S/ 4,300.00 |
| No acreditar el pago de la compensación por tiempo de servicios trunca correspondiente al periodo comprendido del 01.11.2019 al 31.01.2020, al recurrente J.V. V.S. | Artículo 24 de la Constitución Política, artículo 2 y 3 del D.S. N° 001-97-TR | Artículo 24 del numeral 24.4 del Reglamento de la LGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR | Grave | 1 | 1.57 UITs S/ 6,751.00 | S/ 4,300.00 |
| No acreditar el pago de las vacaciones truncas correspondientes al periodo laborado comprendido del 19.06.2018 al 31.01.2020 al | Artículo 5 de la Constitución Política, artículos 10, 15, 22 del Decreto Legislativo N° 713; artículo 16 del D.S. N° 001-92-TR | Artículo 25 numeral 25.6 del Reglamento de la LGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR | Muy Grave | 1 | 2.63 UITs S/ 11,309.00 | S/ 4,300.00 |

| | | | | | | |
|---|---|---|-----------|---|---------------------------|-------------|
| recurrente J.V. V.S. | | | | | | |
| No cumplir con la medida de requerimiento | Artículo 5, inciso 5, numeral 5.3 y artículo 14 de la Ley N° 28806; el artículo 18, numeral 18.2 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR | Artículo 46, numeral 46.7 del Reglamento de la LGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR | Muy Grave | 1 | 2.63 UITs S/ 11,309.00 | S/ 4,300.00 |

1.5. IMPUTACIÓN DE CARGOS

Con fecha 21 de octubre de 2020, se pone en conocimiento a la empresa PACOSA S.A.C. la Imputación de Cargos N° 200-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI el cual da inicio al procedimiento sancionador en su Fase Instructora adjuntando el Acta de Infracción, a través de la cual se enuncian las conductas infractoras que habría cometido a empresa, así como la propuesta de multa ascendente a S/ 60,931.00.

Asimismo, se concede el plazo de 05 hábiles a la empresa administrada para que efectúe los descargos correspondientes.

1.6. DESCARGOS

Con fecha 28 de enero de 2021 el sujeto inspeccionado presentó descargos contra la imputación de cargos emitida indicando que desde un inicio se ha manifestado que la relación que existió con el ingeniero J.V. V.S., fue una de naturaleza civil de conformidad con lo establecido en el Código Civil y el derecho a la libertad de contratación contemplado en la Constitución Política.

En ese sentido, al existir un contrato de locación de servicios, no se habrían producido las conductas infractoras imputadas por la autoridad inspectiva relacionadas con el incumplimiento de normas de relaciones laborales e infracción a la labor inspectiva.

1.7. INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN

La Sub Intendencia de Actuaciones Inspectivas concluye en el Informe Final de Instrucción N° 053-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI la existencia de infracciones en

materia sociolaboral, recomendando la continuación del procedimiento sancionador en su fase sancionadora remitiendo los actuados a la Sub Intendencia de Resolución.

Así las cosas, el Sub Intendente de Actuación Inspectiva señala que se ha logrado determinar que el Sr. J.V. V.S. contaba con una relación válida de trabajo con la empresa PACOSA S.A.C. toda vez que se presentaron los elementos esenciales de la relación de trabajo, así como se evidenció de los hechos constatados que las labores desarrolladas no poseían de carácter de asesoría y no tenían carácter temporal, máxime si la empresa inspeccionada no ha proporcionado documentación que justifique la contratación del trabajador bajo la modalidad de locación de servicios.

En tal sentido, se señala que se cumplen con los presupuestos establecidos en el artículo 4 del TUO del Decreto Legislativo N° 728, en atención a los rasgos de laboralidad advertidos y, en consecuencia, se encontraban simulados los contratos de locación suscritos.

Por esas consideraciones, el Sub Intendente de Actuación Inspectiva refiere que se han incumplido las obligaciones sociolaborales tales como el registro en la planilla de la empresa, el pago de beneficios sociales como gratificaciones, CTS y vacaciones, así como el incumplimiento en la adopción de la medida inspectiva de requerimiento.

1.8. RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA

La Sub Intendencia de Resolución de Cajamarca, con fecha 17 de marzo de 2021, emite la Resolución de Sub Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, en donde una vez analizados y revisados los actuados y los descargos efectuados en la etapa instructora resuelve lo siguiente:

Sancionar al sujeto inspeccionado PACOSA S.A.C. con una multa de S/ 60,931.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones:

| N° | Materia | Presunta Conducta Infractora | Normativa Vulnerada | Tipificación Legal Calificación | Trabajadores y Afectados | Multa Propuesta |
|-----------|----------------|---|--------------------------------|--|---|----------------------------|
| | | | | | | |

| | | | | | | |
|----|----------------------|---|---|---|----|-------------------------------|
| 01 | Relaciones Laborales | No acreditó haber registrado en la planilla al trabajador afectado | Artículos 22 y 23 de la Constitución Artículo 4 del D.S. N° 03-97-TR Artículo 4-A del D.S. N° 018-2007-TR | Artículo 25 numeral 25.20 del RLGIT, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR. MUY GRAVE | 01 | 2.63 UITs S/ 11,309.00 |
| 02 | Relaciones Laborales | No acreditó el pago de las gratificaciones legales al trabajador | Artículo 24 de la Constitución Artículos 1, 2, 5 y 7 de la Ley N° 27735 | Artículo 24 numeral 24.4 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR GRAVE | 01 | 1.57 UITs S/ 6,751.00 |
| 03 | Relaciones Laborales | No acreditó el pago de la bonificación extraordinaria al trabajador afectado | Artículo 24 de la Constitución Artículo 3 de la Ley N° 30334 | Artículo 24 del numeral 24.4 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR GRAVE | 01 | 1.57 UITs S/ 6,751.00 |
| 04 | Relaciones Laborales | No acreditó el depósito y/o pago íntegro de la CTS, a favor del trabajador afectado | Artículo 24 de la Constitución Artículo 2 del D.S. N° 01-97-TR | Artículo 24 numeral 24.5 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR GRAVE | 01 | 1.57 UITs S/ 6,751.00 |
| 05 | Relaciones Laborales | No acreditó el cumplimiento de sus obligaciones respecto a las vacaciones a favor del trabajador afectado | Artículo 25 de la Constitución Artículos 10, 15, 22 del D. Leg. 713 Artículo 16 del D.S. N° 01-92-TR | Artículo 25 numeral 25.6 del RLGIT aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR MUY GRAVE | 01 | 1.57 UITs S/ 6,751.00 |

| | | | | | | |
|--------------------|------------------|---|--|---|----|-------------------------------|
| 06 | Labor Inspectiva | No cumplió con la adopción de medida de requerimiento | Artículo 5 numeral 5 inciso 5.3 y artículo 14 de la Ley N° 28806 Artículo 18 numeral 18.1 y 46 del Reglamento, aprobado por D.S. N° 019-2006-TR | Artículo 46 numeral 46.7 del RLGIT, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR MUY GRAVE | 01 | 2.63 UITs S/ 11,309.00 |
| MULTA TOTAL | | | | | | S/ 60,931.00 |

1.9. RECURSO DE APELACIÓN

El 9 de abril de 2021, la empresa infractora interpone recurso de apelación contra la resolución de Sub Intendencia 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE, que sanciona imponiéndole multa ascendente a S/ 60,931.00, sosteniendo los mismos argumentos expuestos en los descargos formulados en la etapa instructora, es decir, alega la empresa que no existió relación laboral, sino una de naturaleza civil con el ingeniero J.V. V.S., amparándose en lo dispuesto en el Código Civil y la Constitución Política.

1.10. RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA

La Intendencia Regional de Cajamarca, emite la Resolución N° 045-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ, que declara infundado el recurso de apelación interpuesto por la empresa sancionada, sustentando su decisión en la existencia de una relación laboral con el denunciante, y, en consecuencia, confirma la Resolución de Sub Intendencia.

Para dicho pronunciamiento, la Intendencia Regional de Cajamarca se adhiere a los considerandos establecidos en el acta de infracción, en donde se habría advertido la existencia copulativa de los tres elementos del contrato de trabajo en el vínculo entre la empresa y el ingeniero J.V. V.S..

Así las cosas, añade que según la jurisprudencia, el Principio de Primacía de la Realidad resulta aplicable para determinar la existencia de una relación laboral, cuando el empleador pretende encubrir una relación laboral bajo la figura de la locación de servicios, tal como lo dispone la STC N° 0018-2016-PA/TC, la cual hace referencia a la

identificación de los rasgos de laboralidad, lo cual, la Intendencia Regional menciona que se cumplen en el presente caso.

Por otra parte, agrega en lo que concierne al incumplimiento de la medida inspectiva de requerimiento, que a través de ella se comprobaron la existencia de infracciones al ordenamiento laboral, otorgando un plazo de 7 días para subsanar dichas omisiones, sin que la empresa haya cumplido con enmendar sus infracciones, razón por la que corresponde la imposición de la multa en ese extremo.

En tal sentido, refiere que el Acta de Infracción contiene los presupuestos establecidos en el artículo 54 del RLGIT.

1.11. RECURSO DE REVISIÓN

La empresa PACOSA S.A.C. interpone recurso de revisión contra el fallo expedido por la Intendencia Regional de Cajamarca alegando que la autoridad inspectiva no ha considerado los argumentos expuestos por los que no se ha incurrido en la configuración de existencia de una relación laboral, y las obligaciones que por su naturaleza se despliegan.

En tal sentido, los requerimientos de acreditación de cumplimiento de obligaciones de carácter laboral, como el pago de los beneficios sociales o el registro en la planilla de trabajadores, no se ajustan a derecho, toda vez que solo se ha presentado una relación civil sin la concurrencia de los elementos del contrato de trabajo.

1.12. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

El expediente fue elevado a la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral, expidiendo la Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala que declara infundado el recurso de revisión interpuesto por PACOSA S.A.C. y confirma la Resolución de Intendencia que a su vez confirmó la sanción impuesta por la Resolución de Sub Intendencia por el monto de S/ S/ 60,931.

II. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE

2.1. LA DETERMINACIÓN DE EXISTENCIA DE LOS ELEMENTOS DEL CONTRATO DE TRABAJO POR PARTE DE SUNAFIL PREVIOS A UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO

En nuestro país, la inspección del trabajo ha adquirido una gran relevancia en el estudio del derecho laboral de los últimos años, pues, esta potestad administrativa ha sido instaurada para velar, proteger y garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas en materia laboral por parte de los empleadores sobre los trabajadores.

Como punto de partida, conforme manifiestan Toyama y Eguiguren se debe mencionar que la finalidad de la inspección del trabajo es velar y garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales. La fiscalización del trabajo es la expresión más tangible laboral del Estado Social de Derecho¹. Así pues, añaden los citados autores que el Sistema de Inspección de Trabajo (SIT), es un conjunto de normas y órganos que tiene por finalidad contribuir al adecuado cumplimiento de la normativa sociolaboral a nivel nacional, en la búsqueda de combatir la informalidad laboral y proteger los derechos laborales de todos los trabajadores asalariados que están contratados en empleadores regulados por el régimen laboral privado.²

Como consecuencia directa de la instauración del SIT, mediante la Ley N° 29981, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, entidad administrativa adscrita al Ministerio de Trabajo que supervisa, fiscaliza y vela por el cumplimiento de la normativa laboral dentro de las competencias otorgadas.

En tal sentido, una de las principales potestades que mantiene la SUNAFIL, es la de declarar la desnaturalización de contratos, sean modales o de otra índole, como los de locación de servicios, y determinar la existencia de una relación laboral a plazo indeterminado, en aplicación de su potestad fiscalizadora del cumplimiento de las disposiciones relacionadas al ordenamiento jurídico sociolaboral.

¹ TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge y EGUIGUREN PRAELI, Augusto. “Inspección Del Trabajo: Jurisprudencia administrativa más relevante.” Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima. 2018, p. 13.

² IBIDEM, p. 15

Sin embargo, ello no fue siempre así, anteriormente, la potestad de declaración de existencia o configuración de un contrato de trabajo, estaba prevista exclusivamente para las autoridades judiciales, entendiéndose que para dicho efecto, la controversia debía ser sometida a un órgano jurisdiccional competente que se encuentre en la posibilidad de dirimir objetivamente el conflicto, conforme al material probatorio que aportado al proceso judicial, y a la legislación aplicable.

En atención a lo expresado, cabe mencionar que en la locación de servicios la prestación de los servicios se de manera independiente, sin subordinación o dependencia del locador, pues este deberá cumplir con las obligaciones que emanan del contrato, pero sin encontrarse en dependencia frente a la empresa contratante³.

Ahora bien, para determinar la existencia de una relación labora deberá concurrir tres elementos esenciales, como la prestación personal de servicios, la remuneración y la subordinación, es decir, cuando el trabajador se somete voluntariamente a prestar personalmente servicios a cambio de una contraprestación (remuneración), con la característica esencial de encontrarse en relación de subordinación respecto del empleador.

Se debe tener cuenta que la subordinación es aquel poder o potestad jurídica, mediante el cual el empleador puede adoptar medidas y decisiones de manera gradual, ello en atención a las necesidades coyunturales de la empresa, pues el trabajador al encontrarse subordinado al empleador, le concede la facultad de poder dirigir, organizar y supervisar la prestación de sus servicios, sin perjuicio de la remuneración que percibe por su labor atendiendo a su nivel de calificación.⁴

El Tribunal Constitucional⁵ se pronuncia en el fundamento 7 de la STC N° 1846-2005-PA/TC, que el elemento distintivo de un contrato de trabajo es la subordinación, pues a diferencia del contrato de locación de servicios, donde las partes tienen una relación

³ TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. “Instituciones del Derecho Laboral”. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima, 2004, p. 94.

⁴ NEVES MUJICA, Javier. “Introducción al derecho Laboral”. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2007, p. 35-36.

⁵ Sentencia N° 01846-2005-PA/TC

independiente sin elementos de dirección o subordinación, en la relación laboral sí se presentan esos rasgos inherentes a ella.

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) (...).

Es así que, para la identificación y determinación del elemento de subordinación, se requiere necesariamente una estancia probatoria para que las partes intervinientes del conflicto, puedan expresar sus puntos de vistas o actuar sus medios probatorios, con el propósito que se dé un fallo acorde a derecho y se pueda establecer claramente la configuración de la relación de trabajo a través de la concurrencia de sus tres elementos característicos.

Dicho esto, en el caso de la identificación o determinación de una relación laboral por parte de SUNAFIL, dicho pronunciamiento debe ser realizado una vez se haya culminado el procedimiento respectivo, sin la posibilidad de dar esbozos de juzgamientos anticipados que evidencien un sesgo previo a lo que eventualmente podría resolver la autoridad de inspección de trabajo.

En el presente caso, se puede advertir que desde el inicio del procedimiento inspectivo, la autoridad administrativa consideró la existencia de un contrato de trabajo, pese a no haber actuado pruebas, haber verificado los descargos del empleador, ni haber revisado plenamente el contrato de locación de servicios. Estas omisiones por parte de SUNAFIL nos demuestran una vulneración al debido procedimiento administrativo.

Así pues, a través de las medidas inspectivas de requerimiento, se ordenaba a la empresa a efectuar acciones tendientes a asumir que la contratación de naturaleza civil con el ingeniero J.V. V.S. no correspondía a una locación de servicios, sino más bien, a una relación laboral, y por tanto, se ordenaba a desplegar una serie de acciones a fin de reconocer el vínculo laboral y las obligaciones que se derivan del mismo.

No obstante, SUNAFIL erra al actuar de una manera tan anticipada en lo que respecta a la materia (fondo) del asunto controvertido, toda vez que, el hecho de ordenar una medida de requerimiento destinada a que se reconozca el vínculo laboral, el registro en la planilla, el pago de los beneficios sociales adeudados, entre otros, en una etapa previa (actuaciones preliminares) a las de resolución (etapa instructora), implícitamente evidencia una antelación a su fallo final.

2.2. LA IMPOSIBILIDAD DE NEGARSE O CUESTIONAR EL CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS DE REQUERIMIENTO EFECTUADAS POR SUNAFIL

El artículo 12 de la Ley N° 28806, establece las diferentes causas por las que se puede iniciar una actuación inspectiva, dentro de las cuales se señalan:

Artículo 12.- Origen de las Actuaciones Inspectivas

Las actuaciones inspectivas pueden tener su origen en alguna de las siguientes causas:

- a) Por orden de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o de los órganos de las Administraciones Públicas competentes en materia de inspección del trabajo.
- b) A solicitud fundamentada de otro órgano del Sector Público o de cualquier órgano jurisdiccional, en cuyo caso deberán determinarse las actuaciones que se interesan y su finalidad.
- c) Por denuncia.
- d) Por decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo.
- e) Por iniciativa de los inspectores del trabajo, cuando en las actuaciones que se sigan en cumplimiento de una orden de inspección, conozcan hechos que guarden relación con la orden recibida o puedan ser contrarios al ordenamiento jurídico vigente.

f) A petición de los empleadores y los trabajadores, así como de las organizaciones sindicales y empresariales, en las actuaciones de información y asesoramiento técnico sobre el adecuado cumplimiento de las normas.

Conforme se encuentra definido en el artículo 1 de la LGIT, las actuaciones inspectivas son aquellas diligencias de oficio y previamente al inicio del procedimiento administrativo sancionador que realiza la Inspección del Trabajo, con la finalidad de supervisar y corroborar el cumplimiento de las disposiciones normativas en materia sociolaboral, y de ser el caso, la adopción de medidas inspectivas –de acuerdo al caso en concreto- que garanticen su cumplimiento.

De conformidad con ello, el artículo 14 del mencionado cuerpo normativo establece que las autoridades inspectivas podrán emitir ciertas medidas a fin de garantizar y prevalecer el cumplimiento de las normas sociolaborales.

Artículo 14.- Medidas Inspectivas De Recomendación, Advertencia Y Requerimiento

(...)

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.

Sobre el particular, Arévalo Vela refiere que la inspección de trabajo en ejercicio de función inspectora y otras competencias y/o atribuciones encomendadas, no podrá limitarse únicamente al correcto y cabal cumplimiento de la función de inspección, sino

también el respeto a la autoridad e imparcialidad de los inspectores de trabajo designados.⁶

Los Inspectores de Trabajo tienen la atribución de emitir medidas inspectivas a fin de determinar la existencia de infracciones al ordenamiento sociolaboral, verificando y analizando la información proporcionada y garantizando el debido procedimiento administrativo. Dentro de dichas medidas se encuentra, las medidas inspectivas de requerimiento.

Sobre esta medida, el TFL, como última instancia de revisión que agota la vía administrativa de los procedimientos sancionadores seguidos por la SUNAFIL, señala que esta medida inspectiva “es una 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”⁷

Como sostiene García Manrique⁸ la medida de requerimiento es la actuación de la Inspección del Trabajo, a fin que el empleador, como sujeto inspeccionado, adopte ciertas acciones para subsanar la infracción detectada o haya sido constatada en las actuaciones de investigación. En esa línea, la medida de requerimiento se aplicará siempre que se suponga que la infracción detectada pueda ser subsanada, y que el empleador corrija la acción u omisión infractora.

Siendo ello así, se puede colegir que a través de una medida de requerimiento, la Administración decreta una orden en contra del administrado, a fin de que este cumpla con lo dispuesto por ella.

Ante el supuesto que el empleador -administrado- no subsane la omisión y/o infracción advertida por la autoridad inspectiva, acorde a lo decretado en la medida de

⁶ ARÉVALO VELA, Javier. “Tratado Práctico de Derecho Laboral”. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima, 2010, p. 88.

⁷ Resolución N° 346-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala. Fundamento 6.10.

⁸ GARCÍA MANRIQUE, Álvaro. “Inspección Laboral: Se puede discrepar de una medida de requerimiento del inspector”. Extraído de: <https://lpderecho.pe/inspeccion-laboral-discrepar-medida-requerimiento-inspector/>

requerimiento, dicha autoridad, podrá realizar las acciones pertinentes para dar inicio a un procedimiento sancionador, en donde además de imponer una sanción por la infracción cometida, se impondrá multas por el incumplimiento de las medidas inspectivas de requerimiento.

Ahora bien, se genera una controversia cuando la autoridad inspectiva emite una medida de requerimiento, que, por su contenido, reviste un pronunciamiento adelantado sobre el fondo del asunto, es decir, lejos de actuar de manera objetiva e imparcial, la autoridad de trabajo ordena a que se cumpla con subsanar una infracción, que dentro del procedimiento no ha sido determinada.

En efecto, en caso, el administrado considere que no ha incurrido en infracción o vulneración a la normativa sociolaboral, y consecuentemente, decida no realizar la medida de requerimiento ordenada, ya que según su parecer, el cumplimiento de la misma conllevaría a un reconocimiento tácito de la infracción, se ve restringido en su derecho, pues, ante el incumplimiento de la medida de requerimiento, sea legítimo o ilegítimo, la autoridad inspectiva, lo podrá sancionar por no haber acatado su orden.

Así las cosas, el hecho de no cumplir con la medida de requerimiento decretada por la autoridad inspectiva, tiene como efecto la imposición de una multa, que se adicionará a la posible sanción derivada de la infracción materia de la inspección laboral.

III. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS

3.1. SOBRE LA POTESTAD DE SUNAFIL DE DETERMINAR LA EXISTENCIA DE UN CONTRATO DE TRABAJO POR PARTE DE SUNAFIL

En párrafos anteriores hicimos referencia a la facultad de SUNAFIL de poder declarar la desnaturalización de los contratos de locación de servicios o sujetos a modalidad, proclamando a los mismos como contratos de trabajo.

Como refiere Ackerman⁹ sobre el esquema tradicional del derecho laboral, se refiere a trabajo, sólo al trabajo personal, libre, oneroso, por cuenta ajena, pero además y necesariamente, como cuestión de definición, al trabajo subordinado o en relación de dependencia. La noción de dependencia está en la esencia misma del Derecho del Trabajo; es la que le da la razón de ser.

Al respecto, en los casos de la desnaturalización de contratos de prestación de servicios de naturaleza civil (locación de servicios), la jurisprudencia es uniforme al señalar que para tal fin se deben identificar los elementos del contrato de trabajo establecidos en la Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL), el cual textualmente señala:

Artículo 4.- En toda prestación personal de servicios remunerados y subordinados, se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado. (...).

Pues bien, de la lectura del artículo citado se puede observar que la Ley reconoce una presunción de laboralidad ante la configuración de estos tres elementos, por lo que, para poder resolver un conflicto derivado de desnaturalización de contrato de locación, deber concurrir los tres elementos del contrato de trabajo, para lo cual la jurisprudencia ha resuelto criterios de identificación de los mismos.

Así pues, el Tribunal Constitucional¹⁰ ha fijado los criterios para definir la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado encubierto a través de un contrato de naturaleza civil, los cuales son:

- a) Control sobre la prestación o la forma en que esta se ejecuta;
- b) Integración de la demandante en la estructura organizacional de la empleada;
- 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;

⁹ ACKERMAN, Mario Eduardo. “Tratado de Derecho del Trabajo”. Tomo I Rubinzal – Culzoni Editores. Primera Edición. Buenos Aires. 2008, p. 54.

¹⁰ Sentencia N° 03917-2012-PA/TC

- 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 de salud.

A través de la aparición de cualquiera de los supuestos mencionados, se puede considerar la existencia de la presunción de laboralidad. Boza Pro y Briones Zegarra¹¹ señalan que la Nueva Ley Procesal de Trabajo, establece en su artículo 23.2, la figura de la “presunción de laboralidad”, indicando que esta no es la única presunción que contempla nuestra normativa procesal; sin embargo, esta es imprescindible para determinar y acreditar la existencia de una relación laboral.

Esta identificación de los indicios o presunciones de laboralidad pueden darse dentro del contexto de un procedimiento de inspección por parte de SUNAFIL; sin embargo, la forma en como está elaborado el esquema dinámico del procedimiento administrativo denota falencias que pueden perjudicar o recortar derechos de los empleadores administrados al momento de declarar una presunta desnaturalización de una relación contractual de naturaleza civil (locación de servicios).

En efecto, señalamos que decretar medidas de requerimiento que implican un reconocimiento de desnaturalización del contrato afecta el debido procedimiento de los empleadores, lo que a su vez demuestra que las autoridades inspectivas no actúan con objetividad, y por lo tanto, se pueda dudar de la capacidad e idoneidad de SUNAFIL para resolver este tipo de controversias.

3.2. SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE MEDIDAS DE REQUERIMIENTO

En el presente caso existe una discrepancia dentro del fondo del asunto, esto es, si es que el contrato de locación de servicios celebrado con el ingeniero Sr. J.V. V.S. es válido y ha sido debidamente suscrito en virtud de los artículos correspondientes del Código Civil

¹¹ BOZA PRO, Guillermo y BRIONES ZEGARRA, Joaquín. “Nuevas formas de trabajo e indicios de laboralidad, a propósito del trabajo personal prestado a través de las plataformas digitales”. Revista Laborem N° 24-2021 - Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, p. 57

o en su defecto, el mismo busca encubrir una relación laboral entre el ingeniero y la empresa.

En relación a ello, consideramos que decretar una medida de requerimiento a través de la cual se ordene efectuar obligaciones laborales como el pago de beneficios sociales y registro en la planilla, que tácitamente implica reconocer la existencia de una relación laboral, resulta desproporcional e irrazonable, sin que previamente se hayan evaluado los fundamentos de la empresa inspeccionada y valorado los argumentos a través de los cuales sostiene que la relación era de naturaleza civil.

Así pues, sancionar por incumplimiento de medida de requerimiento, pese a que el fondo no ha sido debidamente determinado en el seno del procedimiento administrativo, representa una vulneración flagrante al debido procedimiento administrativo.

Asimismo, considero que la empresa se ve perjudicada igualmente, en el escenario de dar cumplimiento a la medida de requerimiento – pese a manifestar su disconformidad- ya que esto llevaría a que no se emita un pronunciamiento de fondo que dirima el conflicto suscitado, toda vez que, al cumplir a cabalidad la medida de requerimiento, se emitirá el informe correspondiente dando por concluido el procedimiento administrativo ordenando el cierre de la orden de inspección, de conformidad con el artículo 17 del RLGIT.

En tal sentido, la presente medida de requerimiento vulnera los principios de Probidad y Objetividad establecidos los numerales 11 y 16 del artículo 2 de la LGIT:

Artículo 2.- Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo

El funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores:

(...)

11. Probidad, debiendo respetar las disposiciones normativas que regulan la función inspectora y ajustarse estrictamente a los hechos constatados durante las actividades de inspección.

(...)

16. Objetividad, en razón de la cual toda actuación de la inspección del trabajo se realiza sobre la base de una debida e imparcial evaluación de los hechos y fundamentos de derecho, evitando apreciaciones subjetivas. (...)

En razón de ello, es evidente que se vulnera el Principio de Probidad toda vez que la medida de requerimiento ordenada, no se ha ajustado a hechos constatados en el procedimiento administrativo, ya que la misma corresponde a una etapa anterior. Por otro lado, se vulnera el Principio de Objetividad, toda vez que la Inspectora se basa únicamente en su criterio (apreciación subjetiva) para indicar que se han identificado los elementos del contrato de trabajo, sin que aún haya participado la parte denunciada (inspeccionada) para efectuar los descargos correspondientes o expresar lo que mejor le convenga a su derecho.

IV. POSICION FUNDAMENTADA SOBRE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS

4.1. RESOLUCIÓN DE SUB INTENDENCIA

Manifiesto conformidad con lo resuelto por la Sub Intendente de Resolución de Cajamarca, pues de lo actuado en el procedimiento inspectivo se habían presentado indicios de laboralidad acreditando la presencia del elemento de subordinación que demostraban una evidente desnaturalización de la locación de servicios, toda vez que el administrado no pudo fundamentar la validez y legitimidad del contrato de locación de servicios celebrado.

Sin embargo, manifiesto disconformidad con el procedimiento de inspección para la determinación de la desnaturalización del contrato de locación de servicios, toda vez que esta controversia requiere una estancia probatoria que resulte suficiente para dilucidar dicha incertidumbre, por lo que el actuar de la Administración ordenando el cumplimiento de medidas de requerimiento que evidenciaban un juzgamiento anticipado sobre la

desnaturalización del contrato, sin que exista un pronunciamiento de fondo me parece una afectación al principio de probidad y objetividad establecidos en el LGIT.

Por ello, considero que no debió imponerse la multa por infracción a la labor inspectiva por incumplir con la adopción de las medidas establecidas en el requerimiento, pues los administrados tienen el derecho a cuestionar y refutar las infracciones que se le imputan y negarse a cumplir con una medida que contiene un reconocimiento implícito o tácito de la infracción, que, a su vez, en caso de ser cumplido conlleva a la culminación del procedimiento inspectivo.

4.2. RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA

Al igual que en la Resolución de Sub Intendencia, mi posición es de conformidad con lo resuelto, pues, los indicios de laboralidad advertidos en el seno del procedimiento administrativo motivan la decisión de reconocer la existencia de una relación de trabajo, y por ende, la empresa debe cumplir con sus obligaciones laborales, tales como el registro en la planilla, pago de beneficios sociales como CTS, gratificaciones y vacaciones en favor del trabajador.

4.3. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

Sobre lo resuelto por el Tribunal de Fiscalización Laboral, manifiesto conformidad ya que, como se precisa en su considerando 6.2, la determinación de una relación laboral se configura cuando se evidencian los tres elementos esenciales del contrato de trabajo, tal como lo dispone el artículo 4 de la LPCL. Asimismo, en el considerando 6.4 el Tribunal de Fiscalización Laboral reconoce a la independencia como elemento diferenciador del contrato de locación de servicios; y en el contrato de trabajo se prevalece la subordinación del empleador sobre el trabajador.

Por otro lado, los fundamentos del Tribunal de Fiscalización Laboral hacen mención a la aplicación del principio de primacía de la realidad, pues resulta indispensable en la resolución de las controversias para determinar la desnaturalización de contratos.

V. CONCLUSIONES:

A modo de conclusión sostenemos que se debe regularizar las medidas inspectivas de requerimiento, ya que las mismas deben tener por objeto subsanar omisiones incurridas

por los empleadores, sin que las mismas impliquen el reconocimiento implícito de la infracción que es materia de inspección,

En tal sentido, cuando la autoridad inspectiva decreta una medida de requerimiento buscando regularizar las omisiones y posibles infracciones cometidas por los empleadores a fin de hacer respetar el ordenamiento jurídico, debe considerar que las mismas pueden ser objeto de cuestionamiento e incluso, puede existir negativa para cumplirlas, si es que se consideran que las mismas no se ajustan a derecho, lo que no puede ser considerado un criterio adicional para imponer una sanción económica.

Pues bien, como el procedimiento en la inspección de trabajo tiene tres etapas (actuaciones inspectivas, fase instructora y fase sancionadora), la infracción de incumplimiento de medida de requerimiento no puede ser determinada en conjunto con las otras infracciones identificadas en las actuaciones inspectivas o en la fase instructora, debiéndose establecer – a nuestra consideración- en la fase sancionadora, en donde, después de haber transcurrido gran parte del procedimiento y haber garantizado el derecho de defensa de los administrados- se evidencie una negativa injustificada al cumplimiento de la medida decretada que debe ser plausible de una sanción.

Asimismo, reconocemos la importancia de la SUNAFIL en la declaración de desnaturalización de contratos genera una gran importancia para la descarga judicial en los procesos en los que se solicita dicha pretensión; no obstante, creemos conveniente reforzar la regularización de dicho accionar a fin de que no se generen procedimientos administrativos surtidos de vicios de nulidad.

En efecto, esta labor de fiscalización de cumplimiento de la normativa sociolaboral que realiza la SUNAFIL, tiene como grandes beneficiados a los trabajadores que de alguna manera u otra, se encuentran en una posición desigual respecto a su empleador, quienes ahora tienen una vía alternativa a la judicial para hacer valer sus derechos.

En ese sentido, compartimos la posición de la Intendencia Regional de Lima de la SUNAFIL en la Resolución N° 072-2020-SUNAFIL/IRE-LIM a través de la cual señala que la labor de fiscalización laboral no constituye una intervención y/o intromisión en las atribuciones que tiene el Poder Judicial en los procesos en los que se tenga como punto controvertido la declaración de desnaturalización de contratos de trabajo sujetos a modalidad y/o de contratos de locación de servicios.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Mario Eduardo. “Tratado de Derecho del Trabajo”. Tomo I Rubinzal – Culzoni Editores. Primera Edición. Buenos Aires. 2008.
- ARÉVALO VELA, Javier. “Tratado Práctico de Derecho Laboral”. Tomo II. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima, 2010.
- BOZA PRO, Guillermo y BRIONES ZEGARRA, Joaquín. “Nuevas formas de trabajo e indicios de laboralidad, a propósito del trabajo personal prestado a través de las plataformas digitales”. Revista Laborem N° 24-2021 - Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Lima, 2021.
- NEVES MUJICA, Javier. “Introducción al derecho Laboral”. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2007.
- TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge y EGUIGUREN PRAELI, Augusto. “INSPECCIÓN DEL TRABAJO: *Jurisprudencia administrativa más relevante.*” Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima. 2018.
- TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge. “Instituciones del Derecho Laboral”. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Lima, 2004.
- GARCÍA MANRIQUE, Álvaro. “Inspección Laboral: Se puede discrepar de una medida de requerimiento del inspector”. Extraído de: <https://lpderecho.pe/inspeccion-laboral-discrepar-medida-requerimiento-inspector/>

VII. ANEXOS

- 8.A. Denuncia y Orden de Inspección N° 873-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ.
- 8.B. Medida de Requerimiento de fecha 20 de agosto de 2020.
- 8.C. Carta de respuesta de fecha 01 de septiembre de 2020.
- 8.D. Acta de Infracción N° 157-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ de fecha 01 de septiembre de 2020.
- 8.E. Imputación de Cargos N° 200-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI de fecha 21 de octubre de 2020.
- 8.F. Escrito de descargos de fecha 28 de enero de 2021.
- 8.G. Informe Final de Instrucción N° 53-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIAI de fecha 12 de febrero de 2021.
- 8.H. Resolución de Sub Intendencia N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE de fecha 17 de marzo de 2021.
- 8.I. Recurso de apelación de fecha 9 de abril de 2021.
- 8.J. Resolución de Intendencia N° 045-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ de fecha 16 de abril de 2021.
- 8.K. Recurso de revisión de fecha 04 de mayo de 2021.
- 8.L. Resolución N° 026-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala de fecha 14 de junio de 2021.

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 152-2020-SUNAFIL/IRE-CAJ

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA

IMPUGNANTE : ██████████

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 110-2021-SUNAFIL/IRE-CAJ/SIRE

MATERIA : - LABOR INSPECTIVA

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

Lima, 14 de junio de 2021

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

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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

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

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

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

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

Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en adelante Sunafil, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

(...)"

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

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

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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

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

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE [REDACTED].

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

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

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

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

POR TANTO

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

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

SE RESUELVE:

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

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

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

CUARTO.- Notificar la presente resolución a [REDACTED] y a la INTENDENCIA REGIONAL DE CAJAMARCA, para sus efectos y fines pertinentes.

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

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

Regístrese y comuníquese

Documento firmado digitalmente

Luis Erwin Mendoza Legoas

Presidente

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Desirée Bianca Orsini Wisotzki

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Luz Imelda Pacheco Zerga

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral