



EXPEDIENTE N° 2858-2012

RESOLUCION DIRECTORAL N° 209-2013-MTPE/1/20.4

Lima, 01 de abril de 2013

VISTO: El recurso de apelación con registro N° 18665-2013, obrante en autos, interpuesto por: **MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA** contra la Resolución Sub Directoral N° 024-2013-MTPE/1/20.43 de fecha 11 de enero de 2013, expedida en el marco del procedimiento sancionador seguido contra dicha Entidad al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806 (en adelante, la Ley) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, modificado por Decreto Supremo N° 019-2007-TR (en lo sucesivo, el Reglamento); y,

CONSIDERANDO:

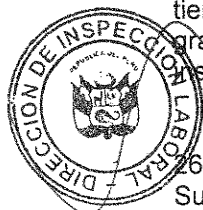
Primero: Que, obra en autos de fojas 21 a 32, la Resolución Sub Directoral apelada multando a: **MUNICIPALIDAD DE PUENTE PIEDRA** con la suma de S/.11,862.50 (Once mil ochocientos sesenta y dos con 50/100 Nuevos Soles), por haber incurrido en las infracciones consignadas en dicha resolución;

Segundo: Que, a mérito del Acta de Infracción N° 2932-2012, que obra de fojas 01 a 07 del expediente, el inferior en grado impuso sanción a la inspeccionada por haber incurrido en infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral al no registrar en la planilla electrónica y, por no cumplir con depositar íntegra y oportunamente la compensación por tiempo de servicios, no haber otorgado el descanso vacacional ni haber pagado las gratificaciones legales, a favor de los trabajadores que se detallan en la resolución de primera instancia;

Tercero: Que, del análisis de los actuados que obran en el expediente número 2634-2011, se desprende que la Autoridad Administrativa de Trabajo, mediante Resolución Sub Directoral N° 041-2012-MTPE/1/20.44 del 02 de enero del 2012 resuelve, según lo propuesto en el Acta de Infracción N° 2718-2011, sancionar al sujeto inspeccionado por infracciones en materia de relaciones laborales por no haber registrado en la planilla electrónica, entre otras, a los siguientes trabajadores: i) Carmin Hilario Usbiria Wil, ii) Paucar Flores José y, iii) Rojas Orea Luis, entre otros mas, conducta por la que también se le ha sancionado en el presente caso y, en agravio de los mismos trabajadores; en consecuencia, resulta procedente revocar el pronunciamiento venido en alzada en este extremo respecto a los referidos trabajadores, lo cual hace que ahora la multa ascienda a **S/. 8,577.50 (Ocho mil quinientos setenta y siete con 50/100 Nuevos Soles)**;

Cuarto: Que, de la revisión del recurso de apelación la recurrente alega que: i) estaría demostrando haber cumplido con los requerimientos efectuado por los Inspectores comisionados, ii) el inferior en grado no habría considerado el tiempo que toma incorporar al régimen de la actividad privada a los trabajadores afectados, mas aun si existe el régimen de contrato administrativo de servicio, por lo que el Ministerio de Trabajo no puede desconocer el Decreto Legislativo N° 1057; lo manifestado en estos extremos constituyen manifestaciones de parte que no enervan el mérito de resuelto por el inferior en grado, toda vez que durante las actuaciones inspectivas, no acreditó el cumplimiento de sus obligaciones laborales detalladas precedentemente, pese al plazo otorgado con la medida inspectiva de requerimiento formulado por los comisionados en la visita del 24 de octubre de 2012; en consecuencia, la inspeccionada debió acreditar durante la etapa investigatoria las infracciones materia de sanción;

Quinto: Que, respecto a la infracción por no registrar en la planilla electrónica, resulta pertinente indicar que, los trabajadores son sobre todo personas, centro de derechos y



obligaciones, su defensa y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, en términos del artículo 1 de la Constitución Política del Perú, en consecuencia, toda la amalgama de normas tanto nacional e internacional deben confluir para el progresivo bienestar de éste y de su familiar, tanto es así, que al hablar de bienestar de la persona humana, no tiene la misma proyección en las diferentes legislaciones latinoamericanas y europeas, por lo que se debe tomar en cuenta la mejor situación y por ende la regulación normativa más favorable, lo que conocemos por el principio Protector, en su variante, la condición más beneficiosa. Respecto a este último principio el profesor Américo Piá Rodríguez, señala: “La regla de la condición más beneficiosa supone la existencia de una situación concreta anteriormente reconocida y determinada que ella debe ser respetada en la medida que sea más favorable al trabajador que la nueva norma que se ha de aplicar” (sic.) (En: Los Principios del Derecho del Trabajo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Tercera Edición, 1998, pag. 108);

Sexto: Que, el **principio-derecho de igualdad**, recogido en el inciso 2) del artículo 2 de la Constitución, señala: “toda persona tiene derecho a: (...) 2. **La igualdad ante la Ley.** Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”. Siendo que el mismo “**detenta una doble condición, de principio y de derecho fundamental.** En cuanto principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. Se trata de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras (“motivo” “de cualquier otra índole”) que, jurídicamente, resulten relevantes¹;

Sétimo: Que, asimismo, el Convenio N° 111 de la Organización Internacional de Trabajo que forma parte del Derecho Nacional por haber sido aprobado mediante Decreto Ley N° 17687 del 06 de junio de 1969 y ratificado el 10 de agosto de 1970, prescribe en el artículo 2 que “**Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.**” Respecto a esta norma en el Informe de la Comisión de Encuesta establecida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Rumania del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (num. 111) se señala: En los casos en que la igualdad se haya visto alterada en lo que respecta a uno de los criterios objeto del Convenio, la situación de la persona o las personas en cuyo detrimento redunde dicha alteración deberá restablecerse o repararse en aras de la igualdad de oportunidades. El artículo 2 del Convenio prevé la combinación de estos dos aspectos de una misma política de igualdad de oportunidades y de trato. Más allá de la forma que revistan las medidas de aplicación (inclusión en el texto de la Constitución, adopción de leyes especiales, declaraciones de política general, etc.), el criterio de la aplicación del Convenio deberá ser el de los resultados obtenidos sin equívoco en la consecución de la **igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, sin discriminaciones ilícitas.**²;

Octavo: Que, el Convenio 111, Convenio Fundamental de la OIT, prescribe en el artículo 2 que “**Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.**” Respecto a esta norma en el Informe de la Comisión de Encuesta establecida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del

¹Expediente STC N° 45-2004-AI/TC, Fs. 20.

² OIT, “Derecho internacional de trabajo, derecho interno. Manual de formación para jueces, juristas y docentes en derecho. Dir. Xavier Beaudonnet, Turín, Italia, 2da, edición 2010. Pag. 153.



Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Rumania del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (num. 111) se señala: *En los casos en que la igualdad se haya visto alterada en lo que respecta a uno de los criterios objeto del Convenio, la situación de la persona o las personas en cuyo detrimento redunde dicha alteración deberá restablecerse o repararse en aras de la igualdad de oportunidades. El artículo 2 del Convenio prevé la combinación de estos dos aspectos de una misma política de igualdad de oportunidades y de trato. Más allá de la forma que revistan las medidas de aplicación (inclusión en el texto de la Constitución, adopción de leyes especiales, declaraciones de política general, etc.), el criterio de la aplicación del Convenio deberá ser el de los resultados obtenidos sin equívoco en la consecución de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, sin discriminaciones ilícitas.*³;

Noveno: Que, ante ello, con relación al incumplimiento por no registrar en la planilla de pago, a favor de los trabajadores Héctor Alata Mamani, Eusebia Obregón Cerda y Capistrana Tuya Espíritu, contratados bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios, ocupando labores como obreros municipales, cabe señalar que, el artículo 38° de la **Ley Orgánica de Municipalidades** - Ley N° 27972, dispone que "*Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen.*";

Decimo: Que, el artículo 2° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, señala que "*El ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 1057 y de este reglamento comprende a todas las entidades de la administración pública, entendiéndose por ellas al Poder Ejecutivo, incluyendo los ministerios y organismos públicos, de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; (...) a los gobiernos regionales y locales y las universidades públicas; y a las demás entidades públicas cuyas actividades se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público.(...)*". Sin embargo, el informe legal N° 378-2011-SERVIR/GG-OAJ, la Oficina de Asuntos Legales de la Autoridad de Servicio Civil, se señala que: "*(...) aun cuando en el artículo 2 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057 se establece que el régimen CAS es aplicable a los gobiernos locales y que una interpretación literal de dicha norma podría llevarnos a validar la contratación de obreros municipales bajo el referido régimen laboral, debe descartarse esta interpretación, toda vez que la misma implicaría desconocer lo establecido en la Ley N° 27972, vigente actualmente y de aplicación privativa a los obreros municipales.*";

Decimo Primera: Que, en ese orden de considerandos, y de acuerdo a lo señalado en el artículo 23° de la Constitución, que "*Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.*". Este Despacho tiene a bien indicar que, en aplicación de los principios antes citados, teniendo en cuenta que se ha concluido que los trabajadores que ostentan la categoría de obrero que ingresaron antes de la promulgación de la Ley del Contrato Administrativo de Servicios al igual los que ingresaron ya bajo dichas condiciones del contrato CAS, se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen, toda vez que, la suscripción del Contrato Administrativo de Servicios implica desmejorar la situación laboral de los mismos, lo cual afecta la vigencia el **principio de continuidad laboral**, el **principio de la condición más beneficiosa**, el **principio protector** y el **principio de igualdad en las relaciones laborales** principio este último cuya garantía se encuentra tutelada por el Convenio 111, Convenio Fundamental de la OIT que forma parte del derecho nacional. En consecuencia, los argumentos expuestos por la inspeccionada no enerva la calidad de lo resuelto por el inferior en grado, siendo que el sujeto inspeccionado ha vulnerado lo establecido en el Decreto Supremo N° 018-2007-TR, que obliga al empleador a registrar en su planilla electrónica de pagos, a sus trabajadores conforme con el régimen de contratación al que pertenece, y que dispone en el artículo 2° que: "*Se encuentran obligados a llevar Planilla Electrónica y presentarla ante el MTPE, los empleadores que cuenten con los*

³OIT, "Derecho internacional de trabajo, derecho interno. Manual de formación para jueces, juristas y docentes en derecho. Dir. Xavier Beaudonnet, Turin, Italia, 2da, edición 2010. Pag. 153



siguientes requisitos: (...) **cuenten con más de tres (3) trabajadores**”; por lo que, se procede a confirmar el pronunciamiento venido en alzada, sobre este extremo;

Decimo Segunda: Que, asimismo, de la revisión del Acta de Infracción, se advierte que los Inspectores actuantes han determinado que el señor Pedro Eusebio Quispe Guardia, contratado como tercero por la inspeccionada, efectivamente presta servicios personales y subordinados, realizando tareas propias de un obrero municipal, percibiendo una contraprestación mensual, con todas las características propias de una relación laboral; por lo que en aplicación del **principio de primacía de la realidad**, recogido en el numeral 2 del artículo 2° de la LGIT, el cual señala en caso de discordancia, entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados, se determinó correctamente la existencia de la vinculación laboral de la inspeccionada, dentro del régimen laboral de la actividad privada, conforme a lo señalado en el artículo 38° de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972, que dispone: “*Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen*”. En consecuencia, corresponde a la inspeccionada asumir la responsabilidad administrativa respecto de la obligación sociolaboral de inscribir en planilla electrónica y demás obligaciones sociolaborales como empleador;

Decimo Tercera: Que, en otro extremo del recurso de apelación sostiene la administrada que el inferior en grado no habría considerado que toda entidad pública esta sujeta a la ley de presupuesto público aprobado para cada año fiscal, el cual prevé la prohibición del ingreso de personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento. Al respecto, resulta conveniente precisar que el procedimiento inspectivo se rige por su norma especial, contenida en la Ley y el Reglamento, y cuenta con sus propios operadores e instrumentos jurídicos para el cumplimiento de sus fines⁴, en atención a ello, los Inspectores comisionados al comprobar la existencia de infracciones al ordenamiento jurídico sociolaboral requirió al sujeto responsable, la adopción de medidas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas, lo que no hizo la inspeccionada, configurándose las infracciones en materia de relaciones laborales que amerita la imposición de una multa, en concordancia con el artículo 22° del Reglamento⁵; máxime si, hasta la fecha la administrada no ha acreditado haber presentado ante la Directiva edil, una propuesta sustentada para el ingreso de personal a la planilla del personal permanente, comprometiéndose a realizar todas las gestiones y trámites necesarios para que la misma sea aprobada y aplicada, respetando los canales legales previstos, circunstancia que no ha sucedido en el caso materia de autos;

Decimo Cuarta: Que, por último, es oportuno precisar que los Inspectores comisionados han desarrollado sus funciones de acuerdo a los principios reguladores del procedimiento inspectivo y dentro de las facultades que les concede la Ley y el Reglamento, cumpliendo así con verificar y requerir al sujeto inspeccionado las obligaciones laborales señaladas en la Orden de Inspección N° 12075-2012-MTPE/1/20.4, en ese sentido, la determinación de las infracciones en el presente caso se encuentran plenamente fundamentadas en los Hechos Verificados que han descrito los comisionados en el Acta de Infracción, consecuentemente, la autoridad de primera instancia consignó en su pronunciamiento cuales son las razones jurídicas y fácticas que eran relevantes al presente caso; que siendo así, resulta procedente confirmar el pronunciamiento venido en alzada;

⁴ Ley N° 28806

Artículo 3°.- Corresponde a la Inspección del Trabajo el ejercicio de la función de inspección y de aquellas otras competencias que le encomiende el Ordenamiento Jurídico Sociolaboral, cuyo ejercicio no podrá limitar el efectivo cumplimiento de la función de inspección, ni perjudicar la autoridad e imparcialidad de los inspectores del trabajo.

⁵ Son infracciones administrativas los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, en materia sociolaboral. Se entienden por disposiciones legales a las normas que forman parte de nuestro ordenamiento interno.



Que, por lo expuesto y en uso de las facultades conferidas por ley;

SE RESUELVE:

REVOCAR EN PARTE la Resolución Sub Directoral N° 024-2013-MTPE/1/20.43 de fecha 11 de enero de 2013, expedida por la Tercera Sub Dirección de Inspección del Trabajo; **ADECUAR** el monto de la multa impuesta a la suma de S/. 8,577.50 (Ocho mil quinientos setenta y siete con 50/100 Nuevos Soles), conforme a lo señalado en el tercer considerando de la presente resolución; y, **CONFIRMAR** dicha resolución en lo demás que contiene⁶; en consecuencia, devuélvase los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

HÁGASE SABER.-



RICARDO GABRIEL HERBOZO COLQUE
DIRECTOR
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

⁶ De conformidad con el artículo 41° de la Ley, con el presente pronunciamiento se ha causado estado, agotándose de esta forma, la vía administrativa.

