



EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 1187-2013-MTPE/1/20.41

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 608-2013-MTPE/1/20.4

Lima, 12 de Setiembre de 2013

VISTO: El recurso de apelación con número de registro 99509-2013, corriente de fojas 53 a 65 de autos, interpuesto por **CONGRESO DE LA REPUBLICA** (en adelante, el **inspeccionado**), contra la Resolución Sub Directoral N° 396-2013-MTPE/1/20.41 del 31 de mayo de 2013 (en lo sucesivo, la resolución apelada), expedida en el marco del procedimiento sancionador, seguido contra el inspeccionado 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 la Resolución Sub Directoral apelada multando al inspeccionado, con la suma de S/. 2,035.00 (Dos Mil Treinta y Cinco y 00/100 Nuevos Soles), por haber incurrido en la infracción consignada en el noveno considerando de dicha resolución;

Segundo: Que, a mérito del Acta de Infracción N° 985-2013-MTPE/1/20.4, que obra en autos de fojas 01 a 13 del expediente, el inferior en grado impuso sanción al inspeccionado por haber incurrido en la infracción muy grave en materia de relaciones laborales en perjuicio de la trabajadora Carmen Isaura Chipana Choque, consistente en haber incumplido las disposiciones relacionadas con la contratación a plazo determinado (para obra determinada o servicio específico);

Tercero: Que, la resolución apelada deja sin efecto la infracción a la labor inspectiva relativa a incumplimiento de la medida de requerimiento de fecha 14 de abril de 2013, pues, según el Oficio Circular N° 0038-2008-MTPE/2/11.4 emitido por la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, en aplicación del Principio de Jerarquía establecido en el artículo 2° numeral 6 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, se considera que no resulta válida la aplicación de dicha sanción por el hecho que se estaría configurando una situación en la que un solo hecho generaría la propuesta de una doble multa, concepto que equivale al Principio Non Bis In Idem contenido en el artículo 230° numeral 10 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en la cual se señala que: *“No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento”*.

Cuarto: Que, en el presente caso, se dan **hechos distintos e independientes**, uno consiste en incumplir las obligaciones laborales materia de autos, y el otro radica en no acatar la medida inspectiva de requerimiento emitida por los Inspectores Comisionados. Además, estos dos hechos afectan distintos fundamentos, entendiéndose por fundamentos a los bienes jurídicos; el primero afecta bienes jurídicos referidos a trabajadores, mientras que el segundo afecta bienes jurídicos relativos a la Administración Pública; siendo así, no procede aplicar el Principio de Non Bis In Idem en este procedimiento pues no se configura el requisito esencial de la **triple identidad: sujeto, hecho y fundamento**. Asimismo, debemos precisar que el mencionado Oficio



EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 1187-2013-MTPE/1/20.41

Circular fue dejado sin efecto por la Resolución Directoral N° 124-2011-MTPE/2/16 de la Dirección General de Inspección del Trabajo, no habiendo ningún pronunciamiento que recobre su vigencia. Teniendo en cuenta todo lo anterior, podemos afirmar que la razón por la cual el inferior en grado dejó sin efecto la infracción referida a la medida inspectiva - detallada en el considerando anterior - carecía totalmente de sustento, habiendo correspondido que dicha autoridad sancionara por esta infracción a la labor inspectiva; por ende, amerita revocar dicho extremo de la resolución apelada, lo cual no modifica el monto de la multa impuesta; siendo éste el adecuado proceder, pues lo opuesto, es decir, el restituir la citada infracción a la labor inspectiva, vulneraría el derecho de defensa de la inspeccionada y el Principio de Celeridad¹ previsto en la Ley N° 27444²;

Quinto: Que, para el presente caso, previamente debemos indicar que de conformidad con el artículo 63° en concordancia con el artículo 72° del TUO del Decreto Legislativo N° 728, se entiende por contratos para obra o servicio, *aquellos celebrados entre un empleador y un trabajador, con objeto previamente establecido y de duración determinada, indicándose como requisito formal para la validez del referido contrato precisar la causa objetiva determinante de la contratación*; en consecuencia, debemos entender que son aquellos contratos que solo tienen un alcance ocasional o transitorio, distinguible de la actividad permanente de la empresa, que debe ser atendida por trabajadores ligados a esta a través de un contrato por tiempo indefinido, en ese sentido opina el profesor Wilfredo Sanguinetti Raymond señala que: *"(...)tareas que, integrándose dentro de sus tareas ordinarias o normales, sean temporales, per se, es decir por su propia naturaleza y no debido a la concurrencia de factores exógenos (...)de acuerdo con lo que se acaba de indicar, el recurso al contrato que se viene comentando solamente resultará posible cuando las tareas a realizar, pese a encontrarse entre las habituales u ordinarias de la empresa, tengan per se naturaleza limitada en el tiempo (...)"*³

Sexto: Que, el inspeccionado con los argumentos esgrimidos en su recurso de apelación no enerva el mérito de lo resuelto por el inferior en grado, toda vez que lo alegado en el sentido que no resulta exigible lo dispuesto por la resolución apelada, pues se habría cumplido con todos los requisitos exigidos por la legislación laboral, al señalar que mediante el Acuerdo de Mesa N° 078-2010-2011/MESA-CR del 25 de octubre de 2010 se dispuso incorporar de manera irregular a la trabajadora Carmen Isaura Chipana Choque como personal de plazo fijo a plazo indeterminado, en contravención a normas laborales y presupuestales que imposibilitan ello, por esta razón con un posterior Acuerdo N° 026-2011-2012/MESA-CR del 24 de agosto de 2011 ha dejado sin efecto la incorporación de la trabajadora afectada a plazo indeterminado, ello trajo como consecuencia que la trabajadora dejara de laborar por vencimiento de contrato al 31 de agosto de 2011 y fue nuevamente contratada bajo la modalidad de servicio específico a partir del 08 de octubre de 2011; carece de fundamento, pues para determinar ello previamente, resulta necesario reconocer si el objeto del contrato bajo la indicada modalidad es de carácter temporal (servicio específico) o se trata más bien de una prestación cuya naturaleza es permanente en el tiempo y que finalmente fue encubierta bajo la modalidad de contratación antes mencionada. En ese sentido, cabe mencionar que en los contratos se debió especificar cuales son los servicios a prestar por parte de la trabajadora quien tiene el cargo de bibliotecóloga, así como las condiciones que deberá

¹ Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

² Ley del Procedimiento Administrativo General, aplicable supletoriamente al procedimiento sancionador, de acuerdo a lo señalado en el artículo 43° de la Ley.

³ Sanguinetti Raymond, Wilfredo. Los contratos de trabajo de duración determinada. Gaceta Jurídica, pg. 74.



EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 1187-2013-MTPE/1/20.41

realizar dichos servicios, máxime si antes de la suscripción de los referidos contratos la trabajadora afectada ha prestado servicios al inspeccionado desde el 25 de octubre de 2010 al 31 de agosto de 2011 bajo contrato a plazo indeterminado, incumpléndose lo dispuesto por el T.U.O. del Decreto Legislativo N° 728, es decir, que esté bien precisada, descrita y fundamentada, por lo que se constituyó la causal de desnaturalización relativa a la simulación al citado T.U.O. prevista en su artículo 77° literal d)⁴, corresponde indicar que si bien el citado artículo dispone que la simulación sea acreditado por el trabajador, es válido también que lo haga la Autoridad Administrativa del Trabajo, tal como en el presente caso, ya que igual se cumple con la finalidad de tal dispositivo legal, es decir, demostrar la simulación y la desnaturalización que perjudican a la trabajadora, se llegó a dicha conclusión, teniendo en cuenta el Principio In Dubio Pro Operario⁵, el cual estipula que entre interpretaciones que puede tener una norma, se debe seleccionar la que más favorezca al trabajador; por lo que el inspeccionado incurrió en la infracción del numeral 25.5 del Reglamento;

Sétimo: Que, por otro lado, la inspeccionada manifiesta que no resulta lógico que la autoridad administrativa tenga atribuciones para disponer la modificación del contrato de trabajo de plazo fijo a indeterminado de la trabajadora afectada, constituiría una invasión a las facultades propias de la Mesa Directiva del Congreso de la República, ya que es el único órgano de la estructura organizacional del Congreso de facultades para disponer las variaciones de modalidad contractual, contraviniendo a normas de naturaleza presupuestal, de contratación de personal y de incumplimiento de requisitos de acceso a la función pública, 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 fines, en atención a ello, el Sistema de Inspección Laboral vigila el cumplimiento de las obligaciones legales por parte de los empleadores, en base al principio de legalidad; en el caso de autos los Inspectores proceden correctamente y requiere al inspeccionado cambiar los contratos modales a de duración indeterminada, por ende, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17° del Reglamento, dicha entidad tuvo la obligación de cumplir con aquel requerimiento (lo que no hizo), para que así quede subsanado dicho incumplimiento laboral y ya no se vulneren el derecho de la trabajadora;

Octavo: Que, finalmente, el inspeccionado señala que el inferior en grado en su fundamentación fáctica y su razonamiento lógico son insuficientes para acreditar la desnaturalización del contrato de la trabajadora afectada, vulnerando con ello el debido proceso en sus modalidades de deficiente valoración probatoria y la falta de motivación de la sanción de multa impuesta, carece de sustento, pues contrariamente a lo alegado, la autoridad administrativa de primera instancia ha expuesto los hechos probados y las razones jurídicas y normativas que justifican el acto adoptado, en estricta concordancia con el artículo 6° de la Ley N° 27444, contrastando la conducta incurrida con los elementos constitutivos de la infracción descrita en la referida Acta de Infracción, cumpliendo con los principios de legalidad y tipicidad, del mismo modo, la autoridad administrativa de primera instancia ha meritado todos los argumentos de defensa esgrimidos en el escrito de descargos del administrado, esto en estricta observancia de la motivación como requisito esencial de validez del acto administrativo, cumpliendo de esta

⁴ Numeral d) del Artículo 77 del T.U.O. del Decreto Legislativo N° 728: "... Cuando el trabajador demuestre la existencia de simulación o fraude a las normas establecidas en la presente ley..."

⁵ Artículo 26 de la Constitución Política del Perú: "3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma."



EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 1187-2013-MTPE/1/20.41

forma con lo establecido en el artículo 48° de la Ley⁶, que siendo así procede confirmar el pronunciamiento venido en alzada;

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


SE RESUELVE:

REVOCAR EN PARTE la Resolución Resolución Sub Directoral N° 396-2013-MTPE/1/20.41 del 31 de mayo de 2013, expedida por la Primera Sub Dirección de Inspección del Trabajo, de acuerdo a lo expuesto en el cuarto considerando; y **CONFIRMAR** en lo demás que contiene, incluyendo la sanción de multa ascendente a la suma de S/. 2,035.00 (Dos Mil Treinta y Cinco y 00/100 Nuevos Soles)⁷; en consecuencia, devuélvase los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

HÁGASE SABER.-

RHC/flm




RICARDO GABRIEL HERBOZO COLQUE
DIRECTOR
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

⁶ Numeral 1 del Artículo 48° de la LGIT: "... La resolución que impone una multa debe estar fundamentada, precisándose el motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida y los trabajadores afectados...".

⁷ De conformidad con el artículo 41° de la Ley, se ha causado estado con el presente pronunciamiento, agotándose de esta forma la vía administrativa.