



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 3450-2012/MTPE/1/20.4

RESOLUCION DIRECTORAL N° 075-2014-MTPE/1/20.4

Lima, 21 de febrero de 2014

VISTO: El recurso de Apelación que obra en autos de fojas e interpuesto por **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MIGUEL** (en adelante la inspeccionada); contra la Resolución Sub Directoral N° 386-2013-MTPE/1/20.41 de fecha 27 de mayo de 2013 (en lo sucesivo la resolución apelada); en el marco del expediente administrativo sancionador seguido a dicha municipalidad; 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 posterior, el Reglamento); y:

CONSIDERANDO:

Primero: Que, mediante la resolución apelada¹ el inferior en grado impuso sanción a **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MIGUEL** por la suma de S/. 7,300.00 (Siete mil trescientos con 00/100 nuevos soles); por haber incurrido respecto al trabajador Pablo David Trujillano Solis, en las siguientes infracciones: i) no haber acreditado el registro en planilla de pago desde su respectiva fecha de ingreso (25/11/2009); ii) no acreditar haber otorgado el goce físico vacacional correspondiente a los períodos 2009-2010; iii) no acreditar haber efectuado los depósitos de Compensación por Tiempo de Servicio, correspondiente a los períodos desde el 25 de noviembre de 2009-2010 y 2011; iv) no acreditar haber efectuado las gratificaciones legales correspondientes a los períodos de diciembre 2009, 2010, 2011 y julio 2012; y, v) por su inasistencia a la diligencia de comparecencia programada para el día 18/09/2012;

Segundo: Que, la inspeccionada esgrime en su escrito de apelación, los siguientes argumentos: i) se habría contravenido el artículo 4° de la Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante la Ley) así como el artículo 5° de su Reglamento² ya que la inspección debió restringirse únicamente a los trabajadores que laboran bajo el régimen laboral de la actividad privada, por tanto - a su criterio - al encontrarse el trabajador afectado bajo Contrato Administrativo de Servicios (régimen CAS en adelante), los Inspectores Comisionados habrían excedido sus competencias por lo que debería declararse nula la Acta de Infracción N° 2896-2012-MTPE/1/20.4³ así como la resolución apelada; ii) se habría vulnerado el principio del Non Bis in Idem⁴ por estar incluido el trabajador afectado en el Expediente Sancionador N° 3457-2012-MTPE/1/20.4⁵; además porque dicha controversia estaría siendo conocida en sede jurisdiccional, y en esta medida estaría vulnerándose, la prohibición constitucional y legal que tienen las autoridades públicas de interferir en el ejercicio de las funciones del órgano jurisdiccional; iii) la resolución apelada vulneraría el principio del Debido Procedimiento⁵, invocando a este fin el inciso 1 del artículo 24° de la Ley N° 27444 en el extremo de que sería defectuosa la notificación de la

¹ Que obra de fojas 20 a 23 del expediente sancionador.

² Aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR.

³ En mérito a la cual se inició el presente procedimiento sancionador.

⁴ Contenido en el artículo 230° inciso 10 de la Ley N° 27444: Ley del Procedimiento Administrativo General:

"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.- La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: ...10. Non bis in idem.- No se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento."

⁵ Contenido en el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444:

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.2. **Principio del Debido Procedimiento.**- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo"



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

resolución apelada, ya que habría sido efectuada dicha diligencia ocho meses después de la emisión de dicho acto administrativo, siendo que tal pronunciamiento devendría en ineficaz; iv) la resolución impugnada contravendría el Principio de Legalidad en el sentido que las actuaciones inspectivas deberían estar orientadas a cumplir con lo que señala la Constitución, las leyes y los reglamentos; v) en reiterada jurisprudencia administrativa se habría determinado que el Acta de Infracción que contenga una propuesta de sanción por incumplimiento a normas sociolaborales y a la vez una propuesta de sanción por incumplimiento de la medida de requerimiento, contendría en realidad una doble multa por un mismo hecho; vi) a partir de una sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 047-2004-AI/TC, sería de aplicación al caso de autos el Principio de Subsidiariedad⁶; vii) el concepto preponderantemente material de la ley orgánica estaría dado por ser posible dentro del contenido de una ley aprobada como orgánica, que coexistan materias estrictas y materias conexas, ante esta realidad –alega la recurrente– se estaría ante el supuesto de una ley parcialmente orgánica, por lo que el hecho que una ley haya recibido el nombre formal de orgánica no significaría que todas y cada una de sus disposiciones adopten ese carácter, sólo aquellas que se ocupen de una materia reservada a la ley orgánica, invocando en ese extremo la sentencia del Tribunal Constitucional relativa al expediente N° 003-2006-AI/TC; viii) el régimen del CAS podría coexistir armónicamente con los demás regímenes laborales vigentes; en esta medida al ser un régimen especial y temporal para el sector público, no existiría incompatibilidad con lo prescrito por la Ley Orgánica de Municipalidades; ix) varios gobiernos locales estarían utilizando este régimen especial laboral para contratar a serenos, tales como las de: Metropolitana Lima, Santiago de Surco, de San Borja y Magdalena del Mar, así como las Municipalidades provinciales de Piura y Jaén entre otras;

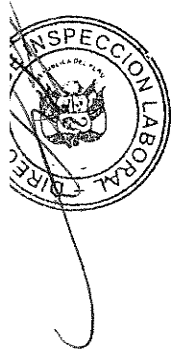
Tercero: Que, respecto al i) argumento del segundo considerando de la presente resolución, cabe precisar que producto de las actuaciones inspectivas de investigación seguidas por los Inspectores Comisionados, así como lo resuelto por el inferior en grado, se advierte la debida motivación en cuanto a establecer la naturaleza de las labores realizadas por el trabajador afectado y el régimen legal que legalmente le corresponde; por tanto, no tiene asidero lo manifestado por la apelante en el sentido de presuntamente haber excedido las competencias inspectivas en el desarrollo del proceso inspectivo, máxime, si de la revisión de autos se tiene que tanto en el Acta de Infracción, así como en la resolución impugnada se ha establecido la relación existente entre lo que prescriben las normas vulneradas⁷ y los hechos constatados. Por otro lado, se concluye que tal como obran en el expediente investigador, las constancias de actuaciones inspectivas de investigación se han efectuado en fiel cumplimiento de las facultades y atribuciones conferidas a los Comisionados de conformidad con lo establecido en los artículos 5° y 6° de la Ley, respectivamente; siendo así, no existe causal alguna que vicie la validez de las actuaciones investigatorias ni mucho menos lo resuelto por el inferior jerárquico; por tanto se declara infundada la nulidad deducida por la apelante en este extremo; asimismo este Despacho confirma en este extremo la resolución apelada;

Cuarto: Que, respecto al ii) argumento del segundo considerando de la presente resolución, es pertinente señalar que en cuanto a la presunta vulneración del principio *Non Bis in Idem* por encontrarse el trabajador afectado incluido en el procedimiento sancionador N° 3457-2012-MTPE/1/20.45, cabe señalar que lo alegado carece de relevancia jurídica y no desvirtúa el mérito de la sanción impuesta, ya que si bien el trabajador tiene la calidad de afectado en el citado procedimiento, el principio *Non Bis in Idem* no ha sido vulnerado en la medida que los períodos no resultan ser los mismos, toda vez que en el presente procedimiento la infracción detectada reposa en el hecho de no haberlo registrado en las planillas de pago o registros que las sustituyan desde el 25 de noviembre de 2009 en mérito a lo constatado durante la inspección materia de autos; y,

⁶ Según la propia sentencia del Tribunal Constitucional:

"Esta regla es aplicable cuando un hecho se encuentra regulado por una norma base, que otra posteriormente amplía y consolida. En puridad, el segundo precepto abarcará al primero sin suprimirlo tal es el caso de lo establecido en el artículo 25° de la Constitución que señala que la jornada ordinaria de trabajo fijada en ocho horas diarias o de cuarenta y ocho horas semanales, puede ser reducida por convenio colectivo o por ley."

⁷ D.S. 001-98-TR artículo 3°; D.S. 001-98-TR, artículo 18°, decreto Legislativo N° 713, Decreto Supremo N° 001-97-TR, Ley N° 27735- artículos 1°, 2°, 5° y 6°, Decreto Supremo N° 005-2002-TR; Ley N° 28806 artículo 9°.





en el procedimiento antes referido se multa a la inspeccionada por no registrarlo -entre otros trabajadores afectados- desde el día 16 de noviembre del año 2012, por lo que las infracciones cometidas por la inspeccionada en ambos procedimientos involucran lapsos de tiempo distintos, en este sentido, si bien la conducta es la misma, no se advierte la concurrencia de la triple identidad necesaria a fin de configurarse la contravención al principio invocado. Por otro lado, en cuanto a la presunta aplicación del artículo 64^º de la Ley N° 27444 -no advertida puntualmente por la inspeccionada pero relevante al caso que nos ocupa- cabe precisar que no se configura la triple identidad referida, ya que si bien los hechos y fundamentos podrían ser los mismos, sin embargo los sujetos no lo son, ya que en el presente procedimiento administrativo sancionador los sujetos resultan ser por un lado la Autoridad Administrativa del Trabajo y por otro la Municipalidad Distrital de San Miguel, a diferencia del proceso seguido en sede judicial en el que las partes están constituidas por la Municipalidad de San Miguel y por otro lado, el trabajador afectado, por lo que no se advierte vulneración alguna al principio invocado ni contravención a lo prescrito en el artículo 139º de la Constitución Política del Perú; en consecuencia, no se advierte la concurrencia de ninguna causal de nulidad que afecte la validez de lo actuado; en consecuencia, deviene en infundada la nulidad deducida por la inspeccionada;

Quinto: Que, en el extremo del iii) argumento esgrimido por la inspeccionada, es preciso es mencionar que lo alegado no enerva el mérito de la multa impuesta por la Autoridad Administrativa del Trabajo de Primera Instancia, ni mucho menos la exime de la responsabilidad incurrida en razón a que el plazo transcurrido entre la emisión de la apelada y la notificación de la misma no ha vulnerado en ninguna medida ni su derecho de defensa ni el derecho a un debido procedimiento, máxime si, tal como se advierte de la revisión de autos, luego de haber sido notificada con el Acta de Infracción que dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, la inspeccionada no ha presentado escrito de descargos contra ésta, habiendo contado para este fin con el plazo legal correspondiente; asimismo, en mérito a la aplicación de lo prescrito por el artículo 6º de la Ley N° 27444, el inferior grado ha motivado debidamente su pronunciamiento. Por otro lado, se tiene que con la presente resolución se encuentra asegurado el ejercicio del derecho de defensa que le asiste a la inspeccionada, ya que mediante este pronunciamiento se aplica lo prescrito en el inciso a) del artículo 44º de la Ley N° 28806: "El procedimiento sancionador se basa en los siguientes principios: a) Observación del debido proceso, por el que las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita exponer sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho;"

Sexto: Que, a mayor abundamiento, respecto a lo expuesto en el considerando precedente, cabe añadir que es de aplicación al presente caso lo regulado en el artículo 27º de la Ley N° 27444, el mismo que señala: "Saneamiento de notificaciones defectuosas: se tendrá por bien notificado al administrado a partir de la realización de actuaciones procedimentales del interesado que permitan suponer razonablemente que tuvo conocimiento oportuno del contenido o alcance de la resolución, o interponga cualquier recurso que proceda(...)", por lo que no se ha vulnerado el principio-derecho invocado por la inspeccionada; en consecuencia, todo lo actuado goza de plena validez y eficacia jurídica, siendo de aplicación los alcances legales pertinentes derivados de los pronunciamientos emitidos;

Sétimo: Que, respecto al iv) argumento del segundo considerando, se debe señalar que lo alegado constituye una manifestación de parte que carece de relevancia en la medida que a

⁸ Ley N° 27444:

Artículo 64.- Conflicto con la función jurisdiccional

64.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.

64.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

efectos de respaldar y acreditar sus alegaciones, la inspeccionada no adjunta medio probatorio alguno en ese extremo; por tanto el mérito de lo resuelto por el inferior en grado no se encuentra afectado por el argumento de apelación antes señalado;

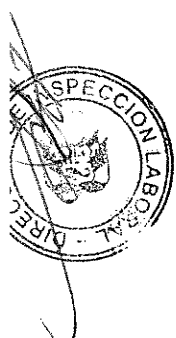
Octavo: Que, respecto al iv) argumento del segundo considerando resulta pertinente precisar que sin perjuicio de señalar que lo alegado no tiene asidero en la medida que no se vulnera el principio invocado, resulta necesario señalar lo siguiente: la resolución apelada deja sin efecto la infracción a la labor inspectiva relativa a incumplimiento de la medida de requerimiento, esto debido a que su respectiva sanción vulneraría el Principio Non Bis in Idem: *"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. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7"*. Sobre lo anterior, corresponde aclarar que no se ha transgredido el citado Principio Non Bis In Idem, dado que no se cumple con el requisito de la triple identidad: sujeto, hecho y fundamento. Se dan hechos distintos, uno es incumplir cada una de las obligaciones laborales materia de autos, y el otro consiste en no acatar la medida inspectiva de requerimiento, que es un mandato del Inspector. Tampoco hay iguales fundamentos, toda vez que se refieren a distintos bienes jurídicos; el incumplimiento de las obligaciones laborales materia de autos comprende bienes jurídicos relativos a los trabajadores; mientras que el deber de incumplir la medida inspectiva de requerimiento abarca bienes jurídicos concernientes a la Administración Pública. Teniendo en cuenta esto, podemos afirmar que procedía que el inferior en grado sancionara por el incumplimiento de la medida de requerimiento, no habiendo estado conforme a ley el extremo de la resolución apelada mencionado líneas arriba, por lo que corresponde revocar dicho extremo, lo que no afecta 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, afectaría el derecho de defensa de la inspeccionada y el Principio de Celeridad, previsto en la Ley N° 27444;

Noveno: Que, en cuanto a los argumentos vi), vii y viii) descritos en el segundo considerando de esta resolución, sin perjuicio de señalar que el pronunciamiento venido en alzada ya ha delimitado la pertinencia de las normas aplicables al caso de autos; cabe añadir que lo alegado no enerva el mérito de lo resuelto mediante la apelada; en el sentido que contrariamente a lo señalado por la inspeccionada en su recurso de impugnación, el citado principio no es de aplicación al caso de autos, ya que en la sentencia del Tribunal Constitucional mencionada se aborda el concepto de *antinomias o incongruencias respecto al conflicto normativo entre dos o más normas que tienen similar objeto prescriben soluciones incompatibles entre sí de forma tal que el cumplimiento o aplicación de una de ellas implica la violación de la otra, ya que la aplicación simultánea de ambas normas resulta imposible*.⁹; y si bien se menciona el principio de Subsidiaridad alegado por la inspeccionada, para el órgano colegiado, cuando existe el llamado "*síndrome de incompatibilidad*" es de aplicación lo prescrito por el *Principio de Jerarquía*¹⁰, por lo que este principio deviene en el canon estructurado del ordenamiento estatal; *esto implica el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas, consecuentemente, es la imposición de un modo de organizar las normas vigentes en un Estado, consistente en hacer depender la validez de unas sobre otras. De lo expuesto se colige que el principio de jerarquía es el único instrumento que permite garantizar la validez de las normas jurídicas categorialmente inferiores*.¹¹; en este sentido, respecto al caso de autos, de un lado tenemos lo prescrito por el artículo 37° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y de otro lado lo señalado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1057. En esta misma línea de análisis y sin perjuicio de lo antes señalado, se advierte que en atención expresa y fiel a lo prescrito por el Principio de Legalidad contenido tanto en el inciso 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444,

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional originada del expediente N° 047-2004-AI/TC, Punto 2.2.1.1.

¹⁰ En la sentencia del Tribunal Constitucional Peruano antes referida, numeral 55, en concordancia con lo prescrito en el artículo 51° de la Constitución Política del Estado: *"La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado"*.

¹¹ Fundamento 55 de la Sentencia del Tribunal Constitucional originada del expediente N° 047-2004-AI/TC, Punto 2.2.1.1.





así como en el artículo 44° de la Ley N° 28806, corresponde confirmar la imposición de la multa impuesta de acuerdo a lo resuelto por el inferior en grado, máxime, si conforme a lo constatado por los Inspectores comisionados durante la inspección, se encuentra acreditada la existencia de los elementos constitutivos de relación laboral entre el trabajador afectado y la inspeccionada¹²;

Décimo: Que, en referencia al ix) argumento se debe añadir que lo alegado por la recurrente no la exime de la responsabilidad originada por las infracciones cometidas, resultando tal argumento de apelación una manifestación carente de relevancia jurídica y ajena al caso que nos ocupa, dado que las conductas pasibles de sanción administrativa encuentran su correlato normativo con los hechos constatados durante la inspección; en consecuencia corresponde confirmar en todos sus extremos la multa impuesta por el inferior en grado, conforme al pronunciamiento venido en alzada;

Undécimo: Que, cabe precisar que si bien las decisiones de las autoridades deben desvirtuar los principales argumentos jurídicos de hecho, ello no significa que la Administración se encuentre obligada a desvirtuar todos los argumentos expuestos por los administrados, sino sólo aquellos cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto y la decisión a emitirse¹³;

Duodécimo: Que, finalmente, de acuerdo a lo expuesto en los considerandos precedentes, se tiene que los argumentos esgrimidos por la inspeccionada no enervan el mérito de lo resuelto por el inferior en grado; por lo que corresponde que este Despacho con la precisión efectuada en el octavo considerando emita la confirmatoria de la resolución venida en alzada;

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

SE RESUELVE:

REVOCAR EN PARTE la Resolución Sub Directoral N° 386-2013-MTPE/1/20.41 de fecha 27 de mayo de 2013 emitida por la Primera Sub Dirección de inspección del Trabajo conforme a lo expuesto en el octavo considerando; y **CONFIRMAR** la misma en lo demás que contiene; habiendo causado estado con este pronunciamiento, toda vez que contra las resoluciones de segunda instancia no procede medio impugnatorio alguno al haberse agotado la vía administrativa; en consecuencia, devuélvase los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

HÁGASE SABER.-

SMF/kya




.....
SILVIA RENEE MEZA FALLA
DIRECTORA (e)
Dirección de Inspección del Trabajo

¹² Tal como lo consignaron los Inspectores comisionados en el SEGUNDO HECHO VERIFICADO de la Acta de infracción que dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador.

¹³ Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Juan Carlos Morón Urbina Pág. 67.

