

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



“Informe Jurídico sobre Resolución Sub Directoral N° 001-2007-MTPE/2/12.310 y la Resolución Directoral N° 01-2007-MTPE/2/12.3 del Expediente N° 09-2007-MTPE/2/12.310, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo vs. Telefónica Móviles S.A., procedimiento administrativo sancionador por infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral”

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado que
presenta:

Adriana Laura Tuesta Véliz

ASESOR:

Jorge Armando Díaz Montalvo


Lima, 2022

INFORME DE SIMILITUD

Yo, Jorge Armando Diaz Montalvo, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del informe jurídico titulado, “Informe Jurídico sobre Resolución Sub Directoral N° 001-2007-MTPE/2/12.310 y la Resolución Directoral N° 01-2007-MTPE/2/12.3 del Expediente N° 09-2007-MTPE/2/12.310, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo vs. Telefónica Móviles S.A., procedimiento administrativo sancionador por infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral”, de la autora Adriana Laura Tuesta Véliz, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 32%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 24 de enero de 2023

<u>Diaz Montalvo, Jorge Armando</u>	
DNI: 43198239	Firma 
ORCID https://orcid.org/0000-0002-6659-787X	

RESUMEN

El presente informe versa sobre el Expediente N° 09-2007-MTPE/2/12.310, el cual se originó en el marco de una inspección laboral realizada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) a las oficinas de Telefónica Móviles S.A. Este es un caso que se desarrolla con anterioridad a la creación de la SUNAFIL, motivo por el cual fue el Ministerio quien realizó la actividad de inspección y sanción a través de sus respectivas áreas.

De este modo, mediante un procedimiento administrativo sancionador, el MTPE multó a Telefónica por la comisión de una serie de infracciones a la normativa sociolaboral, por lo que la empresa alegó diversas de contravenciones al procedimiento.

Por ello, el presente informe versará sobre el análisis del caso, a fin de determinar la existencia de defectos e irregularidades en el procedimiento sancionador y en los actos administrativos emitidos, así como la contravención de los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración y el principio de primacía de la realidad.

En tal sentido, empleando la normativa aplicable en la época de los hechos del caso, se identificará que, si bien existe un caso de desnaturalización contractual sancionable, la autoridad administrativa no ha llevado un debido procedimiento sancionador, vulnerando sus principios. También, el acta de infracción, así como las resoluciones de primera y segunda instancia han carecido de una debida motivación y no han considerado los argumentos del administrado, entre otras irregularidades que se detallarán.

Palabras clave

Inspección laboral, procedimiento administrativo sancionador, principios de la potestad sancionadora, motivación defectuosa, debido procedimiento.

ABSTRACT

This report deals with File No. 09-2007-MTPE/2/12.310, which originated in the context of a labour inspection carried out by the Ministry of Labour and Employment Promotion (MLEP) at the offices of Telefónica Móviles S.A. This case took place before the creation of SUNAFIL, which is why the Ministry carried out the inspection and sanctioning activity through its respective areas.

In this way, through an administrative sanctioning procedure, the MLEP fined Telefónica for the commission of a series of infractions to the social and labour regulations, for which the company alleged several violations of the procedure.

Therefore, this report will deal with the analysis of the case, in order to determine the existence of defects and irregularities in the sanctioning procedure and the administrative acts issued, as well as the contravention of the delimiting principles of the sanctioning power of the Administration and the principle of the primacy of reality.

In that sense, using the regulations applicable at the time of the facts of the case, it will be identified that, although there is a case of contractual denaturalization punishable, the administrative authority has not carried out a due sanctioning procedure, in violation of its principles. Also, the infraction report, as well as the first and second instance resolutions have lacked due motivation and have not considered the arguments of the administrative authority, among other irregularities that will be detailed.

Keywords

Labour inspection, Administrative Sanctioning Procedure, Principles of administrative sanctioning power, defective motivation, due process of law.

ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	0
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Justificación de la elección de la resolución.....	1
1.2. Presentación del caso y análisis	2
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	4
2.1. Antecedentes	4
2.2. Hechos relevantes del caso.....	5
2.2.1. Acta de infracción	5
2.2.2. Resolución Sub Directoral.....	6
2.2.3. Resolución Directoral.....	8
2.2.4. Acción de amparo.....	9
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	10
3.1. Problemas principales	10
3.2. Problemas secundarios	10
3.3. Problemas complementarios	11
IV. POSICIÓN DE LA CANDIDATA	11
4.1. Respuestas preliminares a los problemas principales y secundarios ...	11
4.1.1. Problemas principales.....	11
4.1.2. Problemas secundarios	13
4.1.3. Problemas complementarios	15
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....	17
5.1. Problemas principales:	17
a. ¿Existieron irregularidades por parte de la Autoridad Inspectiva Laboral en la actividad de inspección e instrucción, y en la expedición del acta de infracción, así como deficiencias en la motivación de la Resolución Sub Directoral y la Resolución Directoral? ¿La autoridad administrativa ha ejercido adecuadamente la potestad sancionadora?.....	17
b. ¿El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo respetó los principios de legalidad, presunción de inocencia, presunción de licitud y primacía de la realidad, así como el derecho a la defensa y al debido procedimiento para la expedición del acta de infracción y durante el procedimiento administrativo sancionador?.....	33
5.2. Problemas secundarios	48

a.	Durante el procedimiento administrativo sancionador, ¿se consideraron todos los elementos de juicio, así como los argumentos de análisis fácticos y legales que aportó Telefónica?.....	48
b.	¿Hubo un adecuado empleo de la prueba indiciaria por parte de los inspectores de trabajo al momento de determinar la infracción e imputarla a Telefónica Móviles S.A.?.....	49
c.	¿Se incumplió con los requisitos establecidos en el artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo sobre los elementos que debe contener el acta de infracción?.....	52
d.	En este procedimiento administrativo sancionador, ¿Cuál era la autoridad competente para resolver en la primera y segunda instancia? ¿Hubo una irregularidad trascendente en la notificación de la Resolución Directoral?.....	55
5.3.	Problemas complementarios.....	57
a.	¿El escrito de nulidad planteado por Telefónica Móviles S.A. es pertinente, se dieron las condiciones para solicitarla? ¿De qué forma los administrados plantean la nulidad?	57
b.	¿Qué recursos tiene el administrado para cuestionar las decisiones de la autoridad administrativa en un procedimiento administrativo sancionador? ¿Para qué sirve la queja administrativa?.....	59
c.	¿El recurso de apelación interpuesto por los señores Gregorio Campos, William Castañeda y Verónica Espinoza fue evaluado correctamente por la autoridad administrativa? De no ser así, ¿cómo se debería haber resuelto?.....	62
d.	¿Por qué razón se admitió una acción de amparo contra una resolución administrativa en este contexto?.....	64
VI.	CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES.....	65
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	68

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

N° EXPEDIENTE	09-2007-MTPE/2/12.310
ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO	Derecho Administrativo y Laboral
IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES	<ul style="list-style-type: none">- Acta de Infracción N° 596-2007-MTPE/2/12.3- Resolución Sub Directoral N°01-2007-MTPE/2/12.310- Resolución Directoral N° 01-2007-MTPE/2/12.310- Oficio N° 28990-2007-22° JECL-ISGZ
ADMINISTRADO	Telefónica Móviles S.A.
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL	Primera Sub Dirección de Inspección Laboral de Lima, Dirección de Inspección Laboral, y Vigésimo Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima (instancia judicial)
TERCEROS	Gregorio Campos, William Castañeda y Verónica Espinoza
OTROS	Es un PAS laboral que se realiza en la época que todavía no había sido creado SUNAFIL y es el propio Ministerio que realiza la fiscalización en materia laboral.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación de la elección de la resolución

El presente expediente contiene un caso interesante, el cual aborda temas de derecho administrativo y laboral en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. Este se originó sobre la base de un típico caso de inspección y sanción en materia laboral a una empresa que había desnaturalizado la relación contractual de sus locadores, por lo que podría haberse sancionado correctamente. Sin embargo, la Administración Pública incurrió en una serie de irregularidades que impidió la eficaz sanción de las infracciones.

Ello demostraría que una mala gestión por parte de las autoridades administrativas en un procedimiento administrativo sancionador podría conllevar a afectar los derechos del administrado que cometió una infracción. Es así como, en lugar de cumplir eficazmente con sus funciones de fiscalización y sanción laboral del cual es competente, terminaría obstruyendo su potestad sancionadora.

Además, otro punto relevante de este expediente es la época en la que se desarrolla: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es la entidad pública que realizó la fiscalización en materia laboral a Telefónica Móvil S.A. Ello se debió a que todavía no se había creado la SUNAFIL. Justamente este es uno de los puntos de complejidad del caso, ya que se deberá abordar el análisis, tomando en consideración la organización administrativa, legislación e instituciones competentes para dicho procedimiento en el año 2007.

Al mismo tiempo, este expediente permite plantear un análisis de dichas materias haciendo una comparación con la actual legislación, distribución de competencias, entre otros, que permitiría evidenciar la necesidad de la desconcentración, así como la evolución del Derecho Administrativo.

1.2. Presentación del caso y análisis

El presente caso versa en torno a una inspección laboral realizada en el año 2007 a las oficinas de Telefónica Móviles S.A.C. por parte de la autoridad administrativa de trabajo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Dicha entidad pública inició un procedimiento administrativo sancionador contra la referida empresa por la presunta infracción a la normativa sociolaboral.

Este procedimiento sancionador se fundamentó en la imputación de la desnaturalización de la relación contractual del administrado con sus colaboradores, la cual se fundó en las declaraciones de un grupo de empresarios comerciales pertenecientes a dicha empresa. También, se basaron en la revisión de la documentación que revelarían la omisión de pago de beneficios sociales a dichos empresarios comisionistas que se presumen bajo una relación laboral.

Por ello, como problema principal, el presente estudio se plantea determinar si existió irregularidades por parte de la Autoridad Inspectiva del Trabajo (AIT) en la actividad de instrucción durante el procedimiento administrativo y en la expedición del acta de infracción. De la misma forma, se enfocará en comprobar si se presentaron deficiencias en la motivación de la Resolución Sub Directoral y la Resolución Directoral, y si la autoridad administrativa había ejercido adecuadamente la potestad sancionadora.

Asimismo, se propone revisar si el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo respetó los principios de legalidad, presunción de licitud, primacía de la realidad, así como el derecho a la defensa y el debido procedimiento para la expedición del acta de infracción y durante el procedimiento administrativo sancionador.

Como problemas secundarios, se propone identificar algunos aspectos que se consideran relevantes para responder los problemas jurídicos principales. De este modo, se busca determinar si durante el procedimiento administrativo sancionador se consideraron todos los medios de prueba, así como los argumentos de hecho y de derecho aportados por Telefónica.

De igual forma, se analizará si hubo un adecuado empleo de la prueba indiciaria por parte de los inspectores de trabajo al momento de determinar las infracciones que fueron imputadas a Telefónica. Además, se verificará si se incumplió con todos los elementos mínimos que debe contener el acta de infracción, de acuerdo a lo establecido en el artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo.

Adicionalmente, se identificará si en el desarrollo del procedimiento sancionador resolvió en cada instancia la autoridad administrativa competente. Sumado a ello, se determinará si se presentaron irregularidades en la notificación de la Resolución Sub Directoral que afectan los derechos y/o garantías del administrado.

Por otro lado, como parte de los problemas complementarios, se propone constatar la pertinencia y legalidad de la presentación del escrito de nulidad planteado por Telefónica Móviles S.A y si en el presente caso se dieron las condiciones para solicitarla. Igualmente, se plantea identificar qué recursos posee el administrado para cuestionar las decisiones de la autoridad administrativa en un procedimiento administrativo sancionador. También, se analizará la utilidad y pertenencia de la queja administrativa para dicho fin cuando se ha agotado la vía administrativa.

De igual forma, se pasará a revisar si el recurso de apelación interpuesto por los señores Gregorio Campos, William Castañeda y Verónica Espinoza en calidad de terceros fue evaluado correctamente por la autoridad administrativa. Caso contrario, se planteará una propuesta de cómo podría haberse resuelto. Por último, se determinarán las razones por las que se admitió una acción de amparo contra una resolución administrativa en el presente caso.

Por consiguiente, con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados en el análisis del presente expediente, se emplearán como instrumentos normativos la legislación y jurisprudencia de la época en que se desarrollaron los hechos, así como se empleará doctrina sobre la materia.

De este modo, las normas que serán motivo de análisis y revisión serán la Constitución Política del Perú del 1993 y la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, conformes a la redacción de la época. También, entre los elementos legislativos que emplearon en ese año sería la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y su reglamento, aprobado mediante el D.S. N° 019-2006-TR, así como los principios fundamentales del Derecho Laboral vigentes en ese año.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

2.1. Antecedentes

Telefónica Móviles S.A. (en adelante, “Telefónica”) es una empresa privada que brinda servicio de telecomunicaciones, cuyo personal consta tanto de trabajadores en planilla, trabajadores pertenecientes a empresas de intermediación. También, cuenta con empresarios comisionistas denominados “empresarios comerciales” sujetos a un Contrato de representación comercial de bienes y servicios.

Al respecto, es preciso señalar que las funciones inspectivas en materia laboral eran realizadas por los Inspectores de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, “MTPE” o “el Ministerio”), toda vez que todavía no se había creado la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL.

De esta manera, el **25 de enero del 2007**, el Ministerio dio inicio a las actuaciones inspectivas en las oficinas administrativas de Telefónica Móvil S.A., a fin de determinar si la empresa no habría cometido ninguna infracción al ordenamiento jurídico sociolaboral. En este orden de ideas, los inspectores del Trabajo, que se constituyeron al domicilio de la inspeccionada, fueron atendidos por el Jefe de Administración de Telefónica, Javier Komatsu. Durante la inspección, se procedió a entrevistar a los trabajadores registrados en planilla, a

los empresarios comerciales y al personal que trabajaba bajo intermediación laboral.

Posterior a ello, con fecha **31 de enero** del mismo año, se llevó a cabo una segunda actuación, en la cual el Sr. Komatsu exhibió los últimos contratos de los empresarios comerciales a los Inspectores, quienes, además, realizaron el requerimiento de la documentación adicional que acredite el cumplimiento de las obligaciones laborales. Finalmente, la tercera visita de inspección se realizó el **8 de febrero del 2007**, en la cual el Jefe de Administración de Telefónica exhibió a los Inspectores de Trabajo los documentos requeridos en la anterior diligencia.

2.2. Hechos relevantes del caso

2.2.1. Acta de infracción

Como consecuencia de las inspecciones realizadas, con fecha **4 de abril de 2007**, Telefónica Móviles S.A. fue notificada con el Acta de infracción N° 596-2007-MTPE/2/12.3, contenida en la Orden de Inspección N° 671-2007-MTPE/2/12.3, mediante el cual el MTPE informó del inicio de un procedimiento sancionador. Asimismo, en dicho documento se realizó la calificación de la infracción y la imposición de una multa por el monto de S/ 60,788.50, debido a falta de registro en planilla y abono de algunos beneficios a 99 empresarios comisionistas.

Para mayor abundamiento, el Acta de infracción fundamentó las imputaciones en las declaraciones de un grupo de empresarios comerciales, los cuales declararon que cumplen un horario de oficina, mantienen un récord de ventas y emplean equipos de la oficina. Además, declararon que Telefónica poseía facultad para normarlos reglamentariamente y emitir instrucciones de sanción, dirección, control y subordinación. Asimismo, dentro de la documentación presentada por Telefónica, se evidenció que no se había efectuado depósito de la CTS ni pagos de gratificación ni registro en seguridad social, ni pagos de seguridad vacacional, tampoco la entrega de las boletas de pago, ni de la hoja de liquidación.

Con fecha **27 de abril del 2007**, Telefónica presentó su escrito de descargos ante la Primera Sub Dirección de Inspección Laboral de Lima, autoridad competente para instruir el procedimiento laboral, solicitando la nulidad del Acta de infracción. Entre los principales argumentos referidos al procedimiento administrativo, se alegó, primeramente, la vulneración de la presunción de inocencia, aduciendo la inexistencia de prueba suficiente que sustente la infracción imputada al no haber aplicado correctamente el principio de primacía de la realidad ni la prueba indiciaria.

En segundo lugar, Telefónica sustentó la afectación del derecho al debido proceso y al derecho a la defensa, alegando una motivación defectuosa o aparente del acta de infracción al no haber detallado expuesto el sustento, hechos ni pruebas sobre el porqué se llegó a la conclusión de que 99 empresarios comisionistas serán considerados realmente como trabajadores. Como tercer argumento, señalaron que afectó el principio de legalidad, toda vez que el Ministerio había arribado a la conclusión de la existencia de una relación laboral con los empresarios comerciales sin señalar los medios de investigación para realizar la atribución de la infracción.

En ese sentido, la empresa infractora aseveró que los Inspectores del Trabajo consideraron únicamente las declaraciones de algunos empresarios comisionistas, mas no analizaron las características concretas del caso. Aunado a ello, indicó que el acta de infracción emitida no contempla los medios de investigación, por lo que no cumple con todos los requisitos establecidos por ley.

2.2.2. Resolución Sub Directoral

En respuesta al escrito presentado, con fecha **10 de mayo de 2007**, Telefónica fue notificada con la Resolución Sub Directoral N° 01-2007-MTPE/2/12.31, mediante la cual la Primera Sub Dirección de Inspección Laboral declaró improcedente la nulidad planteada y declaró fundado en parte el descargo, reduciendo la multa a S/ 47,817.00. Al respecto, como motivación de la decisión indicaron que las alegaciones de Telefónica no desvirtúan el mérito de la

investigación realizada por los Inspectores de Trabajo, afirmando que ellos no han incurrido en ninguna causal de nulidad de los actos administrativos. Además, precisaron que, en virtud de la Ley N° 28806 y su Reglamento, el procedimiento administrativo respectivo se ha realizado sin incurrir en ninguna causal de nulidad.

Por otro lado, el **11 de mayo de 2007**, los señores Gregorio Campos, William Castañeda y Verónica Espinoza presentaron un recurso de apelación contra la referida Resolución Sub Directoral, a fin de ser incluidos como parte de la relación de trabajadores afectados en la Resolución Sub Directoral. Para dicho fin, aportaron medios probatorios adicionales al procedimiento que sustentan la desnaturalización de la relación contractual con la empresa inspeccionada.

Aunado a ello, con fecha **15 de mayo de 2007**, Telefónica presentó un recurso de apelación contra la Resolución Sub Directoral ante la Primera Sub Dirección de Inspección Laboral de Lima. Mediante este recurso, fundamentó que la referida Resolución afectó su derecho de presunción de inocencia, derechos a la defensa, así como no tomó en cuenta los descargos formulados por la empresa. Además, se puso de conocimiento de la Resolución Sub Directoral a los medios periodísticos antes de notificar a Telefónica. En ese sentido, solicitó la nulidad de la misma y que se disponga que la empresa no deba pagar la multa impuesta.

Con fecha **21 de mayo de 2007**, los señores Gregorio Campos, William Castañeda y Verónica Espinoza fueron notificados con la Providencia (16-05-2007) emitida por la Primera Subdirección de Inspección Laboral. Mediante dicho documento, se les informó que, al momento de las inspecciones realizadas, ellos figuran como parte de otra razón social diferente a Telefónica Móviles S.A. En consecuencia, se consideró como no presentado su recurso de apelación al no formar parte del procedimiento administrativo sancionador.

Asimismo, con fechas **7 y 11 de junio de 2007**, Telefónica hizo presente a la Dirección de Inspección Laboral de Lima escritos de Téngase Presente, en los cuales ofreció argumentos de hecho adicionales, incorporando entre ellos al

Principio de Presunción de Certeza. De la misma manera, ofreció jurisprudencia y doctrina sobre la materia concreta, así como la respuesta a una consulta realizada a un especialista sobre derecho laboral, a fin de aportar mayores argumentos de derecho.

2.2.3. Resolución Directoral

Con fecha **13 de junio de 2007**, Telefónica fue notificada con la Resolución Directoral N°01-2007-MTPE/2/12.31, mediante la cual confirmó la Resolución Sub Directoral, agotando la vía administrativa. En cuanto a la motivación ofrecida por esta Segunda instancia, determinó que no se habían afectado los principios alegados por la inspeccionada, toda vez que el acta de infracción cumplía con los requisitos legales, ya que las visitas de inspección consisten en un medio de investigación conforme a la norma. Además, como parte de la motivación, indicó que las diligencias y la inspección laboral realizada no solo se basó en las declaraciones del personal, sino en los contratos exhibidos por Telefónica.

Tras dicha decisión de la Segunda instancia, con fecha **14 de junio de 2007**, Telefónica presentó un escrito, solicitando la nulidad de la Resolución Directoral, aclarando que no estaba interponiendo un medio impugnatorio (apelación o revisión). Asimismo, destacó que la notificación de la referida resolución había sido defectuosa al haberse notificado el documento a un tercero antes que al administrado.

Sin embargo, con fecha **28 de junio de 2007**, Telefónica fue notificada con el Auto Directoral N° 02-2007-MTPE/2/12.3, mediante el cual se declara no dar a lugar el pedido de nulidad al haberse agotado la vía administrativa. En el referido documento, se argumenta que el recurso de apelación, que agota la vía administrativa, ya fue interpuesto por el administrado el 15 de mayo de 2007; por ende, se devolverá lo actuado a la oficina de origen.

Frente a ello, el **29 de junio de 2007**, Telefónica presentó un escrito de queja por defectos de tramitación ante la Dirección Regional de Trabajo de Lima, manifestando que el pedido de nulidad presentado no fue revisado por un

superior jerárquico. Sumado a ello, señaló que la Directora de Inspección Laboral lo ha considerado como un recurso impugnativo y lo resolvió declarando que no daba lugar al pedido.

Con fecha **03 de julio de 2007**, Telefónica Móviles S.A. remite una comunicación al Viceministro de Trabajo y Promoción del Empleo, en el cual expone una serie de deficiencias e irregularidades durante el proceso de inspección. También, refirió que estas acontecieron en el procedimiento sancionador llevado en su contra, por lo que alega que este aún no ha concluido. Siendo así, solicitó la subsanación de estas deficiencias y que se consideren los elementos aportados por Telefónica antes de emitir el pronunciamiento definitivo.

2.2.4. Acción de amparo

Con fecha **09 de agosto del 2007**, el Vigésimo Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima diligenció el Oficio N° 28990-2007-22° JECL-ISGZ, que contiene la Resolución N° 1 de fecha 24 de julio, la cual admite la solicitud cautelar interpuesta por Telefónica. En consecuencia, ordenó la suspensión provisional de los efectos de la R.D. N° 01-2007-MTPE/2/12.310. También, informó que se abstendrían de ejecutar la referida resolución por parte de la Dirección de Inspección Laboral u otra dependencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Finalmente, con fecha **15 de agosto del 2007**, la Dirección de Inspección Laboral del Ministerio emitió el Oficio N° 1674-2007-MTPE/2/12.3, en el cual resolvió abstenerse de realizar o efectuar cualquier acto destinado a ejecutar la Resolución Sub Directoral, en conformidad con lo ordenado por el Vigésimo Segundo Juzgado.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. Problemas principales

- a. ¿Existieron irregularidades por parte de la Autoridad Inspectiva Laboral en la actividad de inspección e instrucción, en la expedición del acta de infracción, así como deficiencias en la motivación de la Resolución Sub Directoral y la Resolución Directoral? ¿La autoridad administrativa ha ejercido adecuadamente la potestad sancionadora?
- b. ¿El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo respetó los principios de legalidad, presunción de inocencia, presunción de licitud y primacía de la realidad, así como el derecho a la defensa y al debido procedimiento para la expedición del acta de infracción y durante el procedimiento administrativo sancionador?

3.2. Problemas secundarios

- a. Durante el procedimiento administrativo sancionador, ¿se consideraron todos los elementos de juicio, así como los argumentos de análisis fácticos y legales que aportó Telefónica?
- b. ¿Hubo un adecuado empleo de la prueba indiciaria por parte de los inspectores de trabajo al momento de determinar la infracción e imputarla a Telefónica?
- c. ¿Se incumplió con los requisitos establecidos en el artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspecciones sobre los elementos que debe contener el acta de infracción?
- d. En este procedimiento administrativo sancionador, ¿cuál era la autoridad competente para resolver en la primera y segunda instancia? ¿Hubo una irregularidad trascendente en la notificación de la Resolución Directoral?

3.3. Problemas complementarios

- a. ¿El escrito de nulidad planteado por Telefónica Móviles S.A. es pertinente, se dieron las condiciones para solicitarla? ¿De qué forma los administrados plantean la nulidad?
- b. ¿Qué recursos tiene el administrado para cuestionar las decisiones de la autoridad administrativa en un procedimiento administrativo sancionador? ¿Para qué sirve la queja administrativa?
- c. ¿El recurso de apelación interpuesto por los señores Gregorio Campos, William Castañeda y Verónica Espinoza fue evaluado correctamente por la autoridad administrativa? De no ser así, ¿cómo se debería haber resuelto?
- d. ¿Por qué razón se admitió una acción de amparo contra una resolución administrativa en este contexto?

IV. POSICIÓN DE LA CANDIDATA

4.1. Respuestas preliminares a los problemas principales y secundarios

4.1.1. Problemas principales

- a. **¿Existieron irregularidades por parte de la Autoridad Inspectiva Laboral en la actividad de inspección e instrucción, y en la expedición del acta de infracción, así como deficiencias en la motivación de la Resolución Sub Directoral y la Resolución Directoral? ¿La autoridad administrativa ha ejercido adecuadamente la potestad sancionadora?**

Considero que las visitas de inspección realizadas por los Inspectores de Trabajo se realizaron conforme a ley. En cambio, para realización de la actividad de instrucción y la emisión del acta de infracción, se incurrieron en actuaciones

irregulares por parte de la autoridad administrativa. En cuanto a la motivación, se ha identificado que tanto el acta de infracción como la Resolución Sub Directoral y la Resolución Directoral han adolecido de una motivación defectuosa y aparente.

Por último, en lo referente a la actuación del MTPE, realizó adecuadamente las actuaciones inspectivas y el fondo de su argumentación sobre la materia laboral resulta acertada. Sin embargo, hubo una serie de falencias administrativas que conllevó a la afectación de principios y derechos del procedimiento administrativo sancionador. En consecuencia, se ha determinado que, en el presente caso, la autoridad administrativa no ha realizado un adecuado ejercicio de la potestad sancionadora.

b. ¿El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo respetó los principios de legalidad, presunción de inocencia, presunción de licitud y primacía de la realidad, así como el derecho a la defensa y al debido procedimiento para la expedición del acta de infracción y durante el procedimiento administrativo sancionador?

En mi opinión, la expedición del acta, si bien ha procurado respetar los principios del procedimiento administrativo sancionador, no se ha cumplido con su aplicación adecuada desde la expedición del acta de infracción. Ello ha conllevado a la afectación de los principios de legalidad, presunción de inocencia y licitud, primacía de la realidad; conforme se analizará más adelante a mayor detalle.

Asimismo, durante el procedimiento administrativo sancionador, tampoco se ha respetado el derecho a la defensa ni el debido procedimiento. Ello se sustenta en que el acta de infracción, la Resolución Sub Directoral y la Resolución Directoral carecían de una adecuada motivación sobre la decisión de la autoridad administrativa y los fundamentos por los que imputó las infracciones a Telefónica.

4.1.2. Problemas secundarios

- a. Durante el procedimiento administrativo sancionador, ¿se consideraron todos los elementos de juicio, así como los argumentos de análisis fácticos y legales que aportó Telefónica?**

Del análisis de los hechos del caso, se ha podido constatar que, para la emisión de la Resolución Sub Directoral, la autoridad administrativa no consideró ninguno de los elementos de juicio ofrecidos por Telefónica Móviles S.A. Del mismo modo, tampoco consideró los argumentos de hecho ni de derecho aportados por la empresa infractora. Ello se ve reflejado en la carencia de una motivación adecuada como fundamento para la decisión de declarar improcedente el recurso de nulidad planteado por Telefónica.

Cabe señalar que, de haber tomado en cuenta dichos elementos, habría señalado cada uno de ellos y desarrollado de forma individual las razones por las que no corresponde como sustento para la postura del administrado. En cambio, algunas de estas fueron enumeradas como un grupo y desestimadas en su totalidad sin brindar un debido fundamento.

- b. ¿Hubo un adecuado empleo de la prueba indiciaria por parte de los inspectores de trabajo al momento de determinar la infracción e imputarla a Telefónica?**

En este caso, considero que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no realizó un adecuado uso de la prueba indiciaria. Pese a que los hechos constatados por los Inspectores del Trabajo sobre la desnaturalización contractual se han podido evidenciar varios indicios acreditados, no se cumplió con los demás criterios de la prueba indiciaria. En ese sentido, las tres visitas de inspección, la revisión de los contratos y documentos, así como las declaraciones de un grupo de empresarios comisionistas permiten deducir que realmente un grupo del personal se encontraba bajo una relación laboral con Telefónica. Sin embargo, una de las falencias en el empleo de esta prueba indiciaria consistió en la extensión de la presunción sobre la desnaturalización

de la relación contractual de los 99 empresarios comisionistas. Cuando estos indicios no concordaban, ni había una conexión natural entre estos y la presunción que permitiría llegar a dicha conclusión.

c. ¿Se incumplió con los requisitos establecidos en el artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspecciones sobre los elementos que debe contener el acta de infracción?

Considero que se cumplieron con todos los requisitos señalados en el artículo 54 del Reglamento de la Ley N° 28806. Sin embargo, una falencia por parte de la autoridad administrativa al momento de expedir el acta de infracción fue no señalar de forma expresa todos estos elementos que debe contener el referido documento. De este modo, los Inspectores del trabajo han cumplido con el contenido mínimo indicado en los ocho numerales de la norma. Sin embargo, no se indicó de forma expresa cuáles fueron todos los medios de investigación empleados para constatar los hechos en los que se fundamenta el acta de infracción contra Telefónica.

d. En este procedimiento administrativo sancionador, ¿cuál era la autoridad competente para resolver en la primera y segunda instancia? ¿Hubo una irregularidad trascendente en la notificación de la Resolución Directoral?

En el presente caso, la autoridad competente para resolver en primera instancia es la Primera Sub Dirección de Inspección Laboral de Lima, mientras que en segunda instancia corresponde a la Dirección de Inspección Laboral. En tal sentido, ambas instancias fueron resueltas por la autoridad competente y con facultades para ello. Con respecto a la emisión del acta de infracción, conforme a la normativa, al ser el producto de la actividad de instrucción realizada por la Autoridad Inspectiva del Trabajo, por lo que los descargos del administrados podrán ser tomados en cuenta una vez se haya emitido el acta y dado inicio al procedimiento sancionador.

Con respecto a las irregularidades en la notificación de la Resolución Directoral, se aprecia que esta sí fue trascendente. De este modo, conforme con los hechos del caso, el contenido de la misma era relevante al ser la resolución que ponía fin a la vía administrativa. Segundo, Telefónica tomó conocimiento del contenido de la notificación dos días después de que los medios periodísticos obtuvieron la información y lo hizo mediante las noticias emitidas por estos terceros.

4.1.3. Problemas complementarios

- a. ¿El escrito de nulidad planteado por Telefónica Móviles S.A. es pertinente, se dieron las condiciones para solicitarla? ¿De qué forma los administrados plantean la nulidad?**

Se considera que el escrito de nulidad presentado por Telefónica no resulta adecuado, toda vez que no constituye el instrumento legal idóneo para requerir nulidad del acto administrativo. La nulidad se puede plantear mediante la interposición de los recursos administrativos. En cambio, como ya se ha agotado la vía administrativa, Telefónica debería haber planteado una demanda contenciosa-administrativa.

- b. ¿Qué recursos tiene el administrado para cuestionar las decisiones de la autoridad administrativa en un procedimiento administrativo sancionador? ¿Para qué sirve la queja administrativa?**

El administrado posee, conforme con el numeral 1 del artículo 207 de la LPAG, tres recursos administrativos para ejercer su derecho de contradicción dentro de un procedimiento sancionador: apelación, reconsideración y revisión. Por otro lado, la queja administrativa no conforma parte de los mencionados recursos, sino constituye un remedio que se plantea ante los defectos de trámite, mas no de fondo, y tiene por finalidad enmendar dichos defectos dentro de la misma instancia.

- c. ¿El recurso de apelación interpuesto por los señores Gregorio Campos, William Castañeda y Verónica Espinoza fue evaluado correctamente por la autoridad administrativa? De no ser así, ¿cómo se debería haber resuelto?**

Conforme con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador, no corresponde plantear recursos por parte de terceras personas que buscan tutelar sus derechos laborales, ya que persiguen un interés personal y no un fin público. Por ende, considero que fue acertado que la autoridad administrativa en primera instancia haya dado por no presentado el recurso de apelación de los terceros, toda vez que les corresponde acudir a otra vía para solicitar la tutela de sus derechos como la vía judicial.

- d. ¿Por qué razón se admitió una acción de amparo contra una resolución administrativa en este contexto?**

El caso aconteció en una época en la cual había una mayor amplitud sobre los supuestos en los que se podía emplear la acción de amparo, así como un menor grado de residualidad, a diferencia de la actualidad. Por ello, resultaba procedente que Telefónica requiriera la garantía de sus derechos como administrado ante irregularidades por parte de la Administración Pública dentro del procedimiento administrado sancionador.

4.2. Posición individual sobre la Resolución Directoral que agota la vía administrativa

Considero que, en el presente caso, la Autoridad Inspectiva del Trabajo ha identificado un verdadero caso de desnaturalización de la relación civil contractual entre Telefónica Móviles S.A. No obstante, se ha advertido que la autoridad administrativa ha incurrido en una serie de deficiencias e irregularidades en el procedimiento. También, en la motivación del acta de infracción, la Resolución Sub Directoral y la Resolución Directoral.

Cabe precisar que, en la Resolución Directoral, la autoridad administrativa en segunda instancia desvirtuó algunos argumentos que Telefónica volvió a aportar en su apelación, ya que no había sido resueltos en la primera instancia. Sin embargo, no consideró otros argumentos de hecho y de derecho, así como medios probatorios adicionales ofrecidos por el administrado en su apelación y escritos de “Téngase presente”. Además, la Dirección de Inspección laboral incorporó como sustento de su decisión nuevos elementos probatorios, obtenidos en las visitas de inspección, pese a que la referida resolución agotaba la vía administrativa.

Ello ha conllevado que se vulnere determinados principios y derechos del derecho administrativo sancionador, tales como el principio de legalidad, el principio de presunción de licitud -que contiene a la presunción de inocencia-, el principio de primacía de la realidad, el derecho a la defensa y el debido procedimiento, así como otros principios relacionados que se identificarán en el análisis del presente caso.

V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

5.1. Problemas principales:

- a. ¿Existieron irregularidades por parte de la Autoridad Inspectiva Laboral en la actividad de inspección e instrucción, y en la expedición del acta de infracción, así como deficiencias en la motivación de la Resolución Sub Directoral y la Resolución Directoral? ¿La autoridad administrativa ha ejercido adecuadamente la potestad sancionadora?**

Para poder absolver la primera pregunta principal, hay que desarrollar ciertos conceptos que se desglosan de la misma y se van a precisar en función de la ley, la doctrina y jurisprudencia, con el fin de brindar un análisis del caso y del problema jurídico. De este modo, se conducirá un estudio aplicable al presente caso de la actividad inspectiva, la actividad de instrucción, el acta de infracción, la motivación administrativa y la potestad sancionadora. Una vez desarrollado

estos aspectos, se procederá con la revisión normativa y fáctica de las resoluciones más importantes del caso: la Resolución Sub Directoral N° 01-2007-MTPE/2/12.310 y la Resolución Directoral N° 01-2007-MTPE/2/12.310.

- **Sobre la actividad inspectiva**

Conforme con el artículo 1 de la Ley N° 288806, Ley General de Inspección del Trabajo, la actividad inspectiva se define como aquellas diligencias que la Inspección del Trabajo realiza de oficio previamente al inicio de un procedimiento administrativo sancionador, con la finalidad de corroborar el cumplimiento de las disposiciones sociolaborales vigentes y adoptar las medidas inspectivas pertinentes, a fin de garantizar dicha normativa sociolaboral.

A su vez, Agustín García planteó una definición de la potestad inspectora como *“una actividad administrativa ordinaria de intervención, de carácter ejecutivo para la comprobación del ejercicio de derechos y obligaciones por parte de un particular”*, por lo que dicha actividad implica tanto la recopilación de información, vigilancia, investigación y verificación del desarrollo de actividad realizada por el administrado, a fin de establecer su adecuación al ordenamiento jurídico (2006, p. 29).

Con respecto a los hechos y argumentos alegados por las partes, Telefónica señala que de la realización de la actividad inspectiva, no se verificó la realidad de los hechos, toda vez que en el acta de infracción figuran personas que para esa fecha ya habían dejado de comisionar ventas o ya no mantenían un vínculo contractual con la entidad, así como no habían considerado que parte de estos empresarios comisionistas prestaban sus servicios a otras empresas.

Por el contrario, el Ministerio sostuvo en la Resolución Sub Directoral que el procedimiento administrativo inspectivo fue actuado de conformidad con la Ley General de Inspección del Trabajo, así como *“las actuaciones inspectoras de*

investigación o comprobatorias se han realizado mediante visitas inspectivas y comprobación de datos”¹.

No obstante, en el presente caso, los Inspectores de Trabajo efectuaron tres visitas inspectivas en las oficinas en las cuales realizaron la verificación de la documentación exhibida por la empresa, entrevistaron al personal que se encontraba en las oficinas y recopilaron los hechos que presenciaron en el lugar. De este modo, Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo ha cumplido con realizar las diligencias pertinentes y de oficio previo al inicio del procedimiento sancionador y fueron realizadas en conformidad con lo establecido en la normativa sin vulnerar las disposiciones de la Ley N° 288060 ni de su Reglamento o incluso de la Ley N° 27444. Por ende, corresponderá analizar la actividad de instrucción, a fin de determinar si las deficiencias señaladas por Telefónica resultan fundadas en esta fase.

- **Sobre la actividad de instrucción**

La actividad de instrucción puede ser definida como aquella actividad administrativa que desarrolla la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad sancionadora y se materializa mediante el acta de instrucción, el cual deberá contener una exposición de los hechos, la calificación de la infracción, la sanción correspondiente y las medidas impuestas por la autoridad competente, así como la norma que le otorga competencia y las medidas previsionales correspondientes (MINJUS, 2017, p. 69). Esta actividad de instrucción dará inicio al procedimiento administrativo sancionador con el acta de infracción.

Además, cabe señalar que la autoridad administrativa realizará de oficio los actos de instrucción dentro del procedimiento administrativo (Guzmán Napuri, 2009, 238). Por ende, las actuaciones instructivas por parte de la Autoridad Inspectiva del Trabajo serán realizadas de oficio y no a instancia de parte.

¹ Resolución Sub Directoral N° 001-2007-MTPE/2/12.310, tercer considerando.

Con respecto a los argumentos presentados por las partes, Telefónica alegó que no se ha procedido con una adecuada instrucción del procedimiento y solicita ordenar nuevas actuaciones inspectivas que complementen las primeras tres que se realizaron en enero de 2007. Por el contrario, el Ministerio de Trabajo ha manifestado que las actuaciones de instrucción se han efectuado conforme a ley. Por ello, se considera relevante analizar la importancia de la actividad de instrucción, la cual se realizará en el estudio del acta de infracción correspondiente al siguiente acápite.

- **Sobre el acta de infracción**

Las actas de infracción, conforme con el artículo 16 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, son emitidas por la autoridad inspectiva ante la vulneración del ordenamiento jurídico sociolaboral. Estas deben emitirse en cumplimiento con los requisitos determinados por las normas reguladoras del procedimiento administrativo sancionador. En ese sentido, dentro de dichas actas debe figurar los hechos constatados por los inspectores del trabajo, los cuales se presumirán ciertos a menos de que se presenten las pruebas en contrario.

Tal como se ha podido evidenciar en el presente caso, el acta de infracción es el producto de la actividad de instrucción y con este se da inicio al procedimiento administrativo sancionador sociolaboral. Su valor legal radica en que, de no emitirse un acta de infracción en incumplimiento de todos los requisitos por ley, conlleva la nulidad de la misma.

En adición a ello, de conformidad con el literal 5.5 del artículo de la Ley General de Inspección de Trabajo, los inspectores de trabajo se encuentran debidamente acreditados para iniciar un procedimiento administrativo sancionador a través de la extensión de un acta de infracción.

Al respecto, cabe mencionar que se da inicio al procedimiento administrativo sancionador solo de oficio mediante un acta de infracción por la afectación del ordenamiento jurídico sociolaboral. Asimismo, de acuerdo a lo estipulado por la

Ley General de Inspección del Trabajo, en dichas actas de infracción deberá contener los hechos que ha costado el inspector del trabajo, la calificación y graduación de la infracción, así como su sanción y cuantificación (Gaceta Jurídica, 2015, p.17).

En relación con este punto, el Reglamento de la Ley hace una precisión sobre el contenido del acta en el artículo 54, en el cual precisa que deberá contener, entre otros elementos, los medios de investigación utilizados para la constatación de los hechos en los que fundamenta el acta de infracción. (Gaceta Jurídica, 2015, p. 18)

Ahora bien, con respecto al contenido que debe poseer el acta de infracción, regulado en el artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Trabajo, se enumera los elementos mínimos que debe contener para ser considerada como válida². Es así como, en primer lugar, el literal a) del referido artículo señala que el acta de instrucción N° 596-2007 debe contar con la identificación del sujeto responsable. Al respecto, este se cumplió al igual que los elementos señalados en los incisos c) hasta el h).

Sin embargo, Telefónica señaló en sus descargos y escrito de apelación que la autoridad administrativa había omitido señalar el requisito contemplado en el literal b). El referido elemento consiste en los medios de investigación utilizados para la constatación de los hechos en los que se fundamenta el acta.

Asimismo, en la actualidad, conforme con las declaraciones del Tribunal de SUNAFIL en la Resolución N° 317-2021-SUNAFIL/TFL, resulta pertinente señalar que las actas de infracción son consideradas como actos administrativos de mero trámite. Además, estas podrán ser impugnadas siempre que contravengan los principios generales del derecho administrativo o ante una causal de nulidad del acto administrativo (El Peruano, 2022).

² Los elementos enumerados corresponden a la redacción del artículo vigente en la época de los hechos.

En lo concerniente a los argumentos esgrimidos por Telefónica sobre la solicitud de nulidad del acta de infracción, sostiene, en primer lugar, que dicha de acta fue emitida por la autoridad administrativa en vulneración de los principios del procedimiento administrativo sancionador. Ejemplo de ello son el principio de legalidad, presunción de inocencia, presunción de licitud, debido procedimiento, entre otros.

Además, señaló que la Autoridad Inspectiva de Trabajo no ha considerado en sus descargos los elementos que sustentarían la nulidad de dicho acto administrativo. De este modo, Telefónica aportó jurisprudencia española en la cual su Tribunal Constitucional en las sentencias STCo. 77/1990 y ATC 7/1989 establecieron que, por el principio de presunción de certeza, las actas de inspección de trabajo poseen una presunción iure et iure, puesto que admiten prueba en contrario.

Asimismo, en un segundo escrito de Téngase Presente presentado por Telefónica, este aportó la opinión jurídica del especialista en Derecho laboral, Javier Neves Mujica, a quien se le realizó dos consultas sobre el caso. Al respecto, sobre la consulta de la aplicación del principio de la primacía de la realidad en el caso que le atañe a Telefónica, Neves Mujica señaló lo siguiente:

“En mi concepto, hay dos deficiencias importantes en el Acta de Infracción; de un lado, no precisar adecuadamente las fuentes de las que los inspectores extraen sus conclusiones, esto es, si se basan solo en las declaraciones de la mayoría de empresarios comerciales o también en ciertos documentos, así como cuáles serían estos; y, del otro lado, no invocar expresamente el principio de la primacía de la realidad para desvirtuar la veracidad de los contratos”.

Con respecto a la pregunta planteada sobre la existencia de un vínculo entre la presunción de inocencia y la primacía de la realidad, Neves Mujica precisó que este se fundamenta en la exigencia de una prueba indubitable que deberá ser debidamente invocada y expuesta para acreditar el ocultamiento de los hechos por parte del administrado.

Por otro lado, corresponder plantear la interrogante sobre la naturaleza sobre el acta de infracción, su valor legal e idoneidad como instrumento para dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador. Al respecto, de conformidad con el artículo 45 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección de Trabajo, el procedimiento administrativo sancionador se iniciará únicamente de oficio mediante acta de infracción por la afectación al ordenamiento jurídico sociolaboral o, si no, a mérito de actas de infracción a la labor inspectiva. Entonces, conforme a la normativa de la época, el acta de infracción constituye el instrumento que da inicio a un procedimiento administrativo sancionador sociolaboral como resultado de la actividad de instrucción de la autoridad administrativa competente.

Asimismo, el acta de infracción posee una naturaleza jurídica diferente a la conferida en la actualidad. De este modo, en la época de los hechos del caso, un acta de infracción no era considerada como un acto administrativo, sino como una manifestación, declaración o expresión intelectual de voluntad que pueden constituirse en medidas de prueba de la administración durante un procedimiento. Por otro lado, a manera de precisión conceptual de esta figura en la actualidad, el Tribunal de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral precisó que las actas de infracción poseen naturaleza jurídica de acto administrativo de trámite más no de mero acto de administración (El Peruano, 2022).

Por tal razón, habiéndose establecido de forma expresa en la norma especial sobre la materia, es factible afirmar que el acta de infracción del presente caso sí constituye el instrumento legal e idóneo para dar inicio al procedimiento sancionador. Además, considero que, en principio, el acta de infracción es un acto administrativo y, por ende, debe revestir los elementos de validez para que la misma no sea considerada con alguna causal de nulidad. Asimismo, con respecto a estos elementos, se debe tomar en consideración uno de los más relevantes que se analizará a continuación: la motivación administrativa, la cual permitirá determinar si efectivamente hubo una deficiencia en el acta de infracción.

- **Sobre la motivación administrativa**

Debemos partir de la importancia señalada en el artículo 3 numeral 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, el cual presenta a la motivación como uno de los requisitos de validez del acto administrativo. En efecto, el referido numeral precisa que los actos administrativos tienen que ser debidamente motivados de forma proporcional al contenido y en conformidad con el ordenamiento jurídico peruano.

Ahora bien, en lo que respecta a su definición, Viviana Pérez Benech indica que la motivación de un acto administrativo consiste en *“la expresión concreta de la causa o motivo del mismo, es decir, la manifestación de las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan”* (2009, p. 38)

En ese sentido, el artículo 6 de la referida norma explica en su numeral 1 que la motivación debe ser expresa, en la cual se establezca la relación directa y concreta entre los hechos relevantes y comprobados del caso y con la exposición de motivos jurídicos que justifican directamente el acto realizado. Del mismo modo, el numeral 3 del referido artículo precisa que no resulta admisible como motivación la simple exposición de formulaciones genéricas o carentes de fundamentación para el caso específico.

Cabe resaltar que el deber de motivación se encuentra dentro de la potestad de fiscalización. De este modo, Luis León Luna precisa que dicho principio *“permite que el administrado tenga el derecho de conocer anticipadamente y mediante una clara y motivada descripción, los hechos analizados por la Administración Pública y la fundamentación jurídica llevada a cabo para dicho análisis, siendo que, de no garantizarse dicha situación, se corre el riesgo de que el pronunciamiento de la autoridad competente revista características de arbitrariedad”* (2015, p. 317).

Respecto a ello, Telefónica Móviles S.A. ha señalado en reiteradas ocasiones durante el procedimiento administrativo sancionador que el Ministerio de Trabajo

no ha realizado una debida motivación en la Resolución Sub Directoral al no haber considerado sus argumentos de hecho y derecho en los que solicita la nulidad del acta de infracción.

Ahora bien, cabe señalar que el numeral 14.1 del artículo 14 de la LPAG establece la preservación del acto administrativo si es que el vicio que recae sobre sus elementos de validez no resulta trascendente y la autoridad administrativa procede a enmendarla. Del mismo modo, el numeral 14.2.2. refiere que se procederá con la conservación del acto administrativo si este cuenta con una motivación insuficiente o parcial.

Al respecto, a partir de los hechos del caso, se colige que el acto administrativo impugnado, la Resolución Sub Directoral y la Resolución Directoral, no padecen únicamente de una motivación suficiente, sino que presenta una serie de irregularidades que conllevaría a sustentar la nulidad del mismo por vicio del referido elemento de validez.

En relación a lo sustentado por la empresa, evidentemente, ello se ve reflejado en la motivación esgrimida en la Resolución Sub Directoral N° 001-2007, en la cual, primeramente, solo ha considerado lo recogido en el acta de infracción. Segundo, no ha tomado en cuenta lo manifestado en el escrito de absolución de descargos presentado por Telefónica. Tercero, tampoco ha resuelto los diversos fundamentos presentados por Telefónica en los que solicita la nulidad del acta de infracción.

Aunado a ello, en el acta de infracción tampoco ha motivado adecuadamente las razones por las que los 99 empresarios comisionistas serían considerados como trabajadores, pese a que las declaraciones de desnaturalización de la relación contractual fueron brindadas únicamente por un grupo reducido de personas. Por ende, resulta factible afirmar que tanto el acta de instrucción como la Resolución Sub Directoral han carecido de una adecuada motivación administrativa.

Al respecto, cabe precisar que no cualquier falencia podría generar la nulidad de un acto administrativo, sino lo completa omisión de la motivación en el acto

administrativo o aquella motivación defectuosa o aparente que no permita la preservación del mismo. Si bien en el presente caso no ha habido una omisión de la motivación, se ha presentado una motivación defectuosa al no haber considerado argumentos relevantes del administrado que, de haber sido tomados en cuenta, podrían haber variado el sentido de la decisión.

Ahora bien, tomando en consideración que la Resolución Sub Directoral y la Resolución Directoral constituyen actos administrativos, estos deben contener los elementos indicados en el artículo 3 de la LPAG para ser considerados como plenamente válidos; es decir, competencia, objeto, finalidad pública, motivación y procedimiento regular. En tal sentido, en el caso materia de análisis, no se estaría cumpliendo con el requisito de motivación al no encontrarse las resoluciones debidamente motivadas en proporción al contenido y conforme a derecho.

Asimismo, resulta relevante hacer mención de lo desarrollado sobre la motivación en la sentencia del Tribunal Constitucional STC 8495-2006-PA/TC, la cual establece que *“un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión”* (fundamento 40).

En ese sentido, es importante que, en el presente caso, la autoridad administrativa no se haya limitado a señalar la norma bajo la cual se emitió las referidas resoluciones de primera y segunda instancia, sino que, además, debió haber exponer las razones de hecho y de derecho que justifican la desestimación de los argumentos del administrado y llevaron a la toma de la decisión

- **Sobre la potestad sancionadora**

Conforme a lo señalado por Danós, la potestad sancionadora no se encuentra reconocida en la Constitución Política del Perú de 1993 (1995, p.150). No obstante ello, el citado autor señala que esta es una *“facultad de las entidades*

administrativas (...) [reconocida por ley para identificar y] determinar infracciones y aplicar sanciones en casi todos los sectores de la vida social regulados por el derecho administrativo" (1995, p. 149). En adición a lo señalado, precisa que esta potestad sancionadora es un poder otorgado a la administración en determinadas materias, toda vez que, sin esta, las potestades de ordenar, mandar y prohibir resultarían inoperativas (Danós Ordóñez, 1995, p. 150).

Es preciso tomar en consideración que, para la determinación de sanciones por la comisión de una infracción sociolaboral, se debe tomar en cuenta la gravedad de la falta cometida, el número de trabajadores afectados y la dimensión de la empresa empleadora, así como los antecedentes de la empresa infractora (Gaceta Jurídica, 2015, p. 4).

Como consecuencia de esta potestad sancionadora, la autoridad administrativa se encuentra facultada para interponer una multa a manera de sanción. De este modo, una multa es definida como una sanción administrativa de carácter personal y pecuniario que se impone al administrado infractor por el incumplimiento de disposiciones normativas del derecho, por lo que podrá ser exigible coactivamente y es transmisible por herencia (Gaceta Jurídica, 2015, p.21).

Al respecto, atendiendo a la normativa y doctrina sobre la materia, la potestad sancionadora de la Administración Pública no es ilimitada, sino se encuentra restringida, principalmente, por los principios de la potestad sancionadora administrativa, contenidos en el artículo 230° de la LPAG. Es así como el principio de legalidad constituye uno de los principales límites a dicha potestad, toda vez que esta solo será concedida.

En tal razón, la potestad sancionadora de la Autoridad Inspectiva del Trabajo se encuentra sujeta a las potestades brindadas por ley, por lo que debió emitir las resoluciones en cumplimiento de los requisitos mínimos que acrediten su validez. De este modo, Telefónica señala que se transgredió el principio de legalidad al haber emitido un acta de infracción sin contemplar ni precisar los medios de investigación o documentación, por lo que la sanción imputada habría sido

realizada sin fundamentarse en los medios de investigación que constaten los hechos alegados en el acta.

Asimismo, la potestad sancionadora encuentra como un segundo límite al debido procedimiento, dentro del cual se haya a la debida motivación. En tal sentido, de los hechos del caso, se ha identificado que tanto en la Resolución Sub Directoral como en la Resolución Directoral se han presentados falencias en la motivación de las decisiones emitidas por la autoridad administrativa laboral.

Ello se fundamenta en que el acto emitido en primera instancia no se hizo un desarrollo y descarte de los argumentos presentados por el administrado, mientras que en la resolución de segunda instancia no se tomó en cuenta dos escritos ofrecidos por Telefónica que contenían relevantes medios de prueba de fundamentos de derecho. Se profundizará dicho análisis en los siguientes apartados.

De este modo, al igual que los otros dos principios mencionados, también, constituyen límites aplicables a la potestad sancionadora del Ministerio de Trabajo los principios de presunción de licitud, derivado del principio de presunción de inocencia. Además, resultan aplicables el derecho a la defensa como derecho constitucionalmente reconocido y el principio de primacía de la realidad, el cual se encuentra contemplado dentro de los principios del Derecho Laboral, mas constituye un principio relevante para el presente caso; por tanto, dicho conjunto de principios y derechos serán analizados a profundidad en el siguiente problema jurídico.

- **Sobre la Resolución Sub Directoral**

Con respecto a la jurisprudencia aportada por Telefónica, esta versa sobre un caso muy similar al de Telefónica, lo que conlleva a considerar la pertinencia del caso aportado por el administrado. Al respecto, en dicho caso la empresa Shougang Hierro Perú S.A.A. interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Sub Directoral, planteando la nulidad de la misma debido a que no

dio cuenta de los medios de investigación utilizados y solo tomó en consideración las manifestaciones brindadas por los trabajadores.

De este modo, la Dirección regional de Trabajo de Ica, autoridad administrativa que resolvió el caso en mención, consideró insuficiente las pruebas basadas en las declaraciones de los trabajadores para generar convicción sobre el resultado de las actuaciones inspectivas y con lo establecido en el literal b del artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. En consecuencia, mediante la emisión de la Resolución Directoral N° 003-2007-DPS/ICA, declaró nula e insubsistente dicha Resolución Sub Directoral y ordenó nuevas actuaciones inspectivas. De ello, resulta necesario admitir que, dentro del mismo año de emitida la Resolución Directoral correspondiente al caso sujeto a análisis.

Por ello, se considera que la Primera Sub Dirección de Inspección Laboral podría haber resuelto de forma similar al caso de Shougang Hierro Perú, ya que el contexto resultaba muy similar al del presente caso e incluso fue resuelto el mismo año, aunque fueran de regiones diferentes. Por ende, la autoridad administrativa podría haber resuelto de forma similar al caso de Shougang o haber adoptado alguno de los criterios para resolver el caso de Telefónica. En todo caso, considero que se debería haber tomado en consideración el caso administrativo similar aportado por Telefónica al momento de emitir la Resolución Directoral, lo cual no fue realizado.

Ahora bien, con respecto a la Resolución Sub Directoral materia de análisis, corresponde partir del principal hecho que aqueja a este acto administrativo: la motivación. De esta manera, se toma en consideración que la motivación consiste en un elemento de validez de los actos administrativos y su ausencia o defectos en ella devendría en una causal de nulidad de la Resolución Sub Directoral. No obstante, se debe considerar que, en caso solo padeciera de una motivación insuficiente, entonces la autoridad administrativa podría proceder con la conservación del acto.

Al respecto, de los hechos del caso se considera que, efectivamente, no ha habido meramente una motivación insuficiente, sino que ha presentado una serie

de irregularidades que se resumen principalmente en tres. Primero, se recogió solamente lo expuesto en el acta de infracción. Segundo, no se consideró los descargos ni medios probatorios presentados por Telefónica. Tercero, no se desestimó con un debido desarrollo las razones por las cuales no corresponde la nulidad del acta de infracción.

Dentro de los argumentos no considerados por la Sub Dirección de Inspección Laboral, se encuentra la alegación a la afectación al principio de presunción de inocencia, ya que argumenta la inexistencia de prueba suficiente que sustente la infracción en función a un adecuado empleo de la prueba indiciaria. De lo visto en la Resolución Directoral, no se hace siquiera mención del fundamento y mucho menos expone las razones que lo desestimen.

Además, en el documento de descargos presentado por Telefónica, el administrado argumentó que se afectó el debido proceso y derecho de defensa. El administrado aseveró que el acta de infracción no se encontraba debidamente motivada sobre las razones por las que consideró como trabajadores a los 99 empresarios comisionistas. No obstante, la autoridad administrativa no se pronunció sobre este argumento ni expuso los motivos por los que se incluyó en el listado de trabajadores con contratos desnaturalizados a todo el personal.

En relación a la afectación al principio de legalidad, Telefónica sostuvo en su escrito de descargos que no se precisaron los medios de investigación utilizados, el cual constituye uno de los elementos mínimos del acta de infracción. Sobre el particular, si bien el acta sí poseía este elemento, la autoridad administrativa de primera instancia tampoco se pronunció sobre este argumento ni demostró que el acta contenía todos los requisitos mínimos por ley.

En cambio, la autoridad administrativa de primera instancia se limitó a señalar en la Resolución Directoral que los fundamentos de Telefónica no desvirtúan el mérito de los investigado por los Inspectores del Trabajo y que no se ha incurrido en ninguna de las causales de nulidad previstas en la Ley N° 28806 y su Reglamento. Por tanto, ello conlleva a afirmar que la Resolución Sub Directoral

carecía de una adecuada motivación, motivo por el cual correspondía que la Dirección de Inspección Laboral declare la nulidad del referido acto.

Finalmente, cabe señalar que en la actualidad la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral de la SUNAFIL ha brindado una importante precisión, por la cual establece que, si en primera instancia administrativa no hubo un pronunciamiento sobre los argumentos de la nulidad del acta de infracción, como consecuencia este acto administrativo, es decir la Resolución Sub Directoral, también estaría incurriendo en una causal de nulidad (El Peruano, 2022). Resulta menester precisar que el aporte brindado por el referido tribunal ha sido empleado de modo referencia como un paragón sobre la regulación actual de la figura del acta de infracción.

- **Sobre la Resolución Directoral**

En lo que respecta a la Resolución Directoral N° 001-2007-MTPE/2/12.3, a diferencia de la escasa y defectuosa motivación esbozada por la Resolución anteriormente desarrollada, la Resolución Directoral no solo ha enunciado los argumentos brindados por Telefónica al momento de solicitar la nulidad, sino que, además, desarrollado los argumentos de nulidad brindados por la empresa infractora y desarrollado las razones por las que no correspondería su procedencia en el presente caso. Por ello, se podría considerar que dicha Resolución fue emitida conforme a derecho.

Sin embargo, en el escrito de nulidad presentado por Telefónica contra dicha Resolución, la empresa alega, primeramente, que el referido documento hace referencia a vario medios probatorios que no habían sido mencionados ni en el Acta de infracción ni en la Resolución Sub Directoral. Por tanto, se estaría nuevamente afectando su derecho a la defensa y al debido procedimiento.

Además, en segundo lugar, la administrada argumentó que, pese haber presentado escritos adjuntando nuevas pruebas y documentos que refuerzan su posición, estas no fueron consideradas por la autoridad administrativa al momento de resolver en segunda instancia. Por tanto, dicha Resolución

Directoral, también, carecería de una adecuada motivación, toda vez que presentó y desarrolló los argumentos elaborados por Telefónica en el escrito de apelación, mas no de los posteriores escritos de Téngase presente, en los que habría aportado relevantes medios de prueba para el caso.

Sobre el particular, en el escrito de apelación presentado por Telefónica, volvió a argumentar sobre la afectación del principio de legalidad por falta de precisión de los medios de investigación en el acta de infracción. Contrario a lo acontecido en primera instancia, hay que precisar que la Dirección de Inspección Laboral recién sustentó y demostró en la Resolución Directoral que el acta de infracción contenía todos los elementos mínimos por ley.

Por otro lado, en el escrito de “Téngase Presente” se había ofrecido como sustento un documento preparado por el especialista en Derecho laboral, quien señaló que debía hacerse referencia expresa en el acta de infracción sobre la aplicación del principio de primacía de la realidad. Sin embargo, este argumento de derecho elaborado por una autoridad sobre la materia tampoco había sido considerada dentro de lo resuelto en la Resolución Directoral.

En efecto, esto conlleva a concluir que en ambas resoluciones el Ministerio de Trabajo y promoción del Empleo no ha ejercido adecuadamente su potestad sancionadora, toda vez que no ha habido una debida motivación en los actos administrativos emitidos en primera y segunda instancia.

Además, si bien no ha existido per se irregularidades en las actividades de inspección, instrucción y en el acta de infracción, ciertamente, en este último no se ha señalado de forma expresa los medios de investigación en lo que se sustentan las infracciones imputadas al administrado, por lo que afectaría una serie de principios del procedimiento administrativo sancionador, los cuales se desarrollarán en el siguiente acápite.

b. ¿El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo respetó los principios de legalidad, presunción de inocencia, presunción de licitud y primacía de la realidad, así como el derecho a la defensa y al debido procedimiento para la expedición del acta de infracción y durante el procedimiento administrativo sancionador?

Con respecto al desarrollo del segundo problema jurídico, corresponderá partir del análisis de determinados principios del derecho administrativo sancionador, con el fin de determinar si el acta de infracción y el procedimiento en sí no contravinieren alguno de dichos principios.

Además, conforme con el numeral 2.10 del artículo V del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG), los principios generales del derecho administrativo son fuente de los procedimientos administrativos. Por consiguiente, además de los principios de la potestad sancionadora contemplados en el artículo 230 de la LPAG, los anteriormente mencionados también resultan aplicables al procedimiento administrativo sancionador.

De este modo, se partirá con analizar cada uno de los principios relacionados al caso a fin de determinar su adecuado empleo durante la actividad inspectiva y el procedimiento administrativo sancionador.

- **Sobre el procedimiento administrativo sancionador**

De acuerdo con el numeral 235.1 del artículo 235° de la LPAG, el procedimiento administrativo sancionador siempre inicia de oficio, por lo que no iniciará a instancia del administrado, sino de la autoridad administrativa competente. Ello se encuentra fundamentado en el artículo 103 de la LPAG, en el cual admite excepciones a la regla general de que los procedimientos pueden ser iniciados tanto de oficio como a instancia de parte, cuya excepción se fundamenta en que, por disposición legal, se podrá iniciar únicamente de oficio.

En la misma orientación, el procedimiento administrativo sancionador en la inspección de trabajo ha sido definido en el artículo 1 de la Ley General de

Inspección de Trabajo como un procedimiento administrativo especial cuyo inicio siempre será de oficio, mediante notificación del documento que informa de la imputación de los cargos. Al respecto, se comprende tanto los actos como las diligencias que conllevan a la determinación de la existencia o no de responsabilidad administrativa sobre la comisión de infracciones en materia socio laboral.

Asimismo, el artículo señala que, mediante las actas de infracción derivadas de actuaciones inspectivas del trabajo y de instrucción, se identifica la comisión de infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo advertidas investigación o comprobatorias de la inspección del trabajo.

En el presente caso, el procedimiento administrativo sancionador fue iniciado de oficio por la Autoridad Inspectiva del Trabajo como consecuencia de la actividad de instrucción realizada y sustentada en la información recopilada en las visitas de inspección realizadas por los Inspectores de Trabajo del MTPE. Además, las actuaciones realizadas por la autoridad administrativa en el procedimiento sancionador tienen por finalidad desvirtuar el principio de licitud mediante la carga de la prueba.

- **Sobre el principio de legalidad**

Para partir de la definición de dicho principio, corresponde hacer referencia al numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General, en el cual se señala que las autoridades administrativas deben *“actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”* (LPAG).

En esa misma orientación, el artículo 2 de la Ley General de Inspección de Trabajo señala que el principio de legalidad consiste en el *“sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes”*.

En adición a lo anteriormente explicado, el artículo 248 de la LPAG regula el principio de legalidad como principio de la potestad sancionadora, en el cual reafirma que se atribuye a las entidades la potestad sancionadora y solamente mediante norma con rango de ley, mas en ningún supuesto se habilitará la disposición de la privación de la libertad del administrado.

Al respecto, Guzmán Napuri precisa que este constituye el *“principio más importante del derecho administrativo puesto que establece que las autoridades administrativas -y en general todas las autoridades que componen el Estado- deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y el derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades”* (2009, p. 230).

A partir de ello, se puede inferir que, en virtud del principio de legalidad, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es una autoridad administrativa investida de facultades para inspeccionar -mediante la Autoridad Inspectiva del Trabajo- y sancionar sobre la materia sociolaboral frente a la comisión de infracciones por parte del administrado, pero siempre dentro de los límites establecidos por la Constitución, las leyes y demás normas del Derecho.

En lo que respecta a la aplicación del principio de legalidad en el presente caso, Telefónica Móviles S.A. asevera la falta de precisión de los medios de investigación utilizados para la elaboración del acta de infracción, con lo cual asume que no se ha cumplido con uno de los requisitos dados por ley que componen el acta de infracción, lo que conllevaría a la nulidad del acta. Por otro lado, en lo referente a la postura de la autoridad administrativa, esta señala que, en la Resolución Sub Directoral, lo alegado por el administrado no desvirtúa lo averiguado por los inspectores de trabajo y que no se ha incurrido en ninguna de las causales de nulidad.

Dentro de este orden de ideas, corresponde realizar las siguientes precisiones. Primero, en virtud del principio de legalidad, la Administración Pública debería orientar su actuación y potestad sancionadora dentro de los parámetros establecidos por la ley. Como segundo aspecto a considerar, el Acta de

infracción N° 596-2007, emitida por la Autoridad Inspectiva del Trabajo, debe contener todos los elementos mínimos señalados por el artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, a fin de que se cumpla con el contenido del principio de legalidad; caso contrario, se estaría omitiendo un elemento esencial de dicho acto administrativo.

Asimismo, si bien la autoridad administrativa afirma que sí ha cumplido con lo previsto en la Ley N° 28806 y su reglamento, y ha indicado los medios de investigación utilizados en el acta, estos no fueron señalados expresamente como tal. En consecuencia, pese a que *per se* no ha habido una vulneración *per se* del principio de legalidad, este principio analizado conjuntamente con los demás principios de la potestad sancionadora no ha sido cumplido cabalmente.

En ese sentido, realizando un análisis del principio de legalidad, en el presente caso, se podría determinar que, en principio, este no fue vulnerado por la autoridad administrativa, ya que habría cumplido con los estándares normativos para realizar la actuación inspectiva. Además, las autoridades administrativas se encontraban revestidas de las potestades sancionadoras brindadas por ley.

En adición a ello, el acta de infracción se emitió de conformidad con todos los elementos mínimos señalados por ley, específicamente el artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo. Por consiguiente, en ambos aspectos (autoridad y elementos del acta de infracción) se cumplieron con las formalidades normativas que exige el principio de legalidad.

Sin embargo, dentro del procedimiento administrativo sancionador, no se cumplieron con los principios que inspiran este procedimiento sancionador. Entonces, si el principio de legalidad se interpreta conjuntamente con los demás principios que se han tratado en el caso, se podría constatar que el mismo no se ha respetado cabalmente. Ello radica en su interpretación conjunta con el principio de presunción de licitud, el debido procedimiento, e incluso con el principio de primacía de la realidad, entre otros que se revisarán en los siguientes acápite.

- **Sobre el principio de presunción de licitud**

A propósito del principio de presunción de licitud, se comenzará por precisar que deviene del principio de presunción de inocencia, el cual se emplea en el Derecho Penal. Dicho principio encuentra su fundamento legal en el literal e) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución de 1993, el cual señala que “*toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad*”.

Es así como, se entendiéndose como “persona” tanto a la persona natural como jurídica, se colige que el referido principio -en el ámbito administrativo- también es aplicable a Telefónica Móviles S.A. De este modo, se parte de una verdad del administrado que la propia autoridad administrativa debe desmentir con el desarrollo de una debida motivación.

Conforme con Baca Merino, dicho reconocimiento del principio de presunción de inocencia y su alcance ha sido objeto de pronunciamientos del Tribunal Constitucional. De este modo, en la Sentencia recaída en el Expediente STC N° 02192-2004-AA/TC se estimó la demanda de amparo porque el Tribunal comprobó que la Municipalidad Provincial de Tumbes había vulnerado el derecho a la presunción de inocencia de los demandantes.

En este sentido, si la autoridad administrativa dispone que sea el investigado, o el inspeccionado en este caso, quien deba demostrar que no es responsable de la infracción imputada, entonces se estaría vulnerando el principio constitucional de presunción de inocencia que también rige el procedimiento administrativo sancionador, con lo cual se sustituyó con una regla de culpabilidad que resulta contraria a la Constitución Política del Perú (2020, p. 268).

Ahora bien, a partir de lo señalado, corresponde reiterar que el principio de presunción de licitud constituye el principio de presunción de inocencia aplicado en el ámbito del derecho administrativo. A propósito de este primer principio, conviene realizar la delimitación normativa del mismo.

Es así como, conforme con el numeral 9 del artículo 230 de la LPAG, se precisa que, por el principio de licitud, las entidades administrativas deberán presumir que los administrados han tenido una actuación en respeto a sus deberes, siempre que no exista evidencia en contrario³. Ello ha sido regulado en el mismo sentido en el literal 9 del artículo 248 de la LPAG, en el cual regula la presunción de licitud como principio de la potestad sancionadora.

Aunado a ello, Roberto Baca Merino señala que, dentro del ámbito jurídico, *“toda persona se presume inocente mientras no se declare su culpabilidad por un órgano jurisdiccional o administrativo con competencia para ello”* (2020, p. 268). No obstante lo señalado en dicha premisa, no resta razón que la Administración Pública en uso de su potestad sancionadora pueda evaluar cada caso concreto y demostrar adecuadamente la responsabilidad administrativa o, incluso, lo realice de forma deficiente, generando la afectación de los derechos del administrado.

Asimismo, se aclara que *“esta presunción de inocencia, tiene pleno reconocimiento en el ámbito administrativo, al cual ha sido trasladada como presunción de licitud”* (Baca, 2020, p. 268). En ese sentido, se desprende la inherente relación entre el principio de licitud con el principio de presunción de inocencia al ser la administrativización del segundo.

En dicha razón, a manera de reflexión, cabe señalar que no resulta correcto que se haya realizado un análisis y tratamiento por separado entre ambos principios dentro del procedimiento, ya que la presunción de licitud es la administrativización de la presunción de inocencia. En consecuencia, el contenido de análisis resulta similar y carece de sentido tratarlos como principios esencialmente diferentes o desarrollar el análisis únicamente sobre la base del principio de presunción de inocencia.

En particular, con respecto al caso materia de análisis, Telefónica sostiene la inexistencia de medios probatorios suficientes que acrediten las infracciones

³ Artículo citado conforme a la redacción de la época en la que ocurrieron los hechos del caso.

imputadas y, por ende, asevera que hubo una afectación al principio de presunción de inocencia. En ese sentido, es relevante destacar que la debida motivación se condice con la presunción de inocencia, además del principio de presunción de licitud.

Por otro lado, conforme a lo desarrollado por la autoridad administrativa en la Resolución Sub Directoral, no se había logrado desvirtuar los argumentos presentados por Telefónica Móviles S.A. Esta señaló que los descargos realizados por el administrado no han quitado mérito a lo investigado por las Inspectores de Trabajo y, en base dicha afirmación, declararon improcedente el pedido de nulidad de Telefónica.

En vista de ello, el principio de presunción de licitud ha sido afectado, toda vez que no se ha acreditado adecuadamente que la empresa administrada no actuó en respeto a sus deberes en base a evidencia concreta y expresa, debidamente fundamentada en el acta de infracción. Sin embargo, determinó en la referida Resolución que Telefónica sí incurrió en una serie de infracciones graves a la normativa socio laboral y confirmó la imputación del pago de la multa como sanción administrativa, aunque en menor cuantía.

Del mismo modo, en la Resolución Directoral, la Dirección de Inspección Laboral únicamente se limitó a hacer referencia de lo pronunciado en la instancia inferior -que no había realizado una debida motivación- mas no elaboró argumentos más desarrollados ni aportó razones que desacrediten lo alegado por Telefónica. En vista de ello, se puede concluir que no se ha respetado el principio de presunción de licitud durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador.

En efecto, a la luz de los hechos del caso, se considera que la presunción de licitud no ha sido cabalmente respetada por la autoridad administrativa, toda vez que este principio debe ser quebrado por la motivación brindada en las resoluciones en las que se demuestre por qué los argumentos brindados no acreditan la inocencia del administrado, es decir, demostrar con una debida motivación la responsabilidad administrativa de Telefónica. Cabe señalar que, si bien recae en la Administración Publica la carga de la prueba, tanto en la

Resolución Sub Directoral como la Directoral no se realizó un adecuado desarrollo y desestimación de cada uno de los argumentos presentados por Telefónica que conlleven a demostrar su responsabilidad administrativa.

Es así como se concluye que, en virtud del referido principio, la emisión de un acto de infracción crea y nutre al procedimiento administrativo sancionador, pero nunca resultará tan completo que no admita prueba en contrario. Ello resulta de una interpretación conjunta con el principio de verdad material, por el cual la Administración pública deberá conseguir los elementos probatorios para hallar la verdad material de cada caso.

Sin embargo, en el presente expediente, el Ministerio no ha logrado esbozar una motivación que desestime la prueba en contrario presentada por Telefónica; en consecuencia, esta ha sido sancionado por diversas infracciones que no se condicen debidamente con la argumentación brindada, vulnerando de esta forma el principio de presunción de licitud.

- **Sobre el principio de primacía de la realidad**

El principio de primacía de la realidad es un principio del derecho laboral, el cual reconoce la existencia de una dicotomía entre los hechos y la forma, por lo que tienen diferentes procedencias, los cuales se resumen en dos situaciones: la primera es en relación ante la simulación absoluta y relativa, que se define como la intención deliberada de fingir una situación jurídica distinta de la real; mientras que la segunda proveniente de un error o desconocimiento del derecho, que se configura por la falta de conocimiento del ordenamiento laboral sin que sea relevante la intención de las partes (Lora Álvarez, G. y Ávalos Rodríguez, B., 2009, p.163).

Asimismo, hay que tomar en cuenta que *“el principio de primacía de la realidad privilegia lo que efectivamente ocurre sobre lo que los sujetos dicen que ocurre, es decir priman los hechos fácticamente comprobados sobre el dicho de las partes y documentos suscritos que supuestamente los sustentan”* (Lora Álvarez, G. y Ávalos Rodríguez, B., 2009, p.163). Con lo cual este principio busca

identificar los verdaderos hechos en cada caso particular, a fin de que el administrado no pretenda engañar a la Administración Pública con documentos que no reflejen la realidad jurídica en el ámbito laboral. Por ende, primará aquellos hechos comprobados fácticamente antes de reconocer la absoluta veracidad de lo plasmado en el papel o en la mera declaración del administrado.

En la misma línea, conforme con el literal 2 del artículo 2 de la Ley General de Inspección de Trabajo, dicho principio consiste en que “*en caso de discordancia, entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados*”. En consecuencia, lo anteriormente expuesto implica que, en el presente caso, de existir alguna discrepancia entre los hechos conforme a los contratos presentados por Telefónica y los hechos que han sido corroborados por los Inspectores del Trabajo en las visitas de inspección, de acuerdo a la ley, prevalecerá la veracidad de los segundos sobre los primeros.

Conforme a lo anteriormente explicado, Telefónica ha sostenido en sus descargos y demás escritos que el Ministerio de Trabajo no ha realizado un adecuado análisis y aplicación sobre este principio, ya que ha considerado a personal que se encuentra bajo contratos comerciales como trabajadores basándose en las declaraciones de algunos de estas personas cuando se realizó las visitas de inspección. Asimismo, detalla que no ha habido una referencia expresa a la aplicación de este principio, lo cual sostiene que debió realizarse en cada infracción imputada en el acta de infracción.

Sobre el particular, se debe partir por considerar que el principio de primacía de la realidad no ha sido aplicado correctamente por la autoridad administrativa en el caso particular. Ciertamente, corresponde tomar en consideración que, como bien hizo mención Telefónica, de los noventa y nueve (99) empresarios comisionistas trabajando bajo un Contrato comercial, el primer día de las actividades inspectivas en las que se realizaron las entrevistas, solo había un grupo de ellos.

En tal sentido, solo se encontraron en la oficina a cuarenta y cuatro (44) de estos representantes comerciales; de los cuales, trece (13) de ellos indicaron que no realizaban actividades que se comprenden dentro de los elementos que caracterizan una relación laboral. De este modo, dichos empresarios comerciales indicaron que no cumplían con un horario de oficina y que no estaban sujetos a fiscalización; sin embargo, pese a ello, fueron incluidos dentro de la relación de trabajadores con contratos desnaturalización.

En ese sentido, la Autoridad Inspectiva del Trabajo, no sustentó las razones por las que se realizó una extensión de estos 13 empresarios comerciales como trabajadores, a pesar de sus declaraciones. Aunado a ello, tampoco ofreció motivación alguna sobre la extensión del reconocimiento como trabajadores a la totalidad de los 99 representantes comerciales. Por tanto, se comprende esta actuación por parte de la Administración Pública como violatoria del principio de primacía de la realidad.

Asimismo, conforme con lo señalado por Neves Mujica, el principio de primacía de la realidad debería haber sido expresamente señalado dentro del acta de infracción y, también, la autoridad inspectiva debió haberlo presentado como sustento para cada una de las infracciones administrativas indicadas en el acta, lo cual no se ha realizado.

Igualmente, con respecto al recurso de apelación presentado por los señores Gregorio Campos, William Castañeda y Verónica Espinoza, conviene realizar una breve observación de los medios probatorios aportados por los mismos. Al respecto, estas terceras personas solicitaron ser incorporados como partes del grupo de trabajadores, pese a que en sus contratos figuran bajo otras razones sociales diferentes a Telefónica S.A.

No obstante ello, estos señores presentaron pruebas que acreditaban su sujeción Telefónica, por lo que, en virtud de este principio de primacía de la realidad, resulta factible considerar la realidad de los hechos fundados en otras pruebas documentarias, diferentes del contrato de prestación de servicios, que acreditan su relación jurídica con Telefónica.

- **Sobre el derecho a la defensa**

En relación con el derecho a la defensa, este se encuentra reconocido como un derecho fundamental en el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú. En ese sentido, Humberto Gosálbez Pequeño explica que el contenido la denuncia de una irregularidad procedimental que se reputa lesiva del derecho de defensa, su hipotética estimación comportaría una retrotracción de actuaciones al momento anterior al trámite omitido y convertiría en prematuros el resto de motivos (2013, p. 99). Con ello, se comprende que, frente a una actuación por parte de la autoridad que genera una afectación al derecho de defensa, corresponderá la retrotracción de las actuaciones previo al momento en que se infringió dicho derecho, es decir, proceder con la nulidad del acto.

Asimismo, cabe precisar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre dicho derecho en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador en el fundamento 4 del expediente STC N° 5514-2005-PA/TC, en el cual señala que el “derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración” (2005). En tal sentido, en virtud del derecho a la defensa, los administrados tienen la potestad de exigir el abanico de derechos y garantías que les corresponde en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, entre ellos una debida motivación.

Sin embargo, de los hechos del caso, se ha podido constatar en la Resolución Sub Directoral que la autoridad administrativa no ha actuado de conformidad con el referido principio. En cambio, ha emitido su decisión en primera instancia en función del contenido del acta de infracción, sin considerar todos los medios probatorios ni argumentos aportados en los descargos de Telefónica.

Al respecto, cabe señalar que una de las garantías del administrado dentro de un procedimiento administrativo sancionador es la garantía de la prueba, mediante la cual no solo se contempla que Telefónica Móviles S.A. tiene el

derecho a aportar los medios probatorios pertinentes para demostrar la veracidad de sus alegaciones, sino que implica, también, que la Administración Pública que resuelve en primera y segunda instancia deba actuar estas pruebas dentro del procedimientos, a fin de emitir su decisión.

En lo que respecta a la Resolución Directoral, se observa que Telefónica sostuvo en su escrito de nulidad que, nuevamente, su derecho a la defensa se había visto vulnerado, ya que en los considerando Sexto y Séptimo “*se hace referencia a diversos medios probatorios que no fueron mencionados en el Acta de infracción y tampoco en la Resolución SubDirectoral*”⁴.

En efecto, el administrado precisó que dichos elementos probatorios consisten tanto en correos electrónicos como fotochecks, que fueron obtenidos por Autoridad Inspectiva del Trabajo en la visita de inspección del 31 de enero de 2007, mas no fueron expresamente referidos en las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador y, por ende, no fueron conocidos por la empresa.

Por consiguiente, cuando Telefónica manifestó que ha tomado conocimiento de estos nuevos considerandos aportados por la Administración Pública, a partir de la resolución emitida en segunda instancia, resulta evidente que no podrá ejercer su derecho a la defensa. Entonces, debido a que la autoridad administrativa ofreció nuevos medios probatorios objetivos, tales como los fotochecks y correos electrónicos, en la resolución que agota la vía administrativa, no permitió que Telefónica pueda ejercer su derecho de contradicción dentro del procedimiento administrativo sancionador.

Además, dichos medios de prueba documentarios habían sido obtenidos por los Inspectores del Trabajo durante las visitas de inspección, por lo que podría haberlos ofrecido al inicio del procedimiento sancionador; sin embargo, no lo hizo hasta que emitió la resolución de segunda instancia. Por ello, se evidencia la

⁴ Escrito de nulidad de Telefónica de fecha 14 de junio de 2007, argumento 3.1

vulneración del derecho de defensa de Telefónica con respecto a este acto administrativo.

- **Sobre el debido procedimiento**

En cuanto al derecho al debido procedimiento, corresponde partir del hecho de que este es un derecho constitucionalmente consagrado por el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política de 1993 derivado del derecho al debido proceso en su aplicación al Derecho Administrativo.

Al respecto, corresponder precisar que el Tribunal Constitucional se ha manifestado en su jurisprudencia sobre lo anteriormente señalado de la siguiente manera: *“Conforme a la jurisprudencia de este Colegiado, el derecho al debido proceso, (...), no sólo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo y, (...) a (...) cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (...)”* (fundamento 18, Exp. STC 3741-2004-AAITC). Por ende, se dilucida que sí resulta pertinente la alegación de vulneración del debido proceso en el presente procedimiento administrativo sancionador.

En ese sentido, cabe señalar que la observación del debido proceso es un principio del procedimiento administrativo sancionador reconocido por la Ley General de Inspección de Trabajo. Al respecto, Gaceta Jurídica precisa que dicho principio garantiza el goce 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 Inspectiva de Trabajo (AIT) debidamente fundado en hechos y en derecho”* (2015, p. 15).

En otras palabras, se entenderá que, en virtud del debido proceso aplicable a un procedimiento administrativo sancionador, los administrados tienen derecho a la defensa y que la autoridad administrativa resuelva de forma no arbitraria, sino fundada en derecho y tomando en cuenta los hechos del caso.

Del mismo modo, conforme con el numeral 1.2 del artículo IV de la LPAG, dentro de la regulación del procedimiento administrativo este principio/derecho busca que los administrados gocen de los derechos y garantías correspondientes a un debido procedimiento administrativo. Es así como tutela el goce del derecho a exponer argumentos, ofrecer y producir pruebas en el procedimiento, así como obtener por parte de la autoridad administrativa una decisión debidamente motivada y fundada en derecho. Por ende, el debido procedimiento se rige por los demás principios del Derecho Administrativo e incluso regulación del Derecho Procesal Civil compatible con el régimen administrativo.

Asimismo, el numeral 2 del artículo 230 de la LPAG reconoce al debido procedimiento como principio de la potestad sancionadora administrativa en los siguientes términos: “las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso”⁵. Con ello, se comprende que el debido procedimiento abarca el derecho a la defensa, derecho a la prueba, entre otras garantías para los administrados.

En la misma orientación, a manera de referencia normativa actualizada, el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG establece que, en virtud del principio de debido procedimiento, la autoridad administrativa no podrá realizar la imposición de sanciones sin el trámite del correspondiente proceso, en el cual se deberá respetar las garantías del mismo. En ese sentido, los procedimientos que regulen la potestad sancionadora deben establecer la separación entre la fase de instrucción y sanción, por lo que se deberá encomendar a autoridades distintas.

En el caso particular, Telefónica Móviles S.A. aseveró que hubo una afectación al debido procedimiento en tanto el acta impugnada presenta una motivación defectuosa o aparente. Ello lo sustentaron en que el Acta de infracción N° 596-2007 carece de contenido que verifique la validez de las infracciones imputadas por los Inspectores del trabajo. De otro lado, el Ministerio sostuvo que el debido procedimiento no se ha visto vulnerado al haber resuelto de conformidad con la

⁵ Artículo citado conforme a la redacción de la época en la que ocurrieron los hechos del caso.

Ley y no se ha incurrido en ninguna causal de nulidad, declarando improcedente en ambas instancias lo solicitado por el administrado.

A partir de lo expuesto por las partes y lo verificado en los hechos del caso, se puede apreciar que, efectivamente, no ha habido un debido procedimiento durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador. Lo afirmado se fundamenta en que, primeramente, la Resolución Sub Directoral, no ha habido una adecuada motivación en la misma al no haber presentado las razones que desvirtúan cada uno de los diversos argumentos de Telefónica, sino se limitó a señalar que estos no afectan el mérito de lo investigado por los inspectores del trabajo y que el procedimiento se ha llevado conforme a la Ley N° 28806.

Como segundo punto de análisis, en la Resolución Directoral, al igual que en el anterior documento, no ha esbozado una debida motivación que fundamente la decisión arribada. De este modo, con respecto a la alegación de la vulneración del derecho a la defensa, debido procedimiento y la presunción de inocencia, se limitó a hacer referencia a lo pronunciado por la primera instancia sin realizar mayor desarrollo.

Otro aspecto a analizar es la presentación del escrito de nulidad por parte de Telefónica Móviles S.A., toda vez que este no se condice con la vía regular de los recursos administrativos puestos a disposición para los administrados. Sobre este respecto, es importante tomar en consideración que el Auto Directoral N° 02-2007-MTPE/2/12-3 resolvió que no hay lugar para el escrito de nulidad presentado, lo cual se considera como una decisión acertada.

Por tanto, sobre este aspecto, resulta incorrecta la afirmación de Telefónica sobre la vulneración de su derecho al debido procedimiento por haber declarado no presentado el recurso de nulidad, ya que no correspondía admitir una actuación no contemplada en la ley.

5.2. Problemas secundarios

- a. Durante el procedimiento administrativo sancionador, ¿se consideraron todos los elementos de juicio, así como los argumentos de análisis fácticos y legales que aportó Telefónica?

Con la finalidad de dar respuesta a esta pregunta, resulta necesario identificar si, en primer lugar, las Resoluciones emitidas en primera y segunda instancia por la respectiva autoridad administrativa realizaron una adecuada motivación como fundamento para sus decisiones.

Para ello, corresponde señalar que la motivación, además de ser uno de los requisitos de validez de los actos administrativos, conforme al numeral 4 del artículo 3 de la LPAG, también, constituye un elemento de sustento argumentativo que implica considerar los argumentos del administrado, analizar y argumentar si estos resultan válidos o no.

En ese sentido, en virtud de lo estipulado en el numeral 6.1 del artículo 6⁶ de la LAPG, la motivación debe ser expresa, por lo que tiene que establecer un relación concreta y directa entre los hechos del caso y las razones jurídicas brindadas por los administrados, a fin de emitir una decisión debidamente fundamentada.

En tal sentido, del análisis de la Resolución Sub Directoral N° 001-2007-MTPE/2/12.310, se aprecia que la Primera Sub Dirección de Inspección Laboral, quien constituye la autoridad en primera instancia, emitió su decisión de declarar improcedente la solicitud de nulidad de Telefónica. No obstante, la autoridad administrativa únicamente se refirió a los argumentos de hecho y derecho de Telefónica de la siguiente manera: “(...) *del análisis de lo alegado por la inspeccionada, se advierte de sus fundamentos que no desvirtúa el mérito de lo investigado por los Inspectores del Trabajo comisionados (...)*”⁷, mas no realizó

⁶ Redacción del numeral conforme a la fecha en la que ocurrieron los hechos del caso.

⁷ Resolución Sub Directoral N° 001-2007-MTPE/2/12.310, tercer considerando.

un mayor desarrollo de todos los elementos de juicio presentados por Telefónica en su escrito de descargos.

Asimismo, en una posterior oración señala: “(...) *siendo así, se advierte que no se ha incurrido en ningún de las causales de nulidad previstas en el artículo 10° de la normas antes acotada, por cuanto el procedimiento administrativo inspectivo se (ha) realizado conforme a lo previsto en la Ley N° 28806 y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR, más aún, que las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias se han realizado mediante visitas inspectivas y comprobación de datos (...)*”⁸.

Al respecto, dicha argumentación no realiza un desarrollo de los argumentos esbozados por Telefónica ni se exhiba en cómo su actuación como autoridad inspectiva del trabajo no ha incurrido en ninguna de las causales de nulidad ni de qué forma dicha actuación ha sido conforme a la mencionada Ley General de Inspección de Trabajo y su Reglamento.

Por tanto, se desprende que, evidentemente, la Primera Sub Dirección de Inspección laboral en la emisión de la Resolución Sub Directoral N° 001-2007-MTPE/2/12.310 no ha considerado ninguno de los elementos de juicio aportados por Telefónica Móviles S.A. ni los argumentos de hecho y de derecho desarrollados como sustento a la solicitud de nulidad del acta de infracción.

b. ¿Hubo un adecuado empleo de la prueba indiciaria por parte de los inspectores de trabajo al momento de determinar la infracción e imputarla a Telefónica Móviles S.A.?

Para la absolución del segundo problema jurídico accesorio, corresponderá hacer una delimitación conceptual de la prueba indiciaria, con el fin de proceder a determinar si esta se ha empleado adecuadamente por la Autoridad Inspectiva del Trabajo en el caso.

⁸ Resolución Sub Directoral N° 001-2007-MTPE/2/12.310, tercer considerando.

De este modo, la prueba indiciaria o “prueba indirecta”, consiste en un medio de prueba necesario para el esclarecimiento de los hechos dentro de un procedimiento administrativo sancionador. Conforme con la doctrina, esta “(...) *se dirige a mostrar la certeza de un(os) hecho(s) (indicios), explicitando a través del razonamiento basado en un nexo causal y lógico entre los hechos probados y los que se trata de probar*” (citado en Quispe, 2019, p. 137). Ello quiere decir que, mediante el empleo de la prueba indiciaria, se establecerá una presunción basada en los hechos que ya han sido probados y otros que se pretenden demostrar basados en un razonamiento lógico y de causalidad.

Asimismo, Magide Herrero y Gonzalez Prada señalan que la prueba indiciaria posee el mismo valor probatorio que otros medios de prueba, por lo que estos medios de pruebas, así como los indicios y presunciones podrán ser actuados por la autoridad instructiva para esclarecer los hechos del caso concreto (2020, p. 333).

Mientras tanto, conforme con Alvarado, la prueba indiciaria es entendida como “*un hecho conocido (el indiciario o el indicador) a partir del cual se razona –por inducción, deducción o abducción crítica– la existencia de un hecho desconocido*”. Devis Echeandía, por su parte, lo define como “*cualquier hecho (material o humano, físico o psíquico, simple o compuesto, es decir, se le da al concepto de hecho el significado amplio que se utiliza para determinar en abstracto el objeto de las pruebas judiciales), siempre que de él sea posible obtener un argumento probatorio, fuerte o débil, pleno o incompleto, para llegar al conocimiento de otro hecho que es objeto de la prueba, mediante una operación lógica-crítica*⁹ (2020, p.333)”.

En ese sentido, se plantea la interrogante sobre la convicción que puede lograr la prueba indiciaria. Al respecto, esto resulta cuestionable, puesto que, para efectos de un procedimiento administrativo sancionador, se debe generar convicción y certeza de responsabilidad administrativa en materia sociolaboral.

⁹ Citado en Magide Herrero, M. y Gonzalez prada C. (2020). La prueba en el Derecho administrativo sancionador en Perú y en España. Lima: Derecho & Sociedad, p. 333.

Ahora bien, Telefónica sobre la base de los elementos característicos de la prueba indiciaria, sostiene que el acta de infracción no cumplió con ninguno de los requisitos que verifican un adecuado uso de esta. De este modo, sobre el primer elemento, señala que en el uso de esta prueba indiciaria no se basó en indicios debidamente acreditados, sino en la declaración de algunos miembros del personal que se encontraban presentes en la oficina el día de la inspección, quienes no sustentaron su versión de la relación contractual en documentos. Tampoco la administración pública presentó en el procedimiento sancionador algún medio de prueba que sustentara la veracidad de dichas declaraciones.

Segundo, Telefónica afirma que no se encuentran ante una pluralidad de indicios. Sin embargo, de la revisión de los hechos del caso, se ha podido corroborar algo diferente, toda vez que se ha presentado una serie de indicios. Ejemplo de ello son las declaraciones de varias de personas sobre el cumplimiento de un horario de trabajo o la fiscalización que se encuentran sometidos por su contratista. Además, se ha podido apreciar que los mismos usaban equipos de oficina brindados por Telefónica. En consecuencia, esta multiplicidad de indicios podría conllevar a la Autoridad Inspectiva del Trabajo a presumir sobre la relación laboral entre la empresa y los empresarios comerciales.

Sobre el tercer elemento, Telefónica argumenta que no ha habido una coincidencia de indicios. Al respecto, resulta necesario señalar que, en efecto, las declaraciones de los empresarios contratistas realizadas durante las visitas de inspección y recogidas por los Inspectores del Trabajo, no se condicen entre ellas. Al contrario, demuestran una contradicción entre los indicios. De esta manera, mientras que unas personas indicaron que cumplían con un horario de trabajo y eran fiscalizados por sus superiores, otros manifestaron lo contrario, por lo que no se cumpliría con este elemento de la coincidencia de indicios.

Por último, Telefónica sustentaba que la referida prueba indiciaria no se ha basado en la conexión natural entre el indicio y la presunción. En relación a dicha afirmación, se confirma que, en lugar de que la autoridad administrativa podría haber arribado a una conclusión razonable en base a los indicios recogidos por

los Inspectores del Trabajo en el que no quepa duda sobre otra posible alternativa. No obstante, optaron por asumir una conclusión que carece de conexión entre el indicio y la presunción.

Es así como, había la posibilidad de suponer que la desnaturalización solo ha acontecido con un número inferior del personal y que se debería excluir del supuesto a aquellos que han declarado lo contrario. Sin embargo, la autoridad administrativa prefirió erróneamente considerar solo la presunción en la que los 99 empresarios comerciales se desempeñaban realmente bajo una relación laboral.

Por consiguiente, con el empleo de la prueba indiciaria, se podría haber presumido la desnaturalización de la relación contractual entre un grupo de empresarios comerciales con Telefónica. Sin embargo, la autoridad administrativa ha extendido en demasía esta presunción, abarcando incluso a personal que no posee indicios de estar bajo este mismo supuesto, por lo que se concluye que, en el presente caso, no ha habido un adecuado empleo de la prueba indiciaria.

c. ¿Se incumplió con los requisitos establecidos en el artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo sobre los elementos que debe contener el acta de infracción?

A propósito de este problema jurídico, corresponderá realizar una identificación y análisis de los elementos que conforman el Acta de Infracción N° 596-2007 sobre la base de cada uno de los requisitos señalados en el artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo.

De este modo, cabe señalar que Telefónica alegó tanto en su escrito de descargos como en el de apelación que se había afectado el derecho al debido proceso a su derecho de defensa y al proceso inspectivo. Dicha aseveración se fundamenta en que el acta de infracción había sido emitida sin respetar íntegramente el contenido mínimo que señala la ley y el reglamento.

Específicamente, sostuvo que no se había cumplido con el elemento señalado en el inciso b del artículo 54 del Reglamento.

En oposición a lo afirmado por Telefónica, en la Resolución Directoral N° 01-2007-MTPE/2/12.3, el Ministerio de Trabajo afirmó que se cumplió con todos los requisitos establecidos en el artículo referente a los elementos del acta de infracción.

De esta manera, corresponderá hacer un análisis de cada uno de los elementos mínimos señalados conforme con la redacción del artículo 54 antes de su modificación del año 2017. Es así como, primeramente, el literal a señala como primer elemento a la identificación del sujeto responsable, el cual se cumple ya que se menciona a Telefónica Móviles S.A. como tal tanto en el acta como en la cédula de notificación.

En segundo lugar, el literal b) señala que se debe indicar los “*medios de investigación utilizados para la constatación de los hechos en los que se fundamenta el acta*”¹⁰. De lo observado en el contenido del acta de infracción, este elemento no ha sido expresamente indicado por cada uno de las imputaciones realizadas; sin embargo, de lo expuesto por la autoridad administrativa esta se encuentra tácitamente indicada ya que el sustento para las imputaciones proviene de las vistas inspectivas realizadas el 25 de enero, 31 de enero y 08 de febrero del 2007.

En tercer lugar, el elemento señalado por el literal c), los “*hechos comprobados por el inspector del trabajo, constitutivos de infracción*”¹¹, se encuentran narrados en el punto II del acta de infracción como “Hechos verificados”.

En cuarto lugar, el literal d) precisa que se deberá indicar las infracciones imputadas, así como las normas que se estiman vulneradas, su calificación y tipificación legal.

¹⁰ Literal b) del artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

¹¹ Literal c) del artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

En quinto lugar, el literal e) señala que el acta deberá contener la sanción propuesta, su cuantificación y graduación, indicando los criterios empelados para estos. Esto ha sido mencionado en el acta en el punto V denominado “sanción propuesta”.

En sexto lugar, el literal f) establece que debe señalarse la “*responsabilidad que se impute a los sujetos responsables, con expresión de su fundamento fáctico y jurídico*”¹². Al respecto, este elemento también ha sido mencionado en el acta en el punto III y IV.

En séptimo lugar, el literal g) indica que se debe identificar al (los) inspector(es) del trabajo que extienden el acta de infracción con sus firmas. Ello también se ha cumplido al detallarse el nombre de los mismos en la Orden de Inspección N° 596-2007-MTPE/2/12.3.

Como último elemento, el literal h) señala el acta de infracción debe contener la fecha y datos correspondientes para su notificación, los cuales se encuentran efectivamente señalados en el acta de infracción y en la cedula de notificación.

Entonces, del análisis de la normativa se puede afirmar que, efectivamente, se cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, incluyendo el cuestionado literal b): los medios de investigación. Sin embargo, en el caso concreto, la Autoridad Inspectiva del Trabajo no ha señalado de forma explícita cuáles son todos los medios de investigación empleados en el acta de infracción.

Por ende, si bien se hizo mención de que las visitas de inspección consistían en uno de estos medios, se debió indicar expresamente en el acta que esta representaba uno de los medios de investigación empleados, así como debió señalar a los demás que se recopilaron.

¹² Literal f) del artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo

d. En este procedimiento administrativo sancionador, ¿Cuál era la autoridad competente para resolver en la primera y segunda instancia? ¿Hubo una irregularidad trascendente en la notificación de la Resolución Directoral?

A fin de brindar respuesta al problema jurídico accesorio correspondiente a la adecuada aplicación del debido procedimiento en el presente caso, se deberá determinar si la autoridad competente fue la encargada de resolver en las instancias correspondientes. Luego, corresponderá hacer un análisis sobre la existencia de alguna irregularidad en la notificación de la resolución Sub Directoral y determinar la trascendencia de la misma en relación al procedimiento.

Con respecto a la primera pregunta planteada, se identifica que la autoridad competente para resolver en primera instancia, efectivamente, era la Primera Sub Dirección de Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Mientras tanto, la Dirección de Inspección Laboral como superior jerárquico era la autoridad competente para resolver en segunda instancia. Por tanto, se colige que en ambas instancias fueron resueltas por sus respectivas autoridades, las cuales estaban investidas de competencia para resolver.

Con respecto a la notificación de la Resolución Sub Directoral, se requiere analizar en base a tres aspectos a fin de determinar si esta ha incurrido en una irregularidad que conlleve a afectar el debido proceso. Para ello, corresponde identificar, en primer lugar, si el contenido de la notificación es central en relación al fondo del procedimiento administrativo sancionador.

Al respecto, es importante precisar que el contenido de la Resolución Sub Directoral no comprende información de mero trámite, sino la decisión en primera instancia administrativa sobre las infracciones sociolaborales imputadas a Telefónica Móviles S.A. También, contiene el desarrollo de los fundamentos por los cuales la autoridad administrativa arriba a esta decisión y las sanciones administrativas correspondientes. Por ello, resulta evidente que el contenido de la notificación es central sobre el fondo del procedimiento sancionador.

En segundo lugar, hay que identificar cuánto tiempo hubo de demora entre el tercero y el administrado, toda vez que si resulta largo, habrá otra irregularidad. De este modo, de los hechos del caso, se comprende que la diferencia ha sido de dos días, toda vez que, presumiblemente, el 08 de mayo de 2007 los periodistas tomaron conocimiento del contenido de la Resolución. Esta fue publicada en el Diario La República el 09 de mayo; mientras que Telefónica fue notificada recién el día 10 de mayo.

Ante ello, corresponde hacer la siguiente precisión: si bien uno o dos días de diferencia no reputa una gran demora, se debe tomar en consideración que la Resolución tiene por fecha el 09 de mayo de 2007. En ese sentido, para haber publicado en el periódico la noticia, los periodistas debieron haber accedido un día antes a la información, incluso antes de que esta sea oficialmente emitida por la autoridad administrativa. Entonces, ello lleva a deducir que ha habido una irregularidad sobre este aspecto.

Como tercer criterio, cabe identificar la razón por la que se le alcanza al tercero la notificación de la resolución. Sobre el particular, la autoridad administrativa está llamada a poner de conocimiento al administrado involucrado sobre la decisión que le afecten. En este caso, el tercero que ha tomado conocimiento anticipado de la decisión ha sido el Diario La República y El Comercio, quienes contaban -antes de que se le notifique a Telefónica- la cuantía modificada de la multa y el número de la Resolución Sub Directoral.

Por tanto, en vista de lo desarrollado, se considera que, adicionalmente a las contravenciones al debido proceso, se ha incurrido en una irregularidad sobre la notificación de la resolución Sub Directoral.

5.3. Problemas complementarios

- a. **¿El escrito de nulidad planteado por Telefónica Móviles S.A. es pertinente, se dieron las condiciones para solicitarla? ¿De qué forma los administrados plantean la nulidad?**

En relación con este primer problema jurídico complementario, se deberá identificar las modalidades por las que los administrados pueden solicitar la nulidad de un acto administrativo. De este modo, se podrá determinar si el escrito de nulidad de Telefónica fue el instrumento adecuado para solicitarla dentro del procedimiento sancionador.

Corresponde partir que las causales de nulidad se encuentran reguladas en el artículo 10° de la LPAG, dentro de la cual se establece cuatro tipos de vicios de los actos administrativos: la violación a la Constitución, leyes o normas reglamentarias; el defecto u omisión de alguno de los requisitos de validez señalados en el artículo 14° de la ley; los actos expresos o que devengan de la aprobación automática o silencio administrativo positivo, que otorguen derechos contrarios al ordenamiento jurídico o que no cumplan con los requisitos; y, los actos que constituyan infracción penal. Al respecto, se aprecia que el escrito de nulidad de Telefónica se sustenta en los dos primeros supuestos, siendo los dos segundos no aplicables al caso.

Asimismo, el numeral 11.1 del artículo 11 de la misma ley establece que *“los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley”*. En ese sentido, se entiende que Telefónica podrá solicitar la nulidad de la Resolución Directoral, mediante los recursos de revisión, apelación y reconsideración, contemplados en el artículo 207° de la LPAG.

Ahora bien, resulta pertinente señalar que el escrito de nulidad presentado por Telefónica no se encuentra comprendido dentro de los recursos administrativos para ejercer la facultad de contradicción. Al respecto, en el escrito que la solicita la nulidad de la Resolución Directoral, Telefónica aclaró lo siguiente: *“Dejamos*

*expresa constancia que no estamos interponiendo un medio impugnatorio (Apelación o revisión), sino estamos solicitando la nulidad del acto administrativo (...)*¹³.

Entonces, de lo expuesto en el escrito de la empresa, se entendía que estaba llamando a la autoridad a realizar una nulidad de oficio. Empero, hay recalcar que esta es una prerrogativa de la Administración Pública y no se encuentra obligada a la voluntad del administrado.

En adición a lo señalado, al haberse agotado la vía administrativa, ya no resultaba factible que Telefónica empleara alguno de los recursos administrativos para requerir la nulidad. En cambio, le correspondía recurrir a la vía contenciosa administrativa, conforme a lo contemplado en el numeral 218.1 del artículo 218° de la LPAG.

Cabe señalar que, en lugar de que Telefónica acuda al proceso contencioso-administrativo, presentó el escrito de nulidad, el cual no se encuentra contemplado dentro de los mecanismos para recurrir cuando se agota la vía administrativa. Por tanto, es preciso señalar que, si bien los principios de la potestad sancionadora tutelan la garantía del debido procedimiento, el derecho a la defensa y demás garantías que pueden emplear los administrados, estos deben cumplir con las reglas de formalidad establecidas por la ley.

En tal sentido, resulta evidente que el administrado tenía una vía idónea para reclamar su derecho y solicitar la nulidad de la Resolución Directoral. Sin embargo, decidió a sabiendas no emplearla, pese a que deseaba solicitar la nulidad de la decisión de la autoridad administrativa de segunda instancia.

Entonces, en lugar de acudir a un procedimiento contencioso-administrativo, realizó y presentó el escrito de nulidad, el cual no corresponde al no estar fundado en ley ni estar contemplado como un recurso administrativo. Por tanto, se concluye que no se afecta el derecho de defensa de Telefónica y que la

¹³ Escrito de nulidad de Telefónica Móviles S.A. de fecha 14 de junio de 2007

Autoridad administrativa estuvo en lo correcto al haberlo declarado como no presentado.

b. ¿Qué recursos tiene el administrado para cuestionar las decisiones de la autoridad administrativa en un procedimiento administrativo sancionador? ¿Para qué sirve la queja administrativa?

Con la finalidad de brindar respuestas a este problema jurídico complementario, se procederá identificar los recursos administrativos aplicables al caso, de acuerdo con la normativa de la época, así como determinar si la queja administrativa presentada por Telefónica Móviles S.A. constituía uno de ellos.

Por un lado, sobre los recursos administrativos que se disponen para cuestionar las decisiones en un procedimiento administrativo sancionador, el numeral 1 del artículo 207° de la LPAG ha señalado los tres recursos: reconsideración, apelación y revisión.

En la actualidad, de acuerdo a lo explicado por Gaceta Jurídica¹⁴, existen tres recursos de impugnación que son regulados por la normativa sobre inspecciones de trabajo. La primera de ella es el recurso de apelación, el cual corresponde su interposición contra aquella resolución que ponga fin a la vía administrativa. De esta manera, dicho recurso deberá resolverse dentro del plazo establecido por ley y, por ende, el expediente deberá elevarse para su resolución. (2015, p.19)

Con respecto al siguiente recurso, cabe la posibilidad de presentar un recurso de revisión, el cual posee carácter excepcional y se podrá interponer una vez que se haya resuelto el procedimiento en segunda instancia. Por último, como tercera vía, se podrá interponer un recurso de queja, el cual procederá contra el auto que declare la inadmisibilidad o improcedencia de alguno de los dos anteriores recursos (2015, p.19,20).

¹⁴ Gaceta Jurídica (2015). Fiscalización laboral: Régimen Sancionador. Primera edición, pp. 19-20.

No obstante ello, en la época que ocurrieron los hechos, la Ley General de Inspección del Trabajo contemplaba en su artículo 49 al recurso de apelación como único medio de impugnación previsto en el procedimiento administrativo sancionador en materia sociolaboral. Además, en caso de que se declarara la denegatoria o inadmisibilidad de dicho recurso, este mismo artículo reconocía la figura de la queja por denegatoria de apelación como medio para reclamar sobre el particular.

Por otro lado, con respecto a la queja administrativa interpuesta, corresponde remitirse a lo señalado en la ley y en la doctrina. Al respecto, resulta preciso señalar que conforme con Danós, “(...) *no constituye un recurso administrativo porque no ha sido diseñada legalmente para que sirva para la impugnación de acto administrativo alguno*”; en cambio, constituye “*un remedio para corregir o enmendar las anormalidades que se producen durante la tramitación del procedimiento administrativo que no conlleva decisión sobre el fondo del asunto*” (2007, p.270).

De este modo, se comprende que, al no ser un recurso administrativo, la queja no resuelve sobre el fondo, sino reconduce el procedimiento, a fin de subsanar los defectos en la tramitación. Al respecto, Telefónica presentó el escrito de queja por defectos de tramitación, por lo que en términos materiales realizó un uso de este remedio conforme a la finalidad dada por la ley y la doctrina.

Cabe señalar que la queja administrativa se ha regulado mayormente en el artículo 158° de la LPAG, cuyo numeral 158.1 precisa que “*en cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva*”.

En otras palabras, los administrados se encuentran habilitados para presentar una queja administrativa contra la actuación defectuosa e irregular de la Administración Pública, pero siempre que esta se interponga antes de que se

emita el acto administrativo que pone fin a la instancia, ya que esta queja tiene por finalidad que se subsane estos defectos dentro del mismo procedimiento administrativo en el que acontecieron.

Para mayor precisión, en la doctrina también se ha hecho énfasis en que la presentación de la queja administrativa “(...) sólo es posible (...) mientras dure un procedimiento administrativo, porque la queja no procede una vez que se ha dictado un acto resolutorio final sobre el tema de fondo (...)” (Danós, 2007, p.270). De ello, se comprende que la queja presentada por Telefónica contra lo actuado por la Sub Dirección y la Dirección de Inspección Laboral se ha presentado fuera del momento dado por ley, toda vez que esta queja se interpuso cuando ya se había agotado la vía administrativa con la emisión de la Resolución Directoral.

Del mismo modo, el numeral 158.2 establece que “*la queja se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento (...)*”. Por tal motivo, se entenderá que la queja presentada que Telefónica debería haber presentado la queja ante el superior jerárquico, empero al haber sido visto el caso en segunda instancia, ya no habría un superior jerárquico en la vía administrativa, por lo que, nuevamente la oportunidad para interponer la queja habría pasado.

Asimismo, el numeral 158.3 señala que “*en ningún caso se suspenderá la tramitación del procedimiento en que se haya presentado queja (...)*”. Sobre este respecto, se entiende que, aun presentada la queja administrativa, ello no obstará para que el trámite continúe, mas la Administración deberá tomar en cuenta los defectos señalados por el administrado.

Finalmente, cabe señalar que “*(m)ediante la queja no se impugna un acto administrativo*” (Danós, 2007, p.270); por ende, no se está impugnando la Resolución Sub Directoral ni la Resolución Directoral. En cambio, se cuestiona la actuación de la autoridad administrativa frente a los defectos generados en el trámite del procedimiento administrativo sancionador.

c. ¿El recurso de apelación interpuesto por los señores Gregorio Campos, William Castañeda y Verónica Espinoza fue evaluado correctamente por la autoridad administrativa? De no ser así, ¿cómo se debería haber resuelto?

Sobre el tercer problema jurídico complementario, corresponderá analizar y determinar si el recurso de apelación interpuesto por los otros actores resulta pertinente o no; y, en caso serlo, comprobar si la Providencia de fecha 16 de mayo de 2007 fue acertada o no.

De este modo, conviene partir que el recurso de apelación consiste en un tipo de recurso administrativo, contemplado en el literal b del numeral 1 del artículo 207° y en el artículo 209° de la LPAG. En virtud de este recurso, la autoridad administrativa jerárquicamente superior revisa el expediente y se pronuncia sobre lo señalado.

En el caso concreto, los señores Gregorio Campos, William Castañeda y Verónica Espinoza interpusieron el referido recurso con la finalidad de ser incorporados dentro del listado de los trabajadores con un contrato comercial desnaturalizado, estando bajo una relación laboral. Sin embargo, la Primera Su Dirección de Inspección Laboral del Ministerio emitió la Providencia anteriormente señalada, indicando que los terceros no pertenecen a la razón social materia de multa, por lo que se tenía como no presentado su escrito de apelación.

Al respecto, es menester tomar en consideración que el caso se desarrolla en un procedimiento administrativo sancionador, por lo que las principales partes involucradas son la empresa inspeccionada y la Administración Pública. Cabe señalar que la finalidad del procedimiento sancionador es identificar si el inspeccionando cometió una infracción de la normativa y – de ser así- imponerle una sanción.

Por ende, no correspondería la admisión de un recurso de apelación por parte de estas terceras personas cuyo objetivo es tutelar sus derechos laborales¹⁵, ya que la decisión de la autoridad administrativa no generaría efectos en la esfera jurídica de estos terceros. En consecuencia, estos señores deberían recurrir a otras vías para tutelar su derecho como la presentación de una demanda por desnaturalización del contrato ante un Juzgado de Trabajo.

Asimismo, al margen de las conclusiones arribadas en el análisis realizado y sin contradecir lo anteriormente señalado, cabe hacer un comentario sobre el valor de los medios probatorios aportados por los referidos terceros. Estas pruebas contribuirían a acreditar la existencia de una verdadera relación jurídica entre ellos y Telefónica. En efecto, mediante la simple revisión de las pruebas adjuntadas, se aprecia que sus tarjetas de presentación figuran en representación de Telefónica y no de la razón social bajo contrato.

Aunado a ello, en la Circular Operativa 001-00, que aportan como medio probatorio, Telefónica incluye a los señores Castañeda y Campos como parte del equipo de empresarios comisionistas de la empresa. En ese sentido, en aplicación del principio de primacía de la realidad, los señores Campos, Castañeda y Espinoza en la práctica realizaban trabajos para Telefónica Móviles S.A., independientemente de que sus contratos estuvieran suscritos bajo otra razón social.

Entonces, de haber estado presente algunos de los señores durante las visitas de inspección, en virtud del principio de primacía de la realidad que debe ser aplicado en función a todas las personas que se encontraban durante las actuaciones inspectivas, se podría haber considerado a estos terceros dentro de la relación de trabajadores con contratos civiles desnaturalizados. Por tanto, pese a que resulta correcto que la autoridad administrativa en primera instancia

¹⁵ En relación a la apelación realizada por terceros en un procedimiento administrativo sancionador, aunque estas personas tuvieran un interés, se debe analizar la legitimidad del mismo en marco de un sancionador. La finalidad de este procedimiento es sancionar al administrado que cometió infracciones a la normativa. La participación de un tercero correspondería si este tuviera un interés difuso o un fin público. No obstante, en el presente caso, los señores Campos, Castañeda y Espinoza estaban reclamando sus derechos laborales, los cuales persiguen un interés personal, lo cual corresponde que se traten en una vía diferente.

haya decidido dar como no presentado el recurso de apelación, en caso se hubiera admitido el recurso presentado, la autoridad administrativa habría contado con medios probatorios adicionales para demostrar la responsabilidad administrativa de Telefónica.

d. ¿Por qué razón se admitió una acción de amparo contra una resolución administrativa en este contexto?

Finalmente, para dar respuesta al último problema jurídico complementario, se procederá a analizar el motivo por el cual, en el presente caso, se declaró la procedencia de una acción de amparo contra lo ordenado en el procedimiento administrativo sancionador.

La acción de amparo se encuentra regulada en el numeral 2 del artículo 200° de la Constitución Política del Perú de 1993 como una garantía constitucional “*que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución*”. De este modo, corresponde partir con la aclaración que, en la época de los hechos, la acción de amparo era empleada como medio para tutelar la protección de los derechos de forma más amplia y con un menor grado de residualidad.

En ese sentido, debido a la redacción y escasa regulación adicional, el amparo resultaba aplicable ante los hechos u omisiones que afectarían los derechos constitucionales de los administrados. Esto los habilitaba a interponer esta garantía constitucional contra las actuaciones de una autoridad administrativa en el marco de un procedimiento sancionador.

En el presente caso, Telefónica solicitó la suspensión de la Resolución Directoral mediante la interposición de una acción de amparo. De este modo, el Vigésimo Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima advirtió la verosimilitud en el derecho invocado por la empresa en tanto había peligro en la demora y admitió su solicitud.

Finalmente, cabe precisar que, a diferencia del tratamiento de la acción de amparo en la actualidad, esta garantía constitucional era más amplia y no poseía el elemento de residualidad tan delimitado como la regulación actual le asigna. De este modo, no requería ser sometida al requerimiento de la vulneración de un derecho constitucional y existencia de otras medidas alternativas igualmente satisfactorias, sino que bastaba que afectara los derechos de las personas para que proceda su aplicación.

VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

- La autoridad administrativa ha identificado un verdadero caso de desnaturalización de la relación civil contractual entre Telefónica Móviles S.A. No obstante, considero que ha incurrido en una serie de deficiencias e irregularidades en la emisión del acta de infracción y durante el procedimiento sancionador como la motivación de la Resolución Sub Directoral. Ello ha conllevado que termine afectando determinados principios y derechos del derecho administrativo sancionador
- En el procedimiento administrativo sancionador, se ha identificado la vulneración del principio de presunción de licitud, el derecho a la defensa, el debido procedimiento y el principio de primacía de la realidad.
- La sola declaración de algunos empresarios comerciales no constituye prueba fehaciente para la acreditación de la existencia de la desnaturalización de la relación contractual. Ello requiere la confluencia de los hechos constatados en las visitas inspectivas junto con los documentos exhibidos por el administrado. Ello debería haber sido expresamente señalado en el acta de infracción, a fin de evitar una deficiente motivación de la infracción imputada.
- El acta de instrucción es el instrumento legal e idóneo para dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador. Este posee la naturaleza jurídica de un acto administrativo de trámite, por lo que es susceptible de solicitar su nulidad, ya que no contó con una debida motivación.

- La Resolución Sub Directoral carecía de una debida motivación, toda vez que esta era aparente y defectuosa dentro de los parámetros de protección del administrado sobre el derecho a la defensa. Ello fue evidenciado por Telefónica en sus descargos y en ambos recursos de impugnación en las dos instancias.
- La Resolución Directoral, al igual que la resolución de primera instancia, ha carecido de una debida motivación con respecto al sustento de la no vulneración del debido procedimiento, el derecho de defensa y el principio de presunción de inocencia.
- Durante el procedimiento administrativo sancionador, tanto la autoridad administrativa en primera y segunda instancia no consideró todos los argumentos ni medios probatorios ofrecidos por Telefónica Móviles S.A, por lo que la Resolución Sub Directoral y Directoral deberían ser declarados nulos.
- No ha habido un adecuado empleo de la prueba indiciaria por parte de la autoridad administrativa. Si bien hubo indicios acreditados y una pluralidad de ellos, no se ha cumplido con el criterio de coincidencia de indicios ni la conexión natural entre el indicio y la presunción. De este modo, se extendió la presunción de la desnaturalización contractual a más trabajadores de los que permitía deducir los indicios existentes.
- El acta de infracción fue emitida en cumplimiento con todos los requisitos señalados en el artículo 54 del Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, incluyendo el referido en el literal b: los **medios** de investigación. No obstante, la falencia por parte de la autoridad inspectiva ha sido no señalar de forma expresa este requisito, sino hace referencia tácita de ella en el desarrollo del contenido del acta.

- La primacía de la realidad no fue aplicada correctamente, de tal manera que, en su aplicación con el principio de presunción de inocencia, se debió invocar expresamente, lo cual no fue realizado por la Autoridad Inspectiva del Trabajo. Ello terminó por afectar el derecho al debido procedimiento.
- Sí han actuado dentro del procedimiento administrativo sancionador las autoridades correspondientes a la primera y segunda instancia. Sin embargo, se ha identificado la existencia de una irregularidad en la notificación de la Resolución Sub Directoral. Esto se fundamenta en que se ha brindado la información sobre el contenido central de una resolución de primera instancia a los medios de comunicación antes de notificarse al administrado. Incluso dicha información se ofreció antes de que se emitiera oficialmente el documento, con lo que también se estaría vulnerado el debido procedimiento.
- No correspondía la interposición del escrito de nulidad por parte de Telefónica Móviles S.A., ya que se había agotado la vía administrativa. Por ende, la empresa debió haber presentado una demanda contenciosa administrativa en la que solicite como petitório que declaren la nulidad de la Resolución Directoral.
- La queja administrativa planteada por Telefónica no resulta el instrumento adecuado para cuestionar temas de fondo, sino defectos de trámite. Sin embargo, este debió haberse presentado antes de la emisión de la Resolución que pusiera fin a la instancia y no posterior a ello, mucho menos cuando ya se había agotado la vía administrativa.
- Resulta correcta la decisión de la Sub Dirección de Inspección Laboral del MTPE sobre dar como no presentado el recurso de apelación de los terceros, toda vez que dentro de un procedimiento sancionador no es la vía idónea para reclamar derechos laborales de particulares que persiguen un interés personal y no un interés difuso o fin público.

- La acción de amparo solicitada por Telefónica ante el Juzgado Civil resultó procedente, toda vez que en la época de los hechos este recurso poseía una mayor amplitud sobre las materias que regulaba y un menor grado de residualidad, a diferencia de la regulación que posee en la actualidad.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Arellano Rojas, E. (2016). “Nulidad de actas de infracción. Criterios técnicos y jurídicos a tener en cuenta para su obtención”. Blog PUCP. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/blog/contribuyente/2016/08/04/nulidad-de-actas-de-infraccion/>

Baca Merino, R. (2020). “Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador”. Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I), pp. 267-276.

Danós Ordóñez, J. (1995). “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”. Ius et Veritas, 5(10), p. 149-160. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15485>

Danós Ordoñez, J. (2007). “La Impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja”. Revista Derecho & Sociedad, N° 28, p.267-271. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17237/17524>

Campos Torres, Sara (2008). “Comentarios al nuevo Reglamento de Inspección del Trabajo”.

El Peruano. (2022). Las actas de infracciones son actos administrativos. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia/161775-las-actas-de-infracciones-son-actos-administrativos#:~:text=El%20acta%20de%20infracci%C3%B3n%20que,contra%20venci%C3%B3n%20la%20Constituci%C3%B3n%20a>

Gaceta Jurídica (2015). “Fiscalización laboral: Régimen Sancionador”. Primera edición.

García Granara, Fernando (2021). “La primacía de la realidad y la inspección del trabajo”. Recuperado de <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/12/Homenaje-a-Americo-Pla-full-568-613.pdf>

García Ureta, A. (2006). “La potestad inspectora de las administraciones públicas”. Madrid: Marcial Pons, p. 29.

González Biedma, Eduardo (1999). “La inspección de trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral”. Pp. 286-296.

Gosábelez Pequeño, Humberto (2013). El Procedimiento Administrativo Sancionador (Teoría y Práctica) pp. 96-100.

Guzmán Napuri, Christian (2019). “Procedimiento Administrativo Sancionador”. Lima: Instituto Pacífico.

Guzmán Napuri, C. (2009). “Los principios generales del Derecho Administrativo”. Ius et Veritas, N° 37, pp. 228-249.

León Luna, L.M. (2015) “¡Exijo una Explicación! La Importancia de la Motivación del Acto Administrativo”. Lima: Derecho & Sociedad, pp. 215-220.

Lora Álvarez, G. y Ávalos Rodríguez, B. (2009). “Del dicho al hecho: límites a la aplicación del principio de primacía de la realidad por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo”. Ius et Veritas, N° 38, pp. 157-168.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12197/12762>

Magide Herrero, M. y Gonzalez Prada C. (2020). La prueba en el Derecho administrativo sancionador en Perú y en España. Lima: Derecho & Sociedad, p. 333. Recuperado a partir de

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22423/21652>

Ministerio de Justicia. (2005). Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Navarra: Editorial Arazandi.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017). Guía sobre la aplicación del Principio-Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos. Segunda edición. Recuperado a partir de

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526159/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20Principio-Derecho%20debido%20proceso%20proc_adm.pdf

Morón Urbina, J.C. (2005). “Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana”. Lima: Revista *Advocatus* N° 13, p. 227-238

<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/2795/2689>

Quispe Mamani, E. (2019). “La prueba indiciaria. Análisis fenomenológico de la valoración de la prueba indiciaria en los delitos de corrupción de funcionarios”. *Revista Oficial del Poder Judicial*, Vol. 10, N° 12, pp. 131-148.

Pérez Benech, V. (2009). “Motivación del acto administrativo: Análisis de criterios jurisprudenciales y admisibilidad de su omisión alegando la reserva de las actuaciones”. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, pp. 38.

Recuperado a partir de

<http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Perez-Benech-Motivacion-del-acto-administrativo-Analisis-de-criterios-jurisprudenciales-y-admisibilidad-de-su-omision-alegando-la-reserva-de-las-actuaciones.pdf>

Sánchez Povis, L. (2019). El enfoque preventivo y la labor educadora de la fiscalización administrativa en el TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Jurisprudencia

- Tribunal Constitucional del Perú (2007). Sentencia de fecha 13 de marzo de 2007. Expediente STC N° 5514-2005-PA/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú (2008). Sentencia de fecha 07 de agosto de 2008. Expediente STC N° 08495-2006-PA/TC
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/08495-2006-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú (2005). Sentencia de fecha 14 de noviembre de 2005. Expediente STC N° 3741-2004-AA/TC.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/03741-2004-AA.pdf>

Legislación

- Constitución Política del Perú del 1993
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo
- Reglamento de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo
- Decreto Supremo N° 001-98-TR
- Decreto Supremo N° 017-2001-TR

3. Resolución Sub Directoral

Fecha de notificación: 10 de mayo de 2007

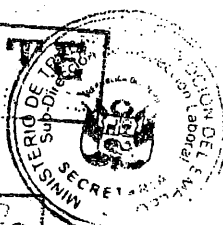
Telefónica Móviles S.A. es notificada con la Resolución Sub Directoral mediante la cual se declara improcedente la nulidad planteada y fundada en parte el Descargo presentado, reduciendo la multa a S/. 47,817.00 (Cuarenta y Siete Mil Ochocientos Diecisiete con 00/100 Nuevos Soles).



MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

URGENTE
ENTREGA EN 24 HORAS

URGENTE



CEDULA DE NOTIFICACION

CEDULA NRO:01-2007

Expediente N° 09-2007-MTPE/2/12.310

Dependencia Administrativa: MTPE / 2 / 12. 310

Sujeto o Sujetos

Responsables: TELEFONICA MOVILES S.A.

Domicilio: AV. LARCO N° 1301, PISO 20 - MIRAFLORES - LIMA

Casilla Nro.:

Se hace saber que se ha iniciado de oficio: **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

Materia: **INFRACCIÓN AL ORDENAMIENTO JURIDICO SOCIOLABORAL**

Cuaderno: **PRINCIPAL**

Con relación al escrito N°:

Se ha expedido con fecha: **09/05/07**

lo siguiente: **R.S.D.** (Ver reverso y/o Anexos)

lo que notifica a usted con arreglo a Ley

Se anexa lo siguiente: **R.S.D. N°001-2007-MTPE/2/12.310 DEL 09/05/07**

con un total de: **08** folio(s)



Teresa Paucar Montoro
Secretaria

El día: 10 de mayo de 2007 a horas 15:15 me constituí en el domicilio del destinatario requiriendo su presencia y respondió una persona que dijo llamarse: Florencia Collova Cardenas ENVIADA que se identificó con el documento: 42366653 Nro. a quien procedí a entregarle original de la presente notificación y enterado de la misma:

firmó esta copia. SE NEGÓ A FIRMAR

OBSERVACIONES: **SERGER S.R.L. CARGOS**
- Se dejó aviso ()
- No se encontró dirección ()
- Se trasladaron a:

MIRANDA & AMADO
ABOGADOS
10 MAYO 2007
RECIBIDO
Hora: 15:15 pm

Domicilio Procesa

CESAR MELGAREJO PURIZAGA
DNI: 07847544

1ra visita
10-05-07- 8:40 a

URGENTE
ENTREGA EN 24 HORAS



MINISTERIO DE TRABAJO
Y PROMOCION DEL EMPLEO



166

EXPEDIENTE N° 09-2007-MTPE/2/12.310

RESOLUCIÓN SUB DIRECTORAL N° 001-2007-MTPE/2/12.310

Lima, 09 de mayo de 2007

VISTO

El Expediente N° 09-2007-MTPE/2/12.310, sobre Acta de Infracción N° 596-2007, seguido a "TELEFONICA MOVILES S.A.", conforme a las disposiciones legales contenidas en la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR; y,

CONSIDERANDO

Que, al amparo de lo dispuesto por los artículos 5° Y 6° de la Ley N° 28806 y artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR se llevaron a cabo las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias los días 25 y 31 de enero de 2007 y 08 de febrero del mismo año, respectivamente, conforme se advierte del acta de infracción que obra en autos de fojas 01 a 20, elaborado por los Inspectores del Trabajo comisionados Luz Isabel Allende De La Cruz, Vanesa Cantuarias Córdova y Luis Alberto Villegas Rojas;

Que, la inspeccionada presenta dentro del plazo legal establecido en autos sus alegatos contra el acta de infracción N° 596-2007 de fecha 05 de marzo de 2007, la cual se propone por parte de los Inspectores del Trabajo comisionados una sanción ascendente a una multa de S/. 60,788.50 (Sesenta Mil Setecientos Ochenta y Ocho y 50/100 Nuevos Soles), por infracciones en materia de relaciones laborales y de seguridad social;

Que, en tal sentido, del análisis de lo alegado por la inspeccionada, se advierte de sus fundamentos que no desvirtúa el mérito de lo investigado por los Inspectores del Trabajo comisionados, esto es, cuando señala que el acta de infracción no precisa el principio o norma sobre la base de la cual se determina la existencia de una relación laboral entre los comisionistas y la inspeccionada, así como también que se ha transgredido el debido proceso administrativo, su derecho de defensa al emitirse una acta de infracción con conclusiones erradas y sobre la base de afirmaciones efectuados exclusivamente por los empresarios comisionistas; además el acta de infracción no se encuentra debidamente motivado y no precisa cuales son los medios de investigación o documentación que se ha sustentando para determinar que deberían ser considerados trabajadores, solicitando de esta manera que se declare la nulidad del acta de infracción; en ese sentido, es necesario prescindir de la aplicación del principio de celeridad previsto en el artículo IV numeral 1.9 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, a efectos de resolver si efectivamente existió algún vicio de nulidad en los actos administrativos realizados por los Inspectores del Trabajo comisionados, siendo así, se advierte que no se ha incurrido en ninguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10° de la normas antes acotada, por cuanto el procedimiento administrativo inspectivo se realizado conforme a lo previsto en la Ley N° 28806 y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR, más aún, que las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias se han realizado mediante visitas inspectivas y comprobación de datos, debiéndose por lo tanto con declararse **Improcedente** la nulidad planteada, y seguir con la expedición de la Resolución de Multa conforme a lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 28806; **por otro lado**, estando a la documentación presentada en sus alegatos por la inspeccionada, haga valer su derecho conforme a lo previsto en el artículo 40° de la Ley N° 28806, en su debida oportunidad;

de
10/10/07



MINISTERIO DE TRABAJO
Y PROMOCION DEL EMPLEO



Que, estando a lo precisado en el considerando anterior se tiene que la inspeccionada incurre en las siguientes infracciones en materia de relaciones laborales y de seguridad social: **INFRACCIONES MUY GRAVES EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES: Decreto Legislativo N° 713, Ley N° 26331, Decreto Supremo N° 019-2006-TR:** La inspeccionada no acreditó con pagar la remuneración vacacional por el periodo vencido de 2005 - 2006, conforme a lo dispuesto en los artículos 15° y 16° del Decreto Legislativo N° 713, afectando dicho incumplimiento a los siguientes trabajadores con derecho: 1. IRIGOYEN DIAZ ROSA, 2. JORGE REATEGUI GOMEZ, 3. SIRNA CASO SALVADOR, 4. EZETA LASTRES PABLO, 5. OLAECHEA NUE JOSE ANTONIO, 6. ROCA CAMPBELL KARINA, 7. SCHEREIBER AGUAYO CARLOS, 8. STEWART ROJAS GUSTAVO, 9. VASQUEZ SARMIENTO GUILLERMO, 10. ZULUAGA TELLO LESLIE, 11. ALARCON DE LA TORRE UGARTE SANDRA, 12. FERRARI RAMOS GUISELLA, 13. ABADIE FERNANDEZ ELIZABETH, 14. ALEMAN ROMERO EDWARD MARCIAL, 15. ARDILES VILLASECA JORGE AUGUSTO, 16. AREVALO DE ROBLES MARIA ANGELA, 17. ASPARRIN HUANUCO MONICA RUBI, 18. ATARAMA CAMACHO HUGO, 19. BAO ZIANI ALICIA ROXANA, 20. BARDALES GUERRERO ROSA LIDA, 21. BOCANGEL CAJAMARCA ROBERTO, 22. CABRERA VELIZ JOSE ENRIQUE, 23. CADILLO HUAMASI RUBEN, 24. CALDERON LEON JUAN MANUEL, 25. CALLAHUA MEDINA ORLANDO, 26. CALMET IBARRA MARTHA TERESA, 27. CARILLO PAUCARCHUCO MIGUEL, 28. CASTRO GODOY JEANNETTE, 29. CESTI SANCHEZ ROGER AURELIO, 30. CHONG CAYETANO CARMEN, 31. COLLANTES LEON ANIBAL, 32. CORTES RODRIGUEZ ELIZABETH AIDA, 33. ESPADIN SANCHEZ LUCIA, 34. FERNANDEZ FERNANDEZ CHRISTIAN ALEX, 35. FRANCO CANALES JORGE ALEXANDER, 36. GONZALES GALVEZ IVAN, 37. GUILLEN HIGGINSON CHRISTIAN DARIO, 38. HARTENS STENNING LARA ALEXANDRA, 39. HERNANDO CASTILLEJO HUMBERTO ALEJANDRO, 40. HINOSTROZA ESPINOZA REYNALDO, 41. IBARRA HERNANDEZ ANA ELIZABETH, 42. JIMENEZ LOPEZ FRANCISCA, 43. LOYOLA RODRIGUEZ CARLOS ALBERTO, 44. LOZANO FLORES SEGUNDO DAGOBERTO, 45. LOZANO ROMANI ENRIQUE BRAULIO, 46. LUNA DIAZ RENZO RAUL, 47. LUNA RIVERA JORGE, 48. MAURA LAU MAJU GUILLERMINA, 49. MEZA SALAZAR JORGE, 50. MIRANDA SALAS JOSE LUIS, 51. MIYADI CARHUAVILCA FRANCISCO HUGO, 52. MORALES URETA GUSTAVO ROBERTO, 53. MUNARRIZ ALBITRES ROBERTH WILLIAM, 54. OLIVERA VERDE MIGUEL JUAN, 55. PEÑALOZA SERNA MARTHA ISABEL, 56. QUISPE ZUÑIGA MARIA ELENA, 57. RAMIREZ LEON MANUEL JESUS, 58. RAMIREZ PANTA KARLA JOHANNA, 59. RIOS REYES ANGELICA ROCIO, 60. ROMERO CHANG ROSA ELVIRA, 61. ROMERO MERCADO VIVIANA LILLIAM, 62. ROSALES TREJO CARLOS ENRIQUE, 63. SAENZ DONAIRE DANTE, 64. SALAS BEJARANO MARLENE, 65. SANDOVAL DOMINGUEZ MEDARDO, 66. SANTA MARIA PALAZA DE LOSSIO MARITZA SUSANA, 67. SANTILLANA APAZA MARIBEL, 68. SENDER NEIRA CARMEN DERIS, 69. SOLOGUREN HERMOZA LUIS, 70. TELLO SOTO MERLY, 71. TERRONES ROJAS MARIA, 72. VARGAS SALCEDO ELSA MARIA, 73. VARGAS TORRES JUAN, 74. VASQUEZ MELGAREJO PABLO AGUSTIN, 75. VASQUEZ VIZCARDO DOMINGO, 76. VIDAL ZAPATA ABIMAEEL HUGO y 77. ZEGARRA CHAVEZ CLARA ELIZABETH; **correspondiendo** imponer sanción económica a la inspeccionada por este incumplimiento que afecta a **77 (setenta y siete)** trabajadores la cual asciende al **21 % de 11 UIT vigentes en el año 2007**, conforme lo dispone el artículo 39° de Ley N° 28806 y artículo 48° del Decreto Supremo N° 019-2006, concordante con el artículo 25° numeral 25.6 de la norma antes acotada; **Decreto Supremo N° 007-2002-TR y Decreto Supremo N° 008-2002-TR:** El empleador no acreditó haber efectuado el pago de horas extras de los meses de **noviembre y diciembre de 2006**, conforme a lo dispuesto en el artículo 10° del Decreto Supremo N° 007-2002-TR, a favor de los siguientes trabajadores con derecho: 1. AMPUERO PASCO JORGE, 2. DAVILA CASTRO JOSE LUIS, 3. DIAZ CASAS ROSA MARIA, 4. DOMINGUEZ COSSIO INGRID, 5. DONAYRE MOSCOSO RUTH, 6. MASIAS CICIRELLO DE MEDINA MARIA, 7. NAVARRO GONZALES GARVY, 8. RIOS FELICES MARIA, 9. RIOS SALVADOR CARLOS, 10. RIVERA YAÑEZ PERCY, 11. ROCA CAMPBELL KARINA y 12. TELLO VILLALOBOS ROCIO, **correspondiendo** imponer sanción económica a la



MINISTERIO DE TRABAJO
Y PROMOCION DEL EMPLEO



168

inspeccionada por este incumplimiento que afecta a **12 (doce)** trabajadores la cual asciende al **11 % de 11 UIT vigentes en el año 2007**, conforme lo dispone el artículo 39° de la Ley N° 28806 y artículos 48° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, concordante con el artículo 25° numeral 25.6 de la norma antes acotada; **INFRACCIONES GRAVES EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES: Decreto Supremo N° 001-98-TR, Decreto Supremo N° 017-2001-TR:** La inspeccionada no acreditó con registrar en el libro de planilla de pago de remuneraciones conforme lo dispone los artículos 3°, 13° y 14° de la acotada norma legal, afectando dicho incumplimiento a los siguientes trabajadores con derecho: 1.ABADIE FERNANDEZ ELIZABETH, 2.AGUILA ASCA LUIS, 3.ALEMAN ROMERO EDWARD MARCIAL, 4.ARDILES VILLASECA JORGE AUGUSTO, 5.AREVALO DE ROBLES MARIA ANGELA, 6.ASPARRIN HUANUCO MONICA RUBI, 7.ATARAMA CAMACHO HUGO, 8.BALDEON TERREÑOS ANA, 9.BAO ZIANI ALICIA ROXANA, 10.BARDALES GUERRERO ROSA LIDA, 11.BARRENECHEA BRAVO FELIPE, 12.BOCANGEL CAJAMARCA ROBERTO, 13.CABALLERO GUERRERO JAVIER, 14.CABRERA SALAZAR MARLENE, 15.CABRERA VELIZ JOSE ENRIQUE, 16.CADILLO HUAMASI RUBEN, 17.CALDERON LEON JUAN MANUEL, 18.CALLAHUA MEDINA ORLANDO, 19.CALMET IBARRA MARTHA TERESA, 20.CAMPOS GUTIERREZ JOSE, 21.CANDUELAS HERRERA SILVA SOLEDAD, 22.CARILLO CALENZANI ROSE, 23.CARILLO PAUCARCHUCO MIGUEL, 24.CASTRO GODOY JEANNETTE, 25.CESPEDES OSCCO URBANO, 26.CESTI SANCHEZ ROGER AURELIO, 27.CHAVEZ GONZALES FIORELLA CELESTE DE LOS MILAGROS, 28.CHONG CAYETANO CARMEN, 29.COLLANTES LEON ANIBAL, 30.CORREA MEZA JESSICA DENISSE, 31.CORTES RODRIGUEZ ELISABETH AIDA, 32.ESPADIN SANCHEZ LUCIA, 33.ESPEJO THORNDIKE ANTONELLA, 34.FERNANDEZ FERNANDEZ CHRISTINA ALEX, 35.FRANCO CANALES JORGE ALEXANDER, 36.GAMARRA UGAZ EDWIN, 37.GONZALES FLORES ALEX, 38.GONZALES GALVEZ IVAN, 39.GUILLEN HIGGINSON CHRISTIAN DARIO, 40.HARTENS STENNING LARA ALEXANDRA, 41.HERNANDO CASTILLEJO HUMBERTO ALEJANDRO, 42.HINOSTROZA ESPINOZA REYNALDO, 43.IBARRA FERNANDEZ ANA ELIZABETH, 44.JAEN GRANDA JEAN, 45.JIMENEZ LOPEZ FRANCISCA, 46.LA ROSA RAVELO LILY DEL ROSARIO, 47.LEON LUDENA CARMEN ROSA, 48.LOPEZ TAYPE CARLOS ALBERTO, 49.LOSSIO SANTA MARIA CARLOS EDUARDO, 50.LOYOLA RODRIGUEZ CARLOS ALBERTO, 51.LOZANO FLORES SEGUNDO DAGOBERTO, 52.LOZANO ROMANI ENRIQUE BRAULIO, 53.LUNA DIAZ RENZO RAUL, 54.LUNA RIVERA JORGE, 55.MANRIQUE RIOFRIO CARMEN LUCIANA, 56.MARTINEZ GUTIERREZ GIOVANA INES, 57.MAURA LAU MAJU GUILLERMINA, 58.MEZA SALAZAR JORGE, 59.MIRANDA SALAS JOSE LUIS, 60.MIYADI CARHUAVILCA FRANCISCO HUGO, 61.MORALES CALDERON ARNULFO ALEJANDRO, 62.MORALES URETA GUSTAVO ROBERTO, 63.MORGAN LEON STEVEN, 64.MUNARRIZ ALBITRES ROBERTH WILLIAM, 65.OLIVERA VERDE MIGUEL JUAN, 66.PACHECO PUENTE GISELA, 67.PEÑALOZA SERNA MARTHA ISABEL, 68.PEREZ DE LA CRUZ MARIA ISABEL, 69.QUISPE ZUÑIGA MARIA ELENA, 70.RAMIREZ LEON MANUEL JESUS, 71.RAMIREZ PANTA KARLA JOHANNA, 72.REQUEO MORALES CESAR, 73.RIOS REYES ANGELICA ROCIO, 74.RIVERA DEL CARPIO RODRIGUEZ KAREN, 75.ROMERO CHANG ROSA ELVIRA, 76.ROMERO MERCADO VIVIANA LILLIAM, 77.ROSALES TREJO CARLOS ENRIQUE, 78.SAENZ DONAIRE DANTE, 79.SALAS BEJARANO MARLENE, 80.SANDOVAL DOMINGUEZ MEDARDO, 81.SANTA MARIA PALAZA DE LOSSIO MARITZA SUSANA, 82.SANTILLANA APAZA MARIBEL, 83.SENDER NEIRA CARMEN DERIS, 84.SEPULVEDA PINTO JOSEFINA, 85.SOLOGUREN HERMOZA LUIS, 86.SOTO RODRIGUEZ MERYURI, 87.TAGLE PEREZ MARCO ANTONIO, 88.TELLO SOTO MERLY, 89.TELLO VILLALOBOS LUIS, 90.TERRONES ROJAS MARIA, 91.TINCA HUALLPA SONIA LUPE, 92.VARGAS SALCEDO ELSA MARIA, 93.VARGAS TORRES JUAN, 94.VASQUEZ MELGAREJO PABLO AGUSTIN, 95.VASQUEZ VIZCARDO DOMINGO, 96.VEGA TORRES NILA, 97.VIDAL ZAPATA ABIMAEEL HUGO, 98.VILLAGRA MATTOS CESAR y 99.ZEGARRA CHAVEZ CLARA ELIZABETH; **asimismo**, no acreditó con entregar las boletas de pago con las formalidades de ley por los meses de **octubre a**



MINISTERIO DE TRABAJO
Y PROMOCION DEL EMPLEO



169

2007-11-29
S/O
Y/O
103

diciembre de 2006, a favor de dichos trabajadores, infracción que no es desvirtuada con los documentos presentados por el empleador mediante escrito N° 100760, y los contratos de locación de servicios exhibidos en las actuaciones de investigación o comprobatorias, por cuanto debió registrar a sus trabajadores en la Planilla de Pago dentro de las 72 horas de haber ingresado a laborar, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 001-98-TR, aplicándose de esta manera el principio de primacía de la realidad contemplado en el artículo 2° de la Ley N° 28806 y artículo 2° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, que es un elemento implícito en los dispositivos legales antes mencionados y, concretamente, impuesto por la propia naturaleza tuitiva de nuestra Constitución Política; en ese sentido este Despacho llega a la conclusión de que la relación contractual de la inspeccionada con los citados trabajadores es una de carácter laboral, al observarse los elementos esenciales del contrato de trabajo como son: Prestación personal del servicio, la percepción de una remuneración, el cumplimiento de una jornada y horario de trabajo; por otra parte conforme se advierte de las actuaciones investigatorias o comprobatorias los Inspectores del Trabajo comisionados verificaron que la inspeccionada tiene facultades para normar reglamentariamente, emite instrucciones para la ejecución de sus labores, encontrándose de esta manera bajo la dirección, control y subordinación; labores que desempeñan en el mismo centro de trabajo de la inspeccionada y son similares a las de otros trabajadores registrados en las planillas de pago de remuneraciones, además estos trabajadores realizan actividades propias del giro económico de la inspeccionada (telecomunicaciones); siendo de aplicación supletoria el artículo 4° del Decreto Supremo N° 003-97-TR, que prescribe que en toda prestación de servicios remunerados y subordinados se presume la existencia de un contrato de trabajo a plazo indeterminado; correspondiendo imponer sanción económica a la inspeccionada por este incumplimiento que afecta a 99 (trabajadores) trabajadores la cual asciende al 41 % de 6 UIT vigentes en el año 2007, conforme lo dispone el artículo 39° de la Ley N° 28806 y artículo 48° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, concordante con el artículo 24° numeral 24.1 de la norma antes acotada, habiéndose aplicado supletoriamente el artículo 230° inciso 6 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, conforme lo dispone el Undécimo artículo de las Disposiciones Finales y Transitorias de la Ley N° 28806, que señala, como principio de potestad sancionadora administrativa, el concurso de infracciones: "... cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad ... ", siendo el caso pertinente al existir infracción grave y leve, se ha aplicado la de mayor gravedad; **Decreto Supremo N° 001-97-TR y Decreto Supremo N° 004-97-TR:** El empleador no acreditó haber efectuado el depósito y la entrega de las hojas de liquidación de la Compensación por Tiempo de Servicios correspondiente al semestre vencido de **noviembre de 2006**, a favor de los siguientes trabajadores con derecho: 1.ABADIE FERNANDEZ ELIZABETH, 2.AGUILA ASCA LUIS, 3.ALEMAN ROMERO EDWARD MARCIAL, 4.ARDILES VILLASECA JORGE AUGUSTO, 5.AREVALO DE ROBLES MARIA ANGELA, 6.ASPARRIN HUANUCO MONICA RUBI, 7.ATARAMA CAMACHO HUGO, 8.BALDEON TERREÑOS ANA, 9.BAO ZIANI ALICIA ROXANA, 10.BARDALES GUERRERO ROSA LIDA, 11.BARRENECHEA BRAVO FELIPE, 12.BOCANGEL CAJAMARCA ROBERTO, 13.CABALLERO GUERRERO JAVIER, 14.CABRERA SALAZAR MARLENE, 15.CABRERA VELIZ JOSE ENRIQUE, 16.CADILLO HUAMASI RUBEN, 17.CALDERON LEON JUAN MANUEL, 18.CALLAHUA MEDINA ORLANDO, 19.CALMET IBARRA MARTHA TERESA, 20.CAMPOS GUTIERREZ JOSE, 21.CANDUELAS HERRERA SILVA SOLEDAD, 22.CARILLO CALENZANI ROSE, 23.CARILLO PAUCARCHUCO MIGUEL, 24.CASTRO GODOY JEANNETTE, 25.CESPEDES OSCCO URBANO, 26.CESTI SANCHEZ ROGER AURELIO, 27.CHAVEZ GONZALES FIORELLA CELESTE DE LOS MILAGROS, 28.CHONG CAYETANO CARMEN, 29.COLLANTES LEON ANIBAL, 30.CORREA MEZA JESSICA DENISSE, 31.CORTES RODRIGUEZ ELISABETH AIDA, 32.ESPADIN SANCHEZ LUCIA, 33.ESPEJO THORNDIKE ANTONELLA, 34.FERNANDEZ FERNANDEZ CHRISTINA ALEX, 35.FRANCO CANALES JORGE ALEXANDER, 36.GAMARRA UGAZ EDWIN, 37.GONZALES FLORES ALEX, 38.GONZALES GALVEZ IVAN, 39.GUILLEN HIGGINSON CHRISTIAN DARIO,

2007-11-29



MINISTERIO DE TRABAJO
Y PROMOCION DEL EMPLEO



140

40.HARTENS STENNING LARA ALEXANDRA, 41.HERNANDO CASTILLEJO HUMBERTO ALEJANDRO, 42.HINOSTROZA ESPINOZA REYNALDO, 43.IBARRA FERNANDEZ ANA ELIZABETH, 44.JAEN GRANDA JEAN, 45.JIMENEZ LOPEZ FRANCISCA, 46.LA ROSA RAVELI LILY DEL ROSARIO, 47.LEON LUDEÑA CARMEN ROSA, 48.LOPEZ TAYPE CARLOS ALBERTO, 49.LOSSIO SANTA MARIA CARLOS EDUARDO, 50.LOYOLA RODRIGUEZ CARLOS ALBERTO, 51.LOZANO FLORES SEGUNDO DAGOBERTO, 52.LOZANO ROMANI ENRIQUE BRAULIO, 53.LUNA DIAZ RENZO RAUL, 54.LUNA RIVERA JORGE, 55.MANRIQUE RIOFRIO CARMEN LUCIANA, 56.MARTINEZ GUTIERREZ GIOVANA INES, 57.MAURA LAU MAJU GUILLERMINA, 58.MEZA SALAZAR JORGE, 59.MIRANDA SALAS JOSE LUIS, 60.MIYADI CARHUAVILCA FRANCISCO HUGO, 61.MORALES CALDERON ARNULFO ALEJANDRO, 62.MORALES URETA GUSTAVO ROBERTO, 63.MORGAN LEON STEVEN, 64.MUNARRIZ ALBITRES ROBERTH WILLIAM, 65.OLIVERA VERDE MIGUEL JUAN, 66.PACHECO PUENTE GISELA, 67.PEÑALOZA SERNA MARTHA ISABEL, 68.PEREZ DE LA CRUZ MARIA ISABEL, 69.QUISPE ZUÑIGA MARIA ELENA, 70.RAMIREZ LEON MANUEL JESUS, 71.RAMIREZ PANTA KARLA JOHANNA, 72.REQUEO MORALES CESAR, 73.RIOS REYES ANGELICA ROCIO, 74.RIVERA DEL CARPIO RODRIGUEZ KAREN, 75.ROMERO CHANG ROSA ELVIRA, 76.ROMERO MERCADO VIVIANA LILLIAM, 77.ROSALES TREJO CARLOS ENRIQUE, 78.SAENZ DONAIRE DANTE, 79.SALAS BEJARANO MARLENE, 80.SANDOVAL DOMINGUEZ MEDARDO, 81.SANTA MARIA PALAZA DE LOSSIO MARITZA SUSANA, 82.SANTILLANA APAZA MARIBEL, 83.SENDER NEIRA CARMEN DERIS, 84.SEPULVEDA PINTO JOSEFINA, 85.SOLOGUREN HERMOZA LUIS, 86.SOTO RODRIGUEZ MERYURI, 87.TAGLE PEREZ MARCO ANTONIO, 88.TELLO SOTO MERLY, 89.TELLO VILLALOBOS LUIS, 90.TERRONES ROJAS MARIA, 91.TINCA HUALLPA SONIA LUPE, 92.VARGAS SALCEDO ELSA MARIA, 93.VARGAS TORRES JUAN, 94.VASQUEZ MELGAREJO PABLO AGUSTIN, 95.VASQUEZ VIZCARDO DOMINGO, 96.VEGA TORRES NILA, 97.VIDAL ZAPATA ABIMAEEL HUGO, 98.VILLAGRA MATTOS CESAR y 99.ZEGARRA CHAVEZ CLARA ELIZABETH; **correspondiendo imponer sanción económica a la inspeccionada por este incumplimiento que afecta a 99 (noventa y nueve) trabajadores la cual asciende al 41 % de 6 UIT vigentes en el año 2007**, conforme lo dispone el artículo 39° de la Ley N° 28806 y artículo 48° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, concordante con el artículo 24° numeral 24.1 de la norma antes acotada, habiéndose aplicado supletoriamente el artículo 230° inciso 6 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, conforme lo dispone el Undécimo artículo de las Disposiciones Finales y Transitorias de la Ley N° 28806, que señala; como principio de potestad sancionadora administrativa, el concurso de infracciones: "... cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad ... ", siendo el caso pertinente al existir infracción grave y leve, se ha aplicado la de mayor gravedad; **Ley 27735, Decreto Supremo N° 005-2002-TR**: No acreditó haber efectuado el pago de la gratificación legal de **diciembre de 2006**, a favor de los siguientes trabajadores con derecho: 1.ABADIE FERNANDEZ ELIZABETH, 2.AGUILA ASCA LUIS, 3.ALEMAN ROMERO EDWARD MARCIAL, 4.ARDILES VILLASECA JORGE AUGUSTO, 5.AREVALO DE ROBLES MARIA ANGELA, 6.ASPARRIN HUANUCO MONICA RUBI, 7.ATARAMA CAMACHO HUGO, 8.BALDEON TERREÑOS ANA, 9.BAO ZIANI ALICIA RÓXANA, 10.BARDALES GUERRERO ROSA LIDA, 11.BARRENECHEA BRAVO FELIPE, 12.BOCANGEL CAJAMARCA ROBERTO, 13.CABALLERO GUERRERO JAVIER, 14.CABRERA SALAZAR MARLENE, 15.CABRERA VELIZ JOSE ENRIQUE, 16.CADILLO HUAMASI RUBEN, 17.CALDERON LEON JUAN MANUEL, 18.CALLAHUA MEDINA ORLANDO, 19.CALMET IBARRA MARTHA TERESA, 20.CAMPOS GUTIERREZ JOSE, 21.CANDUELAS HERRERA SILVA SOLEDAD, 22.CARILLO CALENZANI ROSE, 23.CARILLO PAUCARCHUCO MIGUEL, 24.CASTRO GODOY JEANNETTE, 25.CESPEDES OSCCO URBANO, 26.CESTI SANCHEZ ROGER AURELIO, 27.CHAVEZ GONZALES FIORELLA CELESTE DE LOS MILAGROS, 28.CHONG CAYETANO CARMEN, 29.COLLANTES LEON ANIBAL, 30.CORREA MEZA JESSICA DENISSE, 31.CORTES RODRIGUEZ ELISABETH AIDA, 32.ESPADIN SANCHEZ LUCIA, 33.ESPEJO

Importante: poner de acuerdo



MINISTERIO DE TRABAJO
Y PROMOCION DEL EMPLEO



THORNDIKE ANTONELLA, 34.FERNANDEZ FERNANDEZ CHRISTINA ALEX, 35.FRANCO CANALES JORGE ALEXANDER, 36.GAMARRA UGAZ EDWIN, 37.GONZALES FLORES ALEX, 38.GONZALES GALVEZ IVAN, 39.GUILLEN HIGGINSON CHRISTIAN DARIO, 40.HARTENS STENNING LARA ALEXANDRA, 41.HERNANDO CASTILLEJO HUMBERTO ALEJANDRO, 42.HINOSTROZA ESPINOZA REYNALDO, 43.IBARRA FERNANDEZ ANA ELIZABETH, 44.JAEN GRANDA JEAN, 45.JIMENEZ LOPEZ FRANCISCA, 46.LA ROSA RAVELO LILY DEL ROSARIO, 47.LEON LUDENA CARMEN ROSA, 48.LOPEZ TAYPE CARLOS ALBERTO, 49.LOSSIO SANTA MARIA CARLOS EDUARDO, 50.LOYOLA RODRIGUEZ CARLOS ALBERTO, 51.LOZANO FLORES SEGUNDO DAGOBERTO, 52.LOZANO ROMANI ENRIQUE BRAULIO, 53.LUNA DIAZ RENZO RAUL, 54.LUNA RIVERA JORGE, 55.MANRIQUE RIOFRIO CARMEN LUCIANA, 56.MARTINEZ GUTIERREZ GIOVANA INES, 57.MAURA LAU MAJU GUILLERMINA, 58.MEZA SALAZAR JORGE, 59.MIRANDA SALAS JOSE LUIS, 60.MIYADI CARHUAVILCA FRANCISCO HUGO, 61.MORALES CALDERON ARNULFO ALEJANDRO, 62.MORALES URETA GUSTAVO ROBERTO, 63.MORGAN LEON STEVEN, 64.MUNARRIZ ALBITRES ROBERTH WILLIAM, 65.OLIVERA VERDE MIGUEL JUAN, 66.PACHECO PUENTE GISELA, 67.PEÑALOZA SERNA MARTHA ISABEL, 68.PEREZ DE LA CRUZ MARIA ISABEL, 69.QUISPE ZUÑIGA MARIA ELENA, 70.RAMIREZ LEON MANUEL JESUS, 71.RAMIREZ PANTA KARLA JOHANNA, 72.REQUEO MORALES CESAR, 73.RIOS REYES ANGELICA ROCIO, 74.RIVERA DEL CARPIO RODRIGUEZ KAREN, 75.ROMERO CHANG ROSA ELVIRA, 76.ROMERO MERCADO VIVIANA LILLIAM, 77.ROSALES TREJO CARLOS ENRIQUE, 78.SAENZ DONAIRE DANTE, 79.SALAS BEJARANO MARLENE, 80.SANDOVAL DOMINGUEZ MEDARDO, 81.SANTA MARIA PALAZA DE LOSSIO MARITZA SUSANA, 82.SANTILLANA APAZA MARIBEL, 83.SENDER NEIRA CARMEN DERIS, 84.SEPULVEDA PINTO JOSEFINA, 85.SOLOGUREN HERMOZA LUIS, 86.SOTO RODRIGUEZ MERYURI, 87.TAGLE PEREZ MARCO ANTONIO, 88.TELLO SOTO MERLY, 89.TELLO VILLALOBOS LUIS, 90.TERRONES ROJAS MARIA, 91.TINCA HUALLPA SONIA LUPE, 92.VARGAS SALCEDO ELSA MARIA, 93.VARGAS TORRES JUAN, 94.VASQUEZ MELGAREJO PABLO AGUSTIN, 95.VASQUEZ VIZCARDO DOMINGO, 96.VEGA TORRES NILA, 97.VIDAL ZAPATA ABIMAEEL HUGO, 98.VILLAGRA MATTOS CESAR y 99.ZEGARRA CHAVEZ CLARA ELIZABETH; **correspondiendo** imponer sanción económica a la inspeccionada por este incumplimiento que afecta a **99 (noventa y nueve)** trabajadores la cual asciende al **41 % de 6 UIT vigentes en el año 2007**, conforme lo dispone el artículo 39° de la Ley N° 28806 y artículo 48° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, concordante con el artículo 24° numeral 24.4 de la norma antes acotada; **INFRACCIONES LEVES EN MATERIA DE RELACIONES LABORALES: Decreto Supremo N° 001-98-TR, Decreto Supremo N° 017-2001-TR:** La inspeccionada no acreditó con haber entregado las boletas de pago de remuneraciones correspondiente a los meses de **octubre a diciembre de 2006**, conforme a lo dispuesto en el artículo 19° de la norma antes acotada, afectando dicho incumplimiento a los siguientes trabajadores con derecho según se detalla: 1.DIAZ MEDIAN ALEX, 2.FALA FIAS MAURICIO, 3.HART POTESTA GUIDO y 4.WU VARGAS RAUL, y por el mes de **enero de 2007**, a favor de los siguientes trabajadores con derecho, según se detalla: 1.DIAZ MEDIAN ALEX, 2.FALA FIAS MAURICIO, 3.HART POTESTA GUIDO, 4.WU VARGAS RAUL, 5.AWE LANGSHWAGER OTTO y 6.CINAGER ALBENIZ IVAN, **correspondiendo** imponer sanción económica a la inspeccionada por este incumplimiento que afecta a **06 (seis)** trabajadores la cual asciende al **5 % de 5 UIT vigentes en el año 2007**, conforme lo dispone el artículo 39° de la Ley N° 28806 y artículo 48° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR y artículo 23° numeral 23.2 de la norma antes acotada; **Decreto Supremo N° 001-97-TR y Decreto Supremo N° 004-97-TR:** La inspeccionada no acreditó haber entregado la hoja de liquidación de la compensación por tiempo de servicios correspondiente al periodo vencido de **noviembre de 2006**, a favor de los siguientes trabajadores con derecho, según se detalla: 1.CINAGER ALBENIZ IVAN y 2.AWE LANGSHWAGER OTTO, **correspondiendo** imponer sanción económica a la inspeccionada por este incumplimiento que afecta a **02 (dos)** trabajadores la cual asciende al **5 % de 5 UIT vigentes en el año 2007**, conforme lo dispone el artículo 39° de



MINISTERIO DE TRABAJO
Y PROMOCION DEL EMPLEO



172

la Ley N° 28806 y artículo 48° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, concordante con el artículo 19° de la norma antes acotada; **INFRACCIONES GRAVES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL: Ley N° 26790:** La inspeccionada no acreditó con registrar la inscripción en el seguro social, a los siguientes trabajadores con derecho: 1.ABADIE FERNANDEZ ELIZABETH, 2.AGUILA ASCA LUIS, 3.ALEMAN ROMERO EDWARD MARCIAL, 4.ARDILES VILLASECA JORGE AGUSTO, 5.AREVALO DE ROBLES MARIA ANGELA, 6.ASPARRIN HUANUCO MONICA RUBI, 7.ATARAMA CAMACHO HUGO, 8.BALDEON TERREÑOS ANA, 9.BAO ZIANI ALICIA ROXANA, 10.BARDALES GUERRERO ROSA LIDA, 11.BARRENECHEA BRAVO FELIPE, 12.BOCANGEL CAJAMARCA ROBERTO, 13.CABALLERO GUERRERO JAVIER, 14.CABRERA SALAZAR MARLENE, 15.CABRERA VELIZ JOSE ENRIQUE, 16.CADILLO HUAMASI RUBEN, 17.CALDERON LEON JUAN MANUEL, 18.CALLAHUA MEDINA ORLANDO, 19.CALMET IBARRA MARTHA TERESA, 20.CAMPOS GUTIERREZ JOSE, 21.CANDUELAS HERRERA SILVA SOLEDAD, 22.CARILLO CALENZANI ROSE, 23.CARILLO PAUCARCHUCO MIGUEL, 24.CASTRO GODOY JEANNETTE, 25.CESPEDES OSCCO URBANO, 26.CESTI SANCHEZ ROGER AURELIO, 27.CHAVEZ GONZALES FIORELLA CELESTE DE LOS MILAGROS, 28.CHONG CAYETANO CARMEN, 29.COLLANTES LEON ANIBAL, 30.CORREA MEZA JESSICA DENISSE, 31.CORTES RODRIGUEZ ELISABETH AIDA, 32.ESPADIN SANCHEZ LUCIA, 33.ESPEJO THORNDIKE ANTONELLA, 34.FERNANDEZ FERNANDEZ CHRISTINA ALEX, 35.FRANCO CANALES JORGE ALEXANDER, 36.GAMARRA UGAZ EDWIN, 37.GONZALES FLORES ALEX, 38.GONZALES GALVEZ IVAN, 39.GUILLEN HIGGINSON CHRISTIAN DARIO, 40.HARTENS STENNING LARA ALEXANDRA, 41.HERNANDO CASTILLEJO HUMBERTO ALEJANDRO, 42.HINOSTROZA ESPINOZA REYNALDO, 43.IBARRA FERNANDEZ ANA ELIZABETH, 44.JAEN GRANDA JEAN, 45.JIMENEZ LOPEZ FRANCISCA, 46.LA ROSA RAVELI LILY DEL ROSARIO, 47.LEON LUDEÑA CARMEN ROSA, 48.LOPEZ TAYPE CARLOS ALBERTO, 49.LOSSIO SANTA MARIA CARLOS EDUARDO, 50.LOYOLA RODRIGUEZ CARLOS ALBERTO, 51.LOZANO FLORES SEGUNDO DAGOBERTO, 52.LOZANO ROMANI ENRIQUE BRAULIO, 53.LUNA DIAZ RENZO RAUL, 54.LUNA RIVERA JORGE, 55.MANRIQUE RIOFRIO CARMEN LUCIANA, 56.MARTINEZ GUTIERREZ GIOVANA INES, 57.MAURA LAU MAJU GUILLERMINA, 58.MEZA SALAZAR JORGE, 59.MIRANDA SALAS JOSE LUIS, 60.MIYADI CARHUAVILCA FRANCISCO HUGO, 61.MORALES CALDERON ARNULFO ALEJANDRO, 62.MORALES URETA GUSTAVO ROBERTO, 63.MORGAN LEON STEVEN, 64.MUNARRIZ ALBITRES ROBERTH WILLIAM, 65.OLIVERA VERDE MIGUEL JUAN, 66.PACHECO PUENTE GISELA, 67.PEÑALOZA SERNA MARTHA ISABEL, 68.PEREZ DE LA CRUZ MARIA ISABEL, 69.QUISPE ZUÑIGA MARIA ELENA, 70.RAMIREZ LEON MANUEL JESUS, 71.RAMIREZ PANTA KARLA JOHANNA, 72.REQUEO MORALES CESAR, 73.RIOS REYES ANGELICA ROCIO, 74.RIVERA DEL CARPIO RODRIGUEZ KAREN, 75.ROMERO CHANG ROSA ELVIRA, 76.ROMERO MERCADO VIVIANA LILLIAM, 77.ROSALES TREJO CARLOS ENRIQUE, 78.SAENZ DONAIRE DANTE, 79.SALAS BEJARANO MARLENE, 80.SANDOVAL DOMINGUEZ MEDARDO, 81.SANTA MARIA PALAZA DE LOSSIO MARITZA SUSANA, 82.SANTILLANA APAZA MARIBEL, 83.SENDER NEIRA CARMEN DERIS, 84.SEPULVEDA PINTO JOSEFINA, 85.SOLOGUREN HERMOZA LUIS, 86.SOTO RODRIGUEZ MERYURI, 87.TAGLE PEREZ MARCO ANTONIO, 88.TELLO SOTO MERLY, 89.TELLO VILLALOBOS LUIS, 90.TERRONES ROJAS MARIA, 91.TINCA HUALLPA SONIA LUPE, 92.VARGAS SALCEDO ELSA MARIA, 93.VARGAS TORRES JUAN, 94.VASQUEZ MELGAREJO PABLO AGUSTIN, 95.VASQUEZ VIZCARDI DOMINGO, 96.VEGA TORRES NILA, 97.VIDAL ZAPATA ABIMAEEL HUGO, 98.VILLAGRA MATTOS CESAR y 99.ZEGARRA CHAVEZ CLARA ELIZABETH; **correspondiendo** imponer sanción económica a la inspeccionada por este incumplimiento que afecta a **99 (noventa y nueve)** trabajadores la cual asciende al **41 % de 6 UIT vigentes en el año 2007**, conforme lo dispone el artículo 39° de la Ley N° 28806 y artículo 48° del Decreto Supremo N° 019-2006-TR de la norma antes acotada;



MINISTERIO DE TRABAJO
Y PROMOCION DEL EMPLEO



173

En consecuencia la sanción económica total a imponer a la inspeccionada es el resultado de sumar las infracciones antes mencionadas, las cuales no podrá superar las treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias vigentes en el año en que se constató la infracción, conforme lo dispone el artículo 39° de la Ley N° 28806;

Asimismo, estando a lo consignado en el cuarto considerando de la presente resolución, y conforme a lo previsto en el numeral 48.2 del artículo 48° de la Ley N° 28806, la inspeccionada una vez notificada esta Resolución de multa deberá cumplir con subsanar las infracciones en materia de relaciones laborales y de seguridad social, por las cuales son objeto de sanción;

Por lo expuesto y, en uso de las facultades otorgadas a este Despacho por la Ley N° 28806 y Decreto Supremo N° 019-2006-TR;

SE RESUELVE

CUMPLA la inspeccionada conforme a lo precisado en el sexto considerando de la presente resolución; y

Con lo precisado en el cuarto considerando: **MÚLTASE** a "TELEFONICA MOVILES S.A", con RUC N° 20100177774 y con domicilio ubicado en Avenida Juan de Arona N° 786, Piso 4, Distrito de San Isidro - Lima, con la suma de **S/. 47,817.00 (CUARENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS DIECISIETE Y 00/100 NUEVOS SOLES)**, que deberá abonar en el Banco de la Nación, bajo el concepto de MULTAS - MTPS LIMA, Código de Tributo N° 05290, Sistema Teleproceso, dentro de las veinticuatro (24) horas de haber sido notificado con la presente resolución.

HÁGASE SABER.

Pms/jact


.....
DR. PERCY MACEDA SALDARRIAGA
Sub-Director
Primera Sub Dirección de Inspección Laboral

Contra este acto administrativo procede el medio impugnatorio denominado:

Recurso de Apelación: Es el que se interpone contra resolución emitida por la Autoridad Administrativa de Trabajo de primera instancia, dentro del tercer día hábil posterior a su notificación. Artículo 49° de la Ley N° 28806., Ley General de Inspección del Trabajo.

Asimismo, la inspeccionada está exonerada del pago de la tasa por derecho de apelación, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 6° de la Resolución Ministerial N° 107-2007-TR, que aprueban modificaciones al TUPA del Ministerio.

La Resolución consentida o confirmada tiene mérito ejecutivo respecto de las obligaciones que contiene, conforme a lo dispuesto en el artículo 48°, numeral 48.2 parte in fine de la Ley N° 28806.

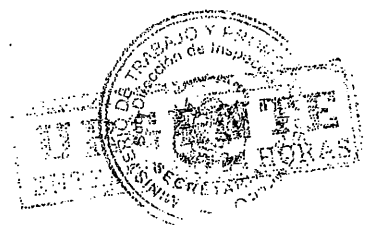
8. Resolución Directoral

Fecha de notificación: 13 de junio de 2007

Telefónica Móviles S.A. es notificada con la Resolución Directoral mediante la cual se confirma la Resolución Sub Directoral.



MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO



59882

CEDULA DE NOTIFICACION

CEDULA NRO: 003-2007

Exp.Nro 09-2007-MTPE/2/12.310

Dependencia Administrativa: MTPE/2/12.3

Destinatario: GREGORIO CAMPOS DE LA CRUZ, WILLIAM CASTAÑEDA FLOREZ Y VERÓNICA ESPINOZA NICHÓ

Domicilio:

Casilla Nro. 3169 COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

Se hace saber que se ha iniciado de oficio: **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

Materia: **INFRACCION AL ORDENAMIENTO JURIDICO SOCIOLABORAL**

Cuaderno: **PRINCIPAL**

Con relación al escrito Nro. _____ del _____

Se ha expedido con fecha: **12/06/2007**

lo siguiente: **R.D.** (Ver reverso y/o Anexos)

lo que notifica a usted con arreglo a Ley.

Se anexa lo siguiente: **R.D. N° 01-2007-MTPE/2/12.3**

con un total de: **05** folios.

2007 JUN 14 AM 6 31
OFICINA DE NOTIFICACIONES JUDICIALES
SECRETARÍA DE JUSTICIA

COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

2663-1

[Handwritten signature]

ELDA ANA INCHAUSTEGUI PAZ
Técnico Administrativo II

Firma y Sello de Secretaría y Sello de Dependencia Administrativa



El día: 13 de Junio de 2007 a horas 8:31 am. me constituí en el domicilio del destinatario requiriendo su presencia y respondió una persona que dijo llamarse: Recepcion se nego a dar datos personales que se identificó con el documento: SE NEGÓ A DAR N° DNI Nro. _____ a quien procedí a entregarle original de la presente notificación y enterado de la misma:

firmó esta copia Se NEGÓ A Firmar.

OBSERVACIONES:

- Se dejó aviso ()
- No se encontró dirección ()
- Se trasladaron a: Recepcion solo Anota sello

PROFILA BERNARDI...
DNI: 00094812



MINISTERIO DE TRABAJO Y
PROMOCION DEL EMPLEO



00046

EXPEDIENTE N° 09-2007-MTPE/2/12.310

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 01-2007-MTPE/2/12.3

Lima, 12 de junio de 2007

VISTO: El recurso de apelación de fecha 15 de mayo de 2007 con registro N° 0000113826-2007, corriente de fojas 348 a 412 de autos y sus ampliaciones presentadas mediante escritos con registro Nos. 0000121523-2007, 0000132406-2007 y 0000133891-2007, interpuesto por **TELEFÓNICA MÓVILES S.A.**, contra la Resolución Sub Directoral N° 001-2007-MTPE/2/12.310 de fecha 09 de mayo de 2007, en el procedimiento sancionador seguido a la recurrente en el marco de 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, (en adelante, el Reglamento);

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, obra en autos de fojas 116 a 173, la Resolución Sub Directoral N° 001-2007-MTPE/2/12.310 de fecha 09 de mayo de 2007 multando a **TELEFÓNICA MÓVILES S.A.** con la suma de S/. 47,817.00 (Cuarenta y Siete Mil Ochocientos Diecisiete y 00/100 Nuevos Soles), por haber incurrido en las infracciones consignadas en el cuarto considerando de dicha resolución;

SEGUNDO: Que, mediante Acta de Infracción N° 596-2007 de fecha 05 de marzo de 2007, obrante de fojas 01 a 20 del expediente, los Inspectores comisionados Luz Isabel Allende De la Cruz, Vanesa Cantuarias Córdova y Luis Alberto Villegas Riojas, consignaron incumplimientos al ordenamiento jurídico sociolaboral en lo relativo a las siguientes materias: Planillas y Boletas de Pago, CTS y Hojas de Liquidación, Vacaciones, Gratificaciones, Horas Extras y Registro en el Régimen de Seguridad Social, siendo responsable de dichos incumplimientos la apelante;

TERCERO: Que, Telefónica Móviles S.A. señala como-pretensión principal de su recurso se declare la nulidad de la resolución venida en alzada por afectar: **i).** La Presunción Constitucional de Inocencia, al no existir prueba suficiente que sustente las infracciones detectadas y que permitan aplicar de manera indubitable el Principio de Primacía de la Realidad; **ii).** Al Debido Proceso y Derecho de Defensa, por contener la resolución impugnada una motivación defectuosa y aparente al basarse en el Acta de Infracción sin merituar los descargos efectuados por la recurrente, toda vez que en la referida Acta los Inspectores comisionados no efectuaron el análisis de cada caso que los llevó a aplicar el Principio de Primacía de la Realidad a favor de 09 supuestos trabajadores denominados *empresarios comisionistas*, cuyos nombres se detallan en el cuarto considerando de la apelada; **iii).** Al Principio de Legalidad, dado que el Acta de Infracción debió contener los Medios de Investigación utilizados para la constatación de los hechos en los que éste se fundamenta de acuerdo a lo requerido en el inciso b) del artículo 54° del Reglamento. Asimismo, la empresa inspeccionada cuestiona la correcta aplicación del



MINISTERIO DE TRABAJO Y
PROMOCION DEL EMPLEO



00046

Principio de Primacía de la Realidad por parte de los Inspectores comisionados, señalando que los *empresarios comisionistas* no mantenían relación laboral con ella puesto que, contrariamente a lo afirmado por los Inspectores, a dichas personas: i). No se les entrega directamente equipos de oficina ni útiles de trabajo; ii). No tienen una jornada de trabajo ni tampoco un horario que evidencie subordinación alguna; iii). No existe obligación por parte de dichos comisionistas de emitir informes periódicos que denote algún tipo de fiscalización o control; iv). No desempeñan las mismas funciones que sus *vendedores de equipo* quienes sí se encuentran registrados en el Libro de Planillas y que se dedican exclusivamente a la venta corporativa o empresarial de equipos telefónicos, formando parte del organigrama y estructura comercial de la misma, lo cual no se asemeja a los parámetros que se aplican a la labor efectuada por los *empresarios comerciales*.

CUARTO: Que, por otro lado, Telefónica Móviles S.A. solicita se ordene el *quebre* del procedimiento sancionador respecto a 49 trabajadores toda vez que, a la fecha de realización de las actuaciones inspectivas, 06 de ellos ya no prestaban servicios a la empresa, 31 de los mismos ya no mantenían vínculo laboral al haber decidido ingresar a trabajar en diferente canal de venta de equipos telefónicos y los 12 restantes mantenían actividades paralelas a su actividad de comisionistas, por lo que no podían estar sujetos a una permanencia horaria. Finalmente, respecto de los incumplimientos que afectan a un grupo de trabajadores que sí mantenían vínculo laboral con la empresa y, en consecuencia, se encontraban registrados en planilla, la recurrente manifiesta lo siguiente: i). Que, el artículo 19º del Decreto Supremo N° 001-98-TR, prevé la posibilidad de que el trabajador no firme la correspondiente Boleta de Pago, siempre y cuando el empleador demuestre que la remuneración fue efectivamente abonada y entregada la boleta al trabajador, tal como sucedía en el presente caso; ii). Que, contrariamente a lo afirmado por los Inspectores comisionados, sí habían cumplido con entregar a sus trabajadores las Hojas de Liquidación de CTS correspondiente al periodo de noviembre de 2006, las mismas que en copia se adjuntaron al escrito de descargos presentado en primera instancia y que no fueron meritados por el inferior en grado al emitir su pronunciamiento; iii). Que, el pago de vacaciones por el periodo 2005-2006 a favor de 12 de sus trabajadores se efectuó de acuerdo a Ley, esto es, antes del inicio del descanso vacacional y no al final de éste como afirman los Inspectores, quienes se vieron inducidos por un error existente en el programa informático *Histórico Detalle de Programación Vacacional* revisado en la correspondiente actuación inspectiva; y, iv). Que, respecto a la supuesta falta de pago por trabajo en sobretiempo desarrollado durante los meses de noviembre y diciembre de 2006, alegó que una parte de los trabajadores afectados convinieron en compensar el tiempo extra laborado mediante los documentos denominados *Compensación de Trabajo en Sobretiempo, Autorizaciones de Trabajo en Sobretiempo, y Control de Asistencia Manual*, documentos que también se adjuntaron al escrito de descargo presentado ante la Primera Sub Dirección de Inspección; y, que respecto al resto de trabajadores, no se pagó el tiempo extra laborado toda vez que se trataba de trabajadores que no se encontraban sujetos a fiscalización inmediata;

QUINTO: Que, el artículo 10º de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 establece las causales de nulidad del acto



MINISTERIO DE TRABAJO Y
PROMOCION DEL EMPLEO



administrativo, entre las cuales señala la contravención a la Constitución, a las Leyes o a las normas reglamentarias, causal invocada por la recurrente al indicar que el inferior en grado al emitir su pronunciamiento no habría aplicado los Principios del Procedimiento Administrativo recogidos en el Artículo IV del Título Preliminar de la referida Ley, contraviniendo de esta manera con lo dispuesto en dicho cuerpo normativo, toda vez que no advirtió los vicios de nulidad que adolecía el Acta de Inspección y que fueron denunciados por la recurrente al efectuar sus descargos de Ley;

SEXTO: Que, luego de la revisión y análisis de los actuados en el presente expediente, esta Dirección ha determinado que, al momento de emitirse la resolución venida en grado, no se han afectado los Principios alegados por la recurrente tales como Legalidad, Debido Procedimiento, Presunción de Inocencia y Derecho de Defensa, por los siguientes fundamentos: i) El Acta de Infracción contiene los requisitos mínimos legales establecidos en el artículo 54º del Reglamento puesto que, contrariamente a lo señalado por la apelante, sí indica los *medios de investigación* utilizados por los Inspectores para la constatación de los hechos en los que se fundamenta el Acta pues, como lo prescribe el artículo 12º del referido Reglamento, uno de los medios para realizar las actuaciones de investigación es la *visita de inspección a los centros y lugares de trabajo*, medio que fue utilizado por los Inspectores y debidamente consignado en el Acta, concurriendo hasta en tres oportunidades a las instalaciones de Telefónica Móviles S.A., lo cual permitió que dichos Inspectores realizaran la investigación correspondiente, constatando hechos y recabando pruebas que los llevó a determinar los incumplimientos por los que fuera sancionada la empresa impugnante, por lo que no hubo vulneración del Principio de Legalidad; ii) Las diligencias de investigación practicadas por los Inspectores comisionados no se basaron sólo en los dichos de un grupo mayor o menor de trabajadores, como equivocadamente lo alega la recurrente, sino que tales Inspectores, en virtud a las facultades inspectivas que le reconoce la Ley en su artículo 5º, verificaron hechos, tuvieron a la vista documentos, como los Contratos de Representación Comercial de Bienes y Servicios, entre otros, y recabaron información de los mismos trabajadores, elementos que en su conjunto generaron convicción en ellos sobre la existencia de vínculo laboral entre todos los llamados *empresarios comisionistas* y Telefónica Móviles S.A., determinando que las características de las labores desarrolladas por dichos empresarios eran exactamente iguales, razón por la cual en el Acta se hizo una sola referencia a los elementos encontrados por los Inspectores para considerar la existencia de la relación laboral referente a todo el grupo de trabajadores sin repetir por cada uno de ellos el mismo análisis por ser reiterativo; asimismo, contrariamente a lo afirmado por la inspeccionada, al emitir su pronunciamiento el inferior en grado desvirtuó los argumentos de descargos tal como se desprende del tercer considerando de la referida resolución; razones por las cuales, no hubo afectación alguna al Derecho de Defensa, Debido Procedimiento ni a la Presunción de Inocencia, máxime si tales argumentos están siendo también merituados en esta instancia;

SÉTIMO: Que, el artículo 2º de la Ley recoge los Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo, entre los cuales se encuentra el Principio de Primacía de la Realidad, el cual se aplicará en caso de discordancia, entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos



MINISTERIO DE TRABAJO Y
PROMOCIÓN DEL EMPLEO



000460

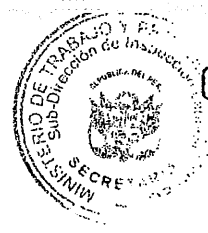
formales, privilegiándose siempre los hechos constatados; dentro de dichos alcances, los Inspectores comisionados en las fechas de realización de las actuaciones inspectivas verificaron no sólo del dicho de un grupo de trabajadores sino de los hechos y documentos que tuvieron a la vista, al hacerse efectivo el requerimiento formulado a la empresa en la diligencia de fecha 31 de enero de 2007 - como son los Contratos de Representación Comercial de Bienes y Servicios de **todos** los *empresarios comerciales*, Reportes del Ranking de Ventas, correos electrónicos de coordinación con funcionarios de la inspeccionada, fotocheck para el registro de ingreso y salida - que dichos *empresarios comerciales* emplean el equipo informático e instalación del centro de trabajo, se les entrega formatos, catálogos, incluso medios telefónicos para el cumplimiento de sus labores, tienen la obligación de mantener cuotas mínimas de ventas anuales y cumplir los objetivos asignados, tienen una jornada de trabajo que a veces excede las 48 horas semanales, están sujetos al control a través de supervisores, tienen la obligación de emitir informes periódicos o cualquier documentación requerida por Telefónica Móviles S.A., deben atender consultas y reclamaciones de clientes aunque no pertenezcan a su cartera, la responsabilidad por la pérdida o deterioro de equipos, la recepción de material y la realización de labores similares a las de los ejecutivos comerciales de la empresa, recibiendo controles periódicos respecto de sus labores, teniendo la obligación de brindar todas las facilidades. La presencia de dichos elementos evidenciaron la desnaturalización del contrato denominado de Representación Comercial de Bienes y Servicios, contrato de naturaleza mercantil, advirtiéndose más bien la existencia de los elementos de un contrato de trabajo, tales como, la prestación personal de labores, el pago de una remuneración por dicha prestación y, evidentemente, de una subordinación, tal como fuera percibido por los Inspectores comisionados aplicando correctamente el Principio de Primacía de la Realidad;

OCTAVO: Que, contrariamente a lo afirmado por Telefónica Móviles S.A., a fin de aplicar el referido Principio para determinar la existencia de una relación laboral, los Inspectores de Trabajo no estaban en la obligación de consignar en el Acta de manera expresa tal aplicación, puesto que al ser un principio ordenador del Sistema de Inspección del Trabajo, los Inspectores realizaron la correspondiente investigación rigiéndose del mismo así como de los demás principios ordenadores, los cuales tampoco fueron consignados en el Acta pero sí aplicados al caso, no restando con ello validez a los hechos verificados, máxime si de acuerdo a lo establecido en el artículo 47° de la Ley, lo consignado en las Actas de Infracción merecen fe mientras no se pruebe lo contrario; no obstante lo anterior, a fin que las Actas de Infracción reflejen claramente el análisis efectuado por los Inspectores comisionados, este Despacho considera conveniente recomendar a éstos que en lo sucesivo hagan mención expresa al Principio de Primacía de la Realidad cuando lo apliquen al caso en concreto;

NOVENO: Que, si bien el artículo 19° del Decreto Supremo N° 001-98-TR, por el cual se establece las Normas Reglamentarias Relativas a la Obligación de los Empleadores de llevar Planillas de Pago, dispone que la firma de la boleta de pago del trabajador será opcional siempre y cuando el empleador **pruebe** el pago de la remuneración y la entrega de dicha boleta al trabajador, debe señalarse que conforme consta en el Acta de Infracción a fojas 05 de autos, al momento de realizarse la visita inspectiva la recurrente no acreditó con haber entregado las correspondientes boletas de pago a 06 de sus trabajadores registrados en planilla respecto de los



MINISTERIO DE TRABAJO Y
PROMOCION DEL EMPLEO



00046

meses de octubre a diciembre de 2006 y enero de 2007, en tal sentido, los documentos adjuntos a su escrito de descargos que acreditarían la efectiva entrega de tales boletas o, en su defecto el pago de la remuneración, están orientados a subsanar la infracción detectada por los Inspectores, por lo que, de considerarlo pertinente, la recurrente deberá acudir ante la instancia correspondiente de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40° de la Ley, máxime si la inspeccionada al momento de efectuarse la diligencia de inspección no realizó manifestación alguna a los Inspectores comisionados respecto al cumplimiento en la entrega de boletas de pagos a sus trabajadores en planilla. Del mismo modo, referente a la documentación adjunta a los descargos que demostraría la entrega de las Hojas de Liquidación por la Compensación por Tiempo de Servicios correspondiente al periodo noviembre de 2006 a favor de 02 de sus trabajadores, así como aquella que probaría una supuesta autorización por trabajo en sobretiempo desarrollado durante los meses de noviembre y diciembre del 2006 por 12 de los trabajadores de la recurrente, cabe señalar que la recurrente deberá, de creerlo conveniente, acudir a la instancia competente para los fines de Ley;

DÉCIMO: Que, en cuanto a la falta de pago por vacaciones del periodo 2005-2006 en desmedro de 12 de los trabajadores de Telefónica Móviles S.A., debe señalarse que, tal como reconoce la apelante, incurrió en error al consignar en su registro informático el pago por dicho concepto en fecha posterior al inicio del descanso vacacional, por lo que, de creerlo conveniente, la referida empresa deberá hacer valer tal argumento por la vía legal pertinente; en consecuencia, corresponde confirmar el pronunciamiento venido en alzada;

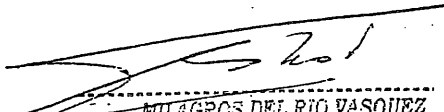
UNDÉCIMO: Que, con relación al pedido de *quiebre* formulado por la inspeccionada en su recurso de apelación, cabe señalar que la Ley ni su Reglamento contemplan la posibilidad de declarar dicho quiebre, por lo que los fundamentos alegados así como la documentación presentada, deberán hacerse valer conforme a ley;

DUODÉCIMO: Que, por lo expuesto en los considerandos precedentes;

SE RESUELVE:

CONFIRMAR la Resolución Sub Directoral N° 001-2007-MTPE/2/12.310 de fecha 09 de mayo de 2007, expedida por la Primera Sub. Dirección de Inspección Laboral, habiéndose con este pronunciamiento causado estado, 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.-


MILAGROS DEL RIO VASQUEZ
DIRECTORA (e)
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN LABORAL