



GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA

GERENCIA REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL



RESOLUCIÓN GERENCIAL REGIONAL N° 008 -2019-GR.CAJ/GRDS

Cajamarca, 14 ENE 2019

VISTO:

El Expediente N° 18-2014-GR.CAJ-DRTPE/DPSC; recurso de apelación de fecha 04 de abril del 2016, interpuesto por el señor MIGUEL LEDESMA INOSTROZA; Oficio N° 397-2018-GR.CAJ-DRTPE (MAD N° 4062683- Fs. 285), de fecha 21 de agosto del 2018, y;

CONSIDERANDO:

Antecedentes:

Que, con Oficio N° 397-2018-GR.CAJ-DRTPE (MAD N° 4162683), de fecha 21 de agosto de 2018, la Directora Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional Cajamarca se dirige al Gerente Regional de Desarrollo Social comunicando su abstención para participar en el presente caso y eleva los actuados a fin de que resuelva conforme corresponda;

Sobre la abstención:

Que, el artículo 97° numeral 2 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS¹, establece como causal de abstención la siguiente: "2. Si se ha tenido intervención como asesor, perito o testigo en el mismo procedimiento, o si como autoridad hubiere manifestado previamente su parecer sobre el mismo, de modo que pudiera entenderse que se ha pronunciado sobre el asunto, salvo la rectificación de errores o la decisión del recurso de reconsideración" (Resaltado nuestro);

Que, en ese sentido, es de verse que la hoy cuestionada Resolución Directoral n.º 031-2016- DRTPE/DPSC (Fs. 248 – 261), de fecha 31 de marzo de 2016, ha sido emitido por la Abogada Yesica Rosa Díaz Quiroz, en su condición de Directora de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional Cajamarca; así, y estando a que el recurso de apelación planteado debe ser conocido por el (la) Director(a) de Trabajo y Promoción del Empleo de esta Entidad, cargo que a la fecha es ocupado por la profesional en comento, corresponde declarar fundada la abstención solicitada, ya que anteriormente ha emitido pronunciamiento sobre este caso. En ese contexto, la Gerencia Regional de Desarrollo Social, en su condición de superior jerárquico, asumirá competencia para resolver el incidente puesto a conocimiento;

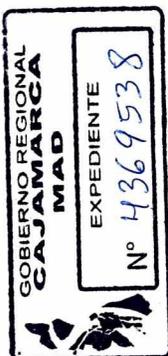
Análisis:

Del hecho que originó el procedimiento sancionador

Que, mediante Orden de Inspección de fecha 21 de enero de 2014, se dio inicio al procedimiento de inspección laboral realizado, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones sociolaborales referidas a: Libros de planillas, boletas de pago, depósitos de CTS, gratificaciones legales, registro de asistencia y prestaciones de salud y sistema previsional. Concluyendo el citado procedimiento con la emisión del Acta de Infracción n.º 39-2014-GR.CAJ-DRTPE/DPSC, de fecha 13 de febrero de 2014 que obra a fojas 223 al 227 del expediente sancionador, el cual determinó proponer una sanción económica de **S/. 5, 928.00 (CINCO MIL NOVECIENTOS VEINTIOCHO CON 00/100 NUEVOS SOLES)**; por incumplimiento de las siguientes normas sociolaborales que a detalle son:

- **INFRACCION GRAVE.-** Contendida en el artículo 31° de la Ley n.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, concordante con el artículo 24, numeral 24.1° del Reglamento de la Ley n.º 28806, aprobado por Decreto Supremo n.º 019-2006-TR y modificatorias que a tenor expresa que: son infracciones graves "No registrar trabajadores (...) en las planillas de pago (...) incurriéndose en una infracción por cada trabajador"
- **INFRACCIÓN GRAVE.-** Contendida en el artículo 31° de la Ley n.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, concordante con el artículo 44, del Reglamento de la Ley n.º 28806, aprobado por Decreto Supremo n.º 019-2006-TR y modificatorias que a tenor expresa que: son infracciones graves "La falta de inscripción (...) de trabajadores u otras personas respecto de las que exista la obligación de inscripción en el régimen de seguridad social en salud (...) sean éstos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado."
- **INFRACCIÓN GRAVE.-** Contendida en el artículo 31° de la Ley n.º 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, concordante con el artículo 44, del Reglamento de la Ley n.º 28806, aprobado por Decreto Supremo n.º 019-2006-TR y modificatorias que a tenor expresa que: son infracciones graves "La falta de inscripción (...) de trabajadores u otras personas respecto de las que exista la obligación de inscripción en el régimen de seguridad en pensiones (...) sean éstos públicos o privados, incurriéndose en una infracción por cada trabajador afectado."

¹ Publicado el 20 de marzo de 2017 en el diario oficial "El Peruano".





GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA

GERENCIA REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

RESOLUCIÓN GERENCIAL REGIONAL N° 008 -2019-GR.CAJ/GRDS



Cajamarca, **14 ENE 2019**

- **INFRACCION MUY GRAVE.-** Contenida en el artículo 31° de la Ley n.° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, concordante con el artículo 46, numeral 46.7° del Reglamento de la Ley n.° 28806, aprobado por Decreto Supremo n.° 019-2006-TR y modificatorias que a tenor expresa que: son infracciones muy graves " *No cumplir oportunamente con el requerimiento de la adopción de medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden sociolaboral.*"

De la Resolución Apelada

Que, con fecha 31 de marzo de 2016, la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, actuando como órgano resolutor de primera instancia, emitió la Resolución Directoral n.° 031-2016-GR-CAJ-DRTPE/DPSC, mediante la cual sanciona a la inspeccionada por haberse acreditado infracciones, muy graves en materia de relaciones laborales. Imponiendo a la recurrente una sanción económica por la suma de **S/. 9, 348.00** (NUEVE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO CON 00/100 NUEVOS SOLES); por incumplimiento en las siguientes materias:



N.°	Materia	Conducta Infractora	Tipo de Infracción (RLGIT)	Trabajadores Afectados	Monto de la multa
01	Relaciones laborales	No registrar al trabajador en la planilla	Artículo 24, numeral 24.1 del D.S N.° 003-97-TR Grave	2	S/. 2280.00
02	Seguro social	Falta de inscripción en el seguro social	Artículo 44 del D.S N.° 003-97-TR Grave	2	S/. 2280.00
03	Seguro social	Falta de inscripción en el seguro pensiones	Artículo 44 del D.S N.° 003-97-TR Grave	2	S/. 2280.00
04	Labor Inspectiva de Trabajo	<i>No cumplir con el requerimiento</i>	Art. 46°, numeral 46.7 del D.S N.° 019-2006-TR, Muy Grave.	2	S/. 2 508.00
Monto Total					S/. 9, 348.00



Del recurso de apelación presentado por la inspeccionada

Que, dentro del plazo establecido por Ley el sujeto inspeccionado interpone recurso de apelación con fecha 04 de abril de 2016, contra de la resolución mencionada ut supra, que solicita se declare fundada su recurso sustentándose principalmente en los siguientes argumentos: (i) Que, el inspector de trabajo pese a que nunca solicitó documentación de los locadores, ha terminado solicitando la incorporación en la planilla, hecho que solo se ha basado en el PDT contraviniendo así flagrantemente la presunción de inocencia y el derecho a la defensa, al concluir en forma incompleta y sesgada que de la revisión de un PDT exista una relación laboral; por lo que se está aplicando en forma indebida el principio de la primacía de la realidad;

Que, mediante Resolución Directoral N° 031-2016-GR-CAJ-DRTPE/DPSC, el inferior en grado impuso una sanción económica de multa a la apelante, ascendente a la suma de **S/. 9, 348.00** (NUEVE MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO CON 00/100 NUEVOS SOLES); por haber incurrido en infracciones, graves y muy graves en materia de relaciones laborales y labor inspectiva;

Que, la inspección de Trabajo constituye una función pública, una responsabilidad del estado. Así, el Estado asume el deber de fomentar el empleo a través de la promoción de condiciones para el progreso social, y económico, las cuales deben de materializar no solo con la creación de normas que regulen la relación de dependencia propia de contrato de trabajo, sino, incluso con su participación como garante del cumplimiento de dichas normas por medio de la implementación de políticas de fiscalización de trabajo: En este orden de ideas se tiene que el sistema de inspección del trabajo tiene dentro de sus principales funciones: LA VIGILANCIA y LA EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS SOCIOLABORALES. Conforme se desprende del artículo 1° de la Ley General de Inspección del Trabajo Ley N° 28806;



GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA

GERENCIA REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

RESOLUCIÓN GERENCIAL REGIONAL N° 008 -2019-GR.CAJ/GRDS



Cajamarca, 14 ENE 2019

Que, el Procedimiento Administrativo Sancionador se encuentra regulado en la Ley N° 28806; por el cual, de acuerdo al numeral 1 del artículo 2° establece respecto al funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores: "Legalidad, con sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes". Asimismo el inciso a) del artículo 44° de la misma norma acotada prescribe la Observación debido proceso, por el cual las partes gozan de todos los derechos y garantías inherentes al procedimiento sancionador, de manera que les permita poner sus argumentos de defensa, ofrecer pruebas y obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho. Bajo esa misma interpretación legal, va en análisis para este despacho la debida motivación que el inferior la debido de realizar al momento de hacer la respectiva graduación de las infracciones correspondientes, en concordancia con el artículo 139 inciso 3) de la Constitución Política del Perú;

Que, el Tribunal Constitucional en reiteras ocasiones ha señalado que el Proceso Administrativo también se rige por estas garantías de administración de justicia. Así, ha dispuesto que (Expediente N° 330-2004-AA/TC) "Sobre la base de la constitución que señala, en su artículo 139°, inciso 3, como todo principio de todo proceso la observancia del debido proceso en las normas de procedimiento administrativo (artículo IV punto 1.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General) se ha venido a entender el principio del debido procedimiento, el mismo que significa que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho (...);

Que, la doble instancia y/o pluralidad de instancia es un principio de la función jurisdiccional, consagrado en el numeral 6) del artículo 139° de la Constitución Política del Estado. Y en este orden lógico jurídico, el derecho a la pluralidad de la instancia, el Tribunal ha sostenido que éste tiene por objeto garantizar que todo justiciable "tenga la oportunidad de que lo resuelto por un órgano jurisdiccional sea revisado por un órgano superior de la misma naturaleza siempre que se haya hecho uso de los medios impugnatorios pertinentes formulados dentro del plazo legal (Expediente N° 03261-2005-AA/TC);

Que, atendiendo al argumento de la apelante en donde manifiesta que el inspector de trabajo aplicado indebidamente el principio de primacía de la realidad; al respecto es necesario recurrir a lo que establece la norma sobre la aplicación Del Principio De Primacía De La Realidad, en donde supone que ante cualquier situación en que se produzca una discordancia entre lo que efectivamente sucede, el Derecho prefiere la realidad antes que lo que las partes pueden manifestar. En materia laboral algunos empleadores tienden a esconder verdaderas relaciones de trabajo (bajo relación de subordinación) tras supuestas relaciones civiles (contratos de locación de servicios, principalmente). La aplicación del PRINCIPIO DE PRIMACIA DE LA REALIDAD tiene un correlato importante, toda vez que después de reconocerse la existencia de una relación laboral, es de aplicación el principio protector, que en el fundamento del DERECHO LABORAL. Así, lo señalado ha sido reconocido en distintos niveles, ya sea desde el punto de vista legal (por ejemplo, a través del artículo 4 del D.S. No. 003-97-TR o a través de la Ley General de Inspección del Trabajo) como a nivel jurisprudencial (a través de reiterada y permanente jurisprudencia a todos los niveles e, inclusive, a través del Pleno Jurisprudencial Laboral del año 2000; La primacía de la realidad es un principio rector de la función inspectiva del Ministerio de Trabajo. En la verificación del cumplimiento de las normas laborales se aplica el principio de primacía de la realidad, "el cual determina que se deba privilegiar los hechos vinculados sustantivamente con el trabajo sobre los actos formales que difieran de la naturaleza de tales situaciones, dentro de los límites establecidos en el Reglamento con respecto a las presunciones relativas a la existencia de la relación laboral";

Que, el principio de la primacía de la realidad será de aplicación en la medida que se acredite la existencia de los elementos esenciales de la relación laboral, en donde los inspectores de trabajo después de identificar cada uno de los elementos existenciales tales como la subordinación, remuneración y la prestación personal de servicios, con plena autoridad requieren al empleador la incorporación en el PDT – Planilla Electrónica a los trabajadores y la desnaturalización de los contratos de locación de servicios. En ese sentido conforme a lo prescrito por los artículos 16 y 47 de la Ley General de Inspección de Trabajo, los hechos constatados por los inspectores de trabajo que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan merecen fe y se presumen ciertos, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los interesados en defensa de sus respectivos derechos e intereses;

Que, en el caso de autos, luego de la revisión de lo actuado en la etapa Inspectora se verifica que en la visita de fecha 21 de enero de 2014, la inspectora comisionada empadrona a seis trabajadores que responde a los nombres de Vanessan Holguín Sifuentes, Yolanda Nuñez Arévalo, María Margarita Fernández Aquino, Patricia Cárdena Bardales, Segundo Martín Álvaro Romero y Ericka Plasencia Alvarado, de quienes solicita la documentación según requerimiento de comparecencia de fecha 21 de enero de 2014; sin embargo ante la presentación de toda la documentación requerida, la inspectora actuante adopta una medida de requerimiento y requiere al inspeccionado que incorpore en la planilla a Amir Orlando Merma Gonzales y Juan Eric Steven Ramírez Alcalde, indicando la inspectora de trabajo que son personas que entregan cartas notariales y notificaciones, siendo estas labores propias de la actividad económica principal del sujeto inspeccionado según recibos por honorarios;

Que, según se verifica del expediente, en ninguna parte del proceso la inspectora actuante ha tenido una entrevista con los locadores de servicios; es más no hay un desarrollo fáctico que demuestre la existencia de una relación laboral de las dos personas requeridas; pues para ello la inspectora de trabajo ha tenido las facultades para poder visitar nuevamente a la empresa y así poder



GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA

GERENCIA REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

RESOLUCIÓN GERENCIAL REGIONAL N° 008-2019-GR.CAJ/GRDS



Cajamarca, 11 4 ENE 2019

entrevistarse con los locadores a fin de poder determinar fehacientemente la existencia de una relación laboral, para así tener que aplicar en forma adecuada el principio de la primacía de la realidad; es decir ha tenido que demostrar la existencia de los tres elementos esenciales de una relación laboral, cosa que no ha sido demostrado en el presente caso. Pues la inspectora de trabajo solo se basó en los recibos por honorarios presentados por el sujeto inspeccionado, para establecer una relación laboral; siendo esta una decisión arbitraria por parte de la inspectora actuante, por cuanto se aplicado el principio de la primacía de la realidad en forma indebida sin mayor sustento factico que demuestre la existencia de una relación laboral entre los locadores y el sujeto inspeccionado; por lo que este despacho aplicando un amplio criterio de ponderación de los hechos, desestima la multa impuesta por el inferior en grado de acuerdo a lo sustentado precedentemente; en ese sentido y al no haberse demostrado la desnaturalización de la locación de servicios entre los locadores Amir Orlando Merma Gonzales y Juan Eric Steven Ramirez Alcalde y el sujeto inspeccionado, se deja sin efecto el requerimiento de fecha 30 de enero de 2018; dejando a salvo el derecho de los locadores para que puedan recurrir a cualquier dependencia en caso demuestren lo contrario;

Que, estando al DICTAMEN N° 141-2018-GR.CAJ/GRDS-PMJV; Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806, modificado con la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29981 y Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA ABSTENCIÓN de la Directora Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional Cajamarca para resolver el pedido formulado por la empresa LEDESMA INOSTROZA MIGUEL, en ese sentido, la Gerencia Regional de Desarrollo Social ASUME COMPETENCIA para resolver el incidente puesto a conocimiento.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el representante legal de la empresa LEDESMA INOSTROZA MIGUEL, identificado con RUC N° 10266197930, en contra de la decisión contenida en la Resolución Directoral N° 031-2016-GR-CAJ-DRTPE/DPSC, de fecha 31 de marzo del 2016, en consecuencia Nula y Sin efecto Legal la misma, por los fundamentos contenidos en el presente dictamen, dejándose a salvo el derecho de los locadores peticionar en la instancia que corresponda.

ARTÍCULO TERCERO: DERIVAR el expediente administrativo a la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo del Gobierno Regional Cajamarca para los fines pertinentes.

ARTÍCULO CUARTO: DISPONER que Secretaría General de esta Entidad NOTIFIQUE la Resolución que se emita a la empresa LEDESMA INOSTROZA MIGUEL, en su domicilio señalado en autos, *domicilio fiscal* ubicado en el Jr. Tarapacá N° 622 – Cajamarca, y a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo, en su *domicilio procesal* sito en el Jr. Baños del Inca N° 230 – Urbanización Cajamarca, de acuerdo a los Arts. 18° y 24° de la Ley N° 27444 y D.S. N° 006-2017-JUS.

ARTÍCULO QUINTO: PUBLICAR la presente resolución en el portal de Transparencia del Gobierno Regional Cajamarca, en el plazo de tres (03) días, en atención a la R.M. N° 398-2008-PCM y al Memorando Múltiple N° 115-2010 –GR.CAJ/GGR, de fecha 08 de julio de 2010.

REGÍSTRESE Y COMUNÍQUESE



GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA
GERENCIA REGIONAL DE DESARROLLO SOCIAL
Abog. Edwin S. Torres Goicochea
GERENTE