

EL DEBER DE MOTIVACIÓN DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DE TRABAJO EN MATERIA INSPECTIVA

César Puntriano Rosas¹

1. INTRODUCCIÓN

Las diversas transformaciones económicas, sociales y técnicas que han afectado no sólo a los países individualmente considerados sino adicionalmente al mundo del trabajo en conjunto, en particular a raíz de la mundialización de la economía y la consiguiente apertura de mercados, generaron durante la transición al tercer milenio interrogantes sobre la oportunidad de reflexionar respecto a un posible cambio de orientación en la distribución de las competencias y responsabilidades en materia de inspección de trabajo, teniendo en consideración factores como el aumento de la diversidad de la mano de obra, y la necesidad de tomar medidas para prevenir la discriminación².

¹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

² Organización Internacional del Trabajo. Inspección del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión 2006. Informe III (Parte 1B). Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). Fuente: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>.

Así, en los países en vías de desarrollo como el nuestro, el objetivo principal sigue siendo la instauración y el funcionamiento, en colaboración con los interlocutores sociales, de un sistema de inspección del trabajo que se ciña a las grandes líneas y principios afirmados en las normas y directrices de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Siguiendo la referida tendencia señalada por la OIT, el 22 de julio de 2006, fue publicada la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante «La Ley»), norma que tiene por objeto regular el Sistema de Inspección del Trabajo, su composición, estructura orgánica, facultades y competencias, de conformidad con el Convenio N° 81 de la Organización Internacional del Trabajo³. Esta norma fue reglamentada por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, publicado el 29 de octubre de 2006.

El Sistema de Inspección del Trabajo, según lo establece la Ley, es un sistema único, polivalente e integrado a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, constituido por el conjunto de normas, órganos, servidores públicos y medios que contribuyen al adecuado cumplimiento de la normativa laboral, de prevención de riesgos laborales, colocación, empleo, trabajo infantil, promoción del empleo y formación para el trabajo, seguridad social, migración y trabajo de extranjeros, y cuantas otras materias le sean atribuidas. Añade la norma que la Inspección del Trabajo es un servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de la normatividad socio laboral y de seguridad social, de exigir responsabilidades administrativas que procedan y orientar y asesorar técnicamente.

En suma, la Inspección del Trabajo tiene como eje central la verificación por parte de los empleadores del cumplimiento de sus obligaciones como tales, en tanto subordinan a personas a cambio de una remuneración. Se busca «proteger a los trabajadores en el ejercicio de su profesión».

Ahora bien los pronunciamientos que la Autoridad Administrativa de Trabajo (en adelante «AAT») emita en el marco de la verificación del cumplimiento de la normatividad socio laboral y de seguridad social que realicen los inspectores de trabajo⁴ no suponen el ejercicio de un poder omnímodo, en la medida que los derechos constitucionales de los empleadores actúan como límite al mismo.

En efecto, el derecho al debido proceso en sede administrativa, o debido procedimiento, tanto en sus vertientes sustantiva y procesal se erige como un

³ Convenio ratificado por el Perú el 1° de febrero de 1960.

⁴ Nuestra legislación señala que existen tres niveles en los servidores denominados inspectores de trabajo: inspectores auxiliares, inspectores y supervisores. Cuando en este trabajo nos refiramos a los inspectores de trabajo comprendemos a las tres categorías indicadas.

límite a ser respetado por la AAT en sus pronunciamientos. En el presente trabajo sustentaremos esta afirmación a partir de la normatividad constitucional, legal así como la posición del Tribunal Constitucional (en adelante «TC»), supremo intérprete de nuestra Constitución Política, al respecto.

2. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EMANADOS DE LA AUTORIDAD LABORAL EN MATERIA INSPECTIVA

Según lo afirma GUZMÁN⁵, se define doctrinariamente como Acto Administrativo a aquella decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, emite unilateralmente la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas.

La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuya aplicación a las actuaciones de inspección del trabajo se efectúa por remisión expresa de las disposiciones contenidas en la Ley o el Reglamento, y de aplicación supletoria sin necesidad de aquella remisión al procedimiento sancionador en materia inspectiva, dispone en su artículo 1.1 que constituyen actos administrativos, «las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta».

En esa medida, cualquier pronunciamiento de la AAT en el curso de un procedimiento inspectivo que produzca efectos jurídicos sobre intereses, obligaciones o derechos, tanto de empleadores como trabajadores calificará como un Acto Administrativo.

El procedimiento inspectivo de acuerdo a nuestra legislación supone la realización de actuaciones de la inspección del trabajo, entendidas como diligencias previas al procedimiento sancionador en materia socio laboral. Si bien en ambas etapas pueden emitirse actos administrativos por parte de la AAT, resulta fundamental el respeto del debido proceso en el procedimiento sancionador a través de la motivación de las resoluciones de la AAT en tanto se impondrán sanciones a los empleadores.

Las actuaciones de de la Inspección del Trabajo pueden iniciarse por orden de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo, a solicitud fundamentada de cualquier otro órgano del Sector Público o cualquier otro órgano jurisdiccional, por decisión interna del Sistema de Inspección del Trabajo, por iniciativa de los inspectores de trabajo, y, a petición de los empleadores y trabajadores; así como, de las organizaciones sindicales.

⁵ GUZMÁN NAPURI, Christian, *La Administración Pública y el Procedimiento Administrativo General*, Página Blanca, Lima, 2004, p. 157.

Dichas actuaciones se clasifican en actuaciones de investigación o comprobatorias (verificación del cumplimiento de obligaciones sociolaborales o de seguridad social) y actuaciones de consulta o asesoramiento técnico, siendo las primeras las que pueden derivar en el inicio de un procedimiento sancionador en tanto se detecten incumplimientos a la normatividad objeto de verificación por parte de los empleadores⁶. Las actuaciones de investigación pueden efectuarse a través de la visita inspectiva al centro de labores, la comparecencia del empleador en las oficinas de los inspectores laborales o de la verificación por parte de la AAT de datos del empleador o sus trabajadores archivados en cualquier entidad como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), Ministerios, Organismos reguladores, entre otros.

El inspector de trabajo, a fin de llevar a cabo la actuación de investigación podrá (i) ingresar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo⁷, haciéndose acompañar en las visitas por los trabajadores, sus representantes, por lo peritos y/o técnicos designados, (ii) obtener copias y extractos de los documentos que ha revisado, (iii) tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el centro de trabajo, realizar mediciones, obtener fotografías, vídeos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, para lo cual deberá notificar al empleador o a su representante de forma previa; (iv) examinar todos los documentos de la empresa, tales como: los libros contables, registros, programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y contabilidad, documentos del Seguro Social; planillas y boletas de pago de remuneraciones; documentos exigidos en la normativa de prevención de riesgos laborales; declaración jurada del Impuesto a la Renta y cualquier otro, siempre que se encuentre relacionado con las materias sujetas a inspección.

Una vez finalizada la diligencia inspectiva, los inspectores podrán, (i) aconsejar y recomendar al empleador el mejor cumplimiento de la normatividad, (ii) advertir al empleador sobre la infracción detectada sin proponer sanciones si es que no se derivan perjuicios directos a los trabajadores, (iii) requerir al empleador para que en un determinado plazo adopte medidas correctivas de la conducta infractora detectada, (iv) requerir al empleador infractor para que modifique sus

⁶ Las actuaciones de consulta o asesoramiento son diligencias que realiza la Inspección de Trabajo de oficio o a pedido de empleadores o trabajadores para asesorarles sobre el mejor cumplimiento de las normas sociolaborales vigentes.

⁷ Si el centro laboral, sometido a inspección coincide con el domicilio de la persona física afectada, deberá obtener su expreso consentimiento o en su defecto autorización judicial.

instalaciones con la finalidad de cautelar la seguridad e higiene ocupacional de su personal, (v) iniciar el procedimiento sancionador emitiendo el acta de infracción respectiva, (vi) ordenar la paralización o prohibición de los trabajos de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores, entre otras medidas.

Los pronunciamientos que contengan las medidas dispuestas por los inspectores, en tanto son actos administrativos, deberán poseer una adecuada motivación como lo desarrollaremos en los numerales siguientes, no debiéndose esta exigencia limitar a las Actas de Infracción que constituyen el inicio del procedimiento administrativo sancionador, ni mucho menos a las resoluciones que imponen las multas.

Las Actas de Infracción deberán contener los hechos constatados por el inspector laboral, la calificación de la infracción, la graduación de la misma y la propuesta de la multa, y la determinación de los responsables solidarios, si los hubiera, entre otros. Advertimos que esta exigencia de contenido mínimo de las actas, contenida en los artículos 46° de la Ley y 54° del Reglamento, constituye una garantía del debido procedimiento en sede administrativas.

Finalmente, luego de presentados los descargos por parte de los empleadores (ejercicio del derecho de defensa) respecto a lo señalado en las Actas de Infracción, la AAT emitirá una resolución que les impone una o varias multas o alternativamente dispondrá el cierre del procedimiento inspectivo. Según el artículo 48° de la Ley, esta resolución debe estar fundamentada, «precisándose el motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida y los trabajadores afectados».

3. LA EXIGENCIA DE MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LA AAT EN EL CURSO DE UNA ACTUACIÓN INSPECTIVA COMO MANIFESTACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA

3.1. Aspectos conceptuales y normativos

El debido proceso, derecho fundamental que posee toda persona natural o jurídica, y en el caso de los actos administrativos emitidos por la AAT, el empleador, puede ser estudiado desde dos aristas, el debido proceso sustantivo y el debido proceso adjetivo.

La faz sustantiva del debido proceso, según lo entiende la doctrina, exige que todos los actos de poder, como normas jurídicas, actos administrativos o resoluciones judiciales, inclusive, sean justos, es decir, que sean razonables y respetuosos de los valores superiores, de los derechos fundamentales y de los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, al

punto que su inobservancia debe ser sancionada con la inaplicación de aquel acto o con su invalidez⁸.

Añade ESPINOSA⁹ que, el debido proceso sustantivo exige que los actos de poder, como normas jurídicas, actos administrativos o resoluciones judiciales sean justos, es decir, que la decisión que se tome no sea arbitraria sino que por el contrario se ajuste al derecho.

Sobre el particular, el Código Procesal Constitucional, a propósito del amparo contra resoluciones judiciales, contempla en el artículo 4° al debido proceso sustantivo y lo define como aquella situación jurídica de una persona en la que se respeta su derecho a obtener una resolución fundada en derecho.

Podemos afirmar que, una manifestación de este debido proceso en sede administrativa o debido procedimiento administrativo es el deber de la autoridad de motivar sus pronunciamientos o actos administrativos. Las resoluciones de la AAT «no deben ser arbitrarias, no deben ser absurdas, es decir, no deben ser producto de un razonamiento viciado de modo que lleven a conclusiones desacertadas»¹⁰. El derecho a la debida motivación implica que la resolución de la autoridad deba ser producto de un razonamiento lógico, basado en el derecho vigente, y que detalle con claridad y precisión los hechos constatados que la llevaron a emitir el pronunciamiento, así como los sustentos jurídicos del mismo.

La faz procesal del debido proceso, o debido proceso adjetivo, es entendida como un conjunto de derechos esenciales que impiden que la libertad y los derechos de los individuos sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho –incluyendo el Estado– que pretenda hacer uso abusivo de éstos. Este uso abusivo, sin duda se generará cuando la AAT no motive sus resoluciones.

Comprende a su vez, al derecho al proceso y derecho en el proceso, donde:

- a) El derecho al proceso, es el relativo a que todo sujeto de derecho debe tener la posibilidad de acceder a un proceso o procedimiento con la finalidad de que el órgano competente se pronuncie sobre su pretensión y le brinde una tutela efectiva¹¹ y diferenciada¹². Además, exige que

⁸ BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo, *Derechos Fundamentales y Proceso Justo*, ARA Editores, Lima, 2001, p. 207.

⁹ Véase, ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy, *Jurisdicción Constitucional, impartición de justicia y debido proceso*, ARA Editores, Lima, 2003.

¹⁰ *Ibid.*, p. 162.

¹¹ Por efectividad nos referimos al derecho que tiene todo sujeto de derecho a que el órgano competente, encargado de pronunciarse sobre su pretensión, dicte oportunamente las medidas necesarias para asegurar la eficacia o ejecución de las decisiones que se emitan y lograr que estas se cumplan.

ningún sujeto de derecho sea afectado o sancionado si es que antes no se inició el proceso o procedimiento correspondiente, garantizando su intervención o participación; por lo tanto, implica también que ningún sujeto de derechos pueda ser sorprendido o afectado, con los resultados de un proceso o procedimiento que no conoció o que no estuvo en aptitud de conocer. De vulnerarse este derecho, la decisión que se emita será nula; y

- b) **El derecho en el proceso**, implica que todo sujeto de derecho que participe en un proceso o en un procedimiento, cuente con un conjunto de derechos esenciales durante su inicio, tramitación y conclusión, incluyendo el respeto por las formas esenciales del procedimiento previamente establecido.

El derecho en el proceso supone que el empleador sea notificado adecuada y oportunamente con resoluciones emitidas en el curso del procedimiento inspectivo, las que deberán encontrarse debidamente motivadas

El Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139.º de la Constitución no sólo tiene una dimensión, por así decirlo, «judicial», sino también una «administrativa» y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, se extiende a «cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (la que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana» (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). Añade el TC que, «es así como también la Corte Interamericana sostiene que «si bien el artículo 8º de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos»(párrafo 69). «(...) Cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. (Párrafo 71) [La Corte ha insistido en estos postulados en los Casos Baena Ricardo, del 2 de febrero de 2001 (Párrafos 124-127), e Ivcher Bronstein, del 6 de febrero de 2001 (Párrafo 105)]».

¹² Nos referimos al derecho que tiene todo sujeto de derecho para que dicho órgano le brinde una tutela que resulte adecuada para solucionar o prevenir en forma real y oportuna los diferentes tipos de conflictos o incertidumbres jurídicas que se le sometan a su conocimiento.

En suma, sostiene el TC, «el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea éste administrativo –como en el caso de autos–, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal».

Vemos pues la importancia, para el Supremo Intérprete de nuestra Constitución, de que la autoridad administrativa, en este caso laboral, cautele el debido proceso de los administrados en el curso del procedimiento inspectivo. Recordemos que nuestra Constitución en su artículo 139-3 consagra al debido proceso como derecho constitucional.

A nivel normativo, la propia Ley General de Inspección del Trabajo en su artículo 44°, recoge como uno de los Principios del procedimiento administrativo sancionador es el de la observación del debido proceso, según el cual, las partes tienen el derecho de obtener una decisión por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo debidamente fundada en hechos y en derecho. Esta exigencia a la AAT de emitir una decisión debidamente fundamentada no es otra cosa que el reconocimiento del deber de motivación de los pronunciamientos de la autoridad laboral recaídos en la etapa sancionadora del proceso inspectivo.

GONZÁLES¹³ afirma con acierto que, según este principio, «se garantiza a las partes participantes del procedimiento, la salvaguarda a sus derechos de defensa, ofrecimiento de pruebas, así como el que la administración otorgue una respuesta debidamente fundamentada (...)».

Por otro lado, la Ley del Procedimiento Administrativo General contempla como requisito general de validez de los actos administrativos, en el numeral 4) de su artículo 3° que «el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico». Esta disposición debe leerse conjuntamente con el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de dicha ley, en el que se señala que «Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende (...) obtener una decisión motivada y fundamentada en derecho (...)».

La motivación del acto administrativo, el numeral 6.1 del artículo 6° de la norma citada, «deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de

¹³ GONZÁLES HUNT, César, «Principios General del Procedimiento», en AA.V.V., *Comentarios a la Ley General de Inspección del Trabajo*, Gaceta Jurídica, Lima, Junio 2008, p. 294.

los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado». En este sentido, debe entenderse a la motivación como la obligación por parte de la Autoridad Administrativa, de argumentar la orientación de los actos administrativos, mecanismo necesario para permitir apreciar su grado de legitimidad y limitar el ejercicio de la arbitrariedad en la actuación pública.

Sobre el derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho, MORÓN¹⁴ afirma que, «(...) consiste en el derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como de las cuestiones propuestas por ellos en tanto hubiesen sido pertinentes a la solución del caso».

Asimismo, el numeral 6.3 del artículo 6° de la Ley 27444 a la letra dice que: «6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto».

En consecuencia, la motivación clara y precisa así como la expedición de una resolución fundada en derecho será fundamental para cautelar los derechos de los administrados, pudiendo éstos impugnar aquellos actos que no cumplan con esta exigencia legal a efectos que los mismos sean declarados nulos o revocados por la autoridad competente.

Complementando lo anterior, el artículo 10° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dispone que, sean nulos aquellos actos administrativos que carezcan de motivación. En el procedimiento de inspección del trabajo, el empleador podrá objetar los actos indebidamente motivados a partir de los recursos correspondientes.

3.2. La posición del Tribunal Constitucional en relación a la motivación de los pronunciamientos de la AAT

El Tribunal Constitucional ha reconocido al derecho a un debido proceso en sede administrativa tanto en su aspecto adjetivo y sustantivo, en reiterados pronunciamientos, tal y como el recaído en el Expediente N° 3075-2006-PA/TC, en cuyo fundamento Cuarto se ha señalado que,

«Como este Colegiado ha tenido oportunidad de señalar mediante uniforme y reiterada jurisprudencia, el debido proceso es un derecho fundamental

¹⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, Lima, 2008, p. 66.

de naturaleza procesal con alcances genéricos, tanto en lo que respecta a los ámbitos sobre los que se aplica como en lo que atañe a las dimensiones sobre las que se extiende. Con relación a lo primero, queda claro que dicho atributo desborda la órbita estrictamente judicial para involucrarse o extenderse en otros campos como el *administrativo*, el corporativo particular, el parlamentario, el castrense, entre muchos otros, dando lugar a que en cada caso o respecto de cada ámbito pueda hablarse de un debido proceso jurisdiccional, *de un debido proceso administrativo*, de un debido proceso corporativo particular, de un debido proceso parlamentario, etc. Por lo que respecta a lo segundo, y como ha sido puesto de relieve en innumerables ocasiones, las dimensiones del debido proceso no solo responden a ingredientes formales o procedimentales, sino que se manifiestan en elementos de connotación sustantiva o material, lo que supone que su evaluación no solo repara en las reglas esenciales con las que se tramita un proceso (juez natural, procedimiento preestablecido, derecho de defensa, *motivación resolutoria*, instancia plural, cosa juzgada, etc.) sino que también, y con mayor rigor, se orienta a la preservación de los estándares o criterios de justicia sustentables de toda decisión (juicio de razonabilidad, juicio de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.). Así las cosas, el debido proceso es un derecho de estructura compleja, cuyos alcances corresponde precisar a la luz de los ámbitos o dimensiones en cada caso comprometidas». (cursiva nuestra).

En el pronunciamiento recaído en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, proceso de amparo seguido por Gonzalo Antonio Costa Gómez contra el alcalde de la Municipalidad Provincial de Tumbes, el Tribunal Constitucional señaló que la motivación de las decisiones administrativas es un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, «como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario». «En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso».

Añade el TC en el Fundamento N° 31 de su sentencia que «(...) la motivación debe otorgar seguridad jurídica al administrado y permitir al revisor apreciar la certeza jurídica de la autoridad que decide el procedimiento; para ello no se debe utilizar las citas legales abiertas, que sólo hacen referencia a normas en

conjunto como reglamentos o leyes, pero sin concretar qué disposición ampara la argumentación o análisis de la autoridad (...).

En la sentencia correspondiente al Expediente N.º 090-2004-AA/TC proceso de amparo seguido por Juan Carlos Callegari Herazo contra el Ministerio de Defensa, el Tribunal expresó que: «(...) el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones». En la medida que una sanción administrativa supone la afectación de derechos, su motivación no sólo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador. De otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes.

Este pronunciamiento ratifica nuestra tesis en el sentido que no solamente las resoluciones emanadas en un procedimiento administrativo sancionador deben encontrarse adecuadamente motivadas, sino todas aquellas que se emitan en el procedimiento inspectivo laboral.

En la resolución recaída en el Expediente N.º 0990-2007-PA/TC, proceso de amparo seguido por Carlos Cavalier Villafranqui contra la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador (CBSSP), el TC sostuvo en el fundamento 6 que, «el inciso 1.2) del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, del Procedimiento Administrativo General, establece el derecho de los administrados de una adecuada motivación en las resoluciones administrativas. Ello servirá para que pueda tener conocimiento de los criterios empleados para la toma de decisiones».

Asimismo, en la sentencia correspondiente al Expediente N.º 01412-2007-PA/TC, proceso de amparo seguido por Juan de Dios Lara Contreras contra los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), el Tribunal ha efectuado un interesante desarrollo sobre la relación entre el debido proceso y la motivación de resoluciones que pasamos a citar:

- «Como ya lo ha expresado el Tribunal Constitucional en abundante sostenida jurisprudencia el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, en cuyo seno se alberga los actos administrativos, a fin de que las personas estén en la posibilidad de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado o de los particulares que pueda afectarlos. Queda claro,

entonces, que la cláusula fundamental contenida en el artículo 139.3 de la Constitución Política del Perú, no es «patrimonio» exclusivo de los procesos jurisdiccionales, sino que el respeto del contenido del debido proceso se hace extensivo a los procesos administrativos públicos (como es el caso de autos) o privados». (Fundamento 8).

- «Dentro de la misma línea de razonamiento este Colegiado ha precisado que dentro de aquel conjunto de garantías mínimas que subyacen al debido proceso se encuentra el derecho a la motivación de las resoluciones, que adquiere vital preponderancia en el caso que nos ocupa, pues es este el derecho que el demandante reclama como vulnerado y por el cual acude a esta instancia en pos de tutela. Por su parte, la doctrina considera que la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la administración» (Fundamento 10).
- «En consecuencia debemos afirmar que el derecho a la motivación de las decisiones administrativas si bien no tiene un sustento constitucional directo, no es menos cierto que forma parte de aquella parcela de los derechos fundamentales innominados que integra la construcción constitucional del Estado que permite apartarse de toda aquella visión absoluta o autoritaria» (Fundamento 11).
- «Hablar de un Estado Constitucional significa hablar de un modelo estatal en el que sus acciones están regidas por el Derecho, lo que trae como correlato que la actuación de la administración deberá dar cuenta de esta sujeción para alejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la administración deberán contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso». (Fundamento 12).
- «Cuando en el considerando precedente se ha hecho referencia al término adecuada motivación, esta debe ser entendida como aquella que genera consecuencias positivas en un Estado de Derecho en el que la protección de los derechos fundamentales se rige como uno de sus principales pilares. Así, por un lado tenemos que una resolución debidamente motivada brinda seguridad jurídica a los administrados, y por otro, sirve como elemento de certeza a la autoridad administrativa que decide el procedimiento». (Fundamento 13).

Un pronunciamiento del TC de importante consulta es la sentencia recaída en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC, en el que afirma que «el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable

frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso». (*negritas y subrayado nuestros*). Aplicando este pronunciamiento del Supremo Intérprete de la Constitución a la jurisdicción administrativa, la AAT se encuentra obligada a motivar adecuadamente sus resoluciones, a fin de evitar justificaciones subjetivas o basadas en su mero capricho.

En cuanto al contenido del debido proceso, en el Expediente. N.º 3943-2006-PA/TC el Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado del mismo se delimita, entre otros, en los siguientes supuestos:

- a) **Inexistencia de motivación o motivación aparente.** Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.
- b) **Falta de motivación interna del razonamiento.** La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.
- c) **Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas.** El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica DWORKIN, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones.

- d) **La motivación insuficiente.** Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la «insuficiencia» de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.
- e) **La motivación sustancialmente incongruente.** El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139°, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.
- f) **Motivaciones cualificadas.-** Resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional o administrativa en nuestro caso, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal.

Como se habrá podido advertir, la motivación de las resoluciones administrativas expedidas por la AAT es fundamental, derivándose su configuración del derecho al debido proceso, por lo que, a decir del TC, es fundamental para un

Estado democrático como el nuestro que se objete todo acto arbitrario (interdicción de la arbitrariedad), lo que exige que la autoridad administrativa, en este caso, la AAT, motive adecuadamente sus resoluciones.

3.3. Lineamientos de la propia AAT y resoluciones emitidas sobre el particular

El 30 de octubre de 2008 la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo aprobó el Lineamiento que establece los «Criterios Técnicos en la declaración de nulidad de las Actas de Infracción», el cual señaló los supuestos que acarrearían la nulidad de las actas de infracción, entre los que cabe resaltar aquél referido al incumplimiento de los requisitos de contenido previstos en la Ley General de Inspección del Trabajo. Como se indicó anteriormente, el artículo 46° de la Ley dispone que las Actas de Infracción deben contener los hechos constatados por el inspector laboral, la calificación de la infracción, la graduación de la misma y la propuesta de la multa, y la determinación de los responsables solidarios, si los hubiera.

Lo anterior evidencia el reconocimiento por parte de la propia autoridad laboral de la importancia de una debida motivación de sus pronunciamientos y por ende, del respeto a un debido proceso en sede administrativa.

Este criterio ha sido también fijado por la autoridad con ocasión de resoluciones emitidas en el curso de procedimientos inspectivos, cómo los que detallamos seguidamente:

a) Aplicación del principio de primacía de la realidad y determinación de la existencia de una relación laboral: Este principio, de acuerdo al maestro Américo PLÁ RODRÍGUEZ¹⁵, supone que «en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de los documentos o acuerdos suscritos entre las partes, debe otorgarse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos».

En materia inspectiva, este principio ha sido recogido normativamente en el artículo 2° de la Ley General de Inspección del Trabajo y en el artículo 3° de su Reglamento. La aplicación de este principio por parte del inspector laboral para determinar la existencia de una relación laboral exige un adecuado razonamiento lógico jurídico y que en el acta correspondiente se detallen los fundamentos que llevan al funcionario inspectivo a considerar que el locador inspeccionado realizaba una labor personal, subordinada y remunerada.

¹⁵ PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, *Los Principios del Derecho del Trabajo*, De Palma, Buenos Aires, 1998,

Así lo ha dispuesto la Dirección de Inspección Laboral de Lima en la Resolución Directoral No. 372-2007-MTPE/2/12.3, cuyo fundamento Tercero citamos seguidamente:

«Tercero: Que, de la revisión del Acta de Inspección (...) se desprende que si bien la Inspectora comisionada consignó que la señora Girón Vargas Rosa Elvira tenía la condición de trabajadora de la inspeccionada al reunir todos los requisitos esenciales de un contrato de trabajo, *en ninguna parte de la misma desarrolló el razonamiento lógico jurídico que motivó dicha calificación, es decir, los elementos que la llevaron a considerar que el servicio que prestaba la señora Girón se desarrollaba de manera personal, que existía una contraprestación por el mismo y, principalmente, que tales labores se realizaban bajo la subordinación de la inspeccionada, de tal manera que pudiera afirmarse que existía discordancia entre los hechos verificados y lo que se advertía del convenio suscrito entre las partes*, en mérito del cual la recurrente afirma que entre ellas existe una relación de naturaleza civil no pudiéndose determinar y establecer una correcta aplicación del Principio de Primacía de la Realidad al requerirse de la actuación de medios probatorios adicionales que no son competencia de esta instancia; por lo que resulta procedente cortar el procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el numeral 15.3 del artículo 15° de la Ley, dejando a salvo lo verificado en autos y el derecho de la persona en mención para que, de ser el caso, lo haga valer por la vía legal correspondiente, en consecuencia, corresponder a este Despacho revocar el pronunciamiento venido en alzada, dejándose sin efecto la sanción económica impuesta. (...)

La insuficiencia de la manifestación dada por las personas comprendidas en la inspección ha sido expresada en la Resolución Sub-Directoral N° 008-08-MTPE/2/12.320, señalándose que «El inspector basa su decisión únicamente en la manifestación dada por la persona, sin precisar si en el presente caso se manifiestan los elementos constitutivos de una relación laboral».

b) Incumplimiento del contenido mínimo del Acta de Infracción detallado en el artículo 54° del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo: El ya citado artículo 54° dispone que el acta de infracción que se extienda debe poseer el siguiente contenido mínimo:

- Identificación del sujeto responsable, *con expresión de su nombre y apellidos* o razón social, domicilio y actividad económica. Idénticos datos de identificación se reflejarán para los sujetos que deban responder solidaria o subsidiariamente. En caso de obstrucción a la labor inspectiva o de empresas informales, se consignarán los datos que hayan podido constarse.

- Los medios de investigación utilizados para la constatación de los hechos en los que se fundamenta el acta.
- Los hechos comprobados por el inspector del trabajo, constitutivos de infracción.
- La infracción o infracciones que se aprecian, con especificación de los preceptos y normas que se estiman vulneradas, su calificación y tipificación legal.
- La sanción que se propone, su cuantificación y graduación, con expresión de los criterios utilizados a dichos efectos. De apreciarse la existencia de reincidencia en la comisión de una infracción, deberá consignarse dicha circunstancia con su respectivo fundamento.
- La responsabilidad que se impute a los sujetos responsables, con expresión de su fundamento fáctico y jurídico.
- La identificación del inspector o de los inspectores del trabajo que extiendan el acta de infracción con sus respectivas firmas.
- La fecha del acta y los datos correspondientes para su notificación.

La AAT en la Resolución Sub-Directoral N° 264-2008-MTPE/2/12.320 ha señalado que el Acta que no contenga alguno de los requisitos enumerados es nula: «El acta inspectiva es nula si no ha consignado los apellidos de los trabajadores supuestamente afectados».

c) Reconocimiento expreso de la AAT del derecho del administrado de obtener una resolución motivada como parte del debido procedimiento administrativo en materia inspectiva: Citamos a continuación la Resolución Directoral N° 009-2008-MTPE/2/12 en la cual la AAT hace una referencia expresa a lo expuesto en el presente trabajo:

«Que, conforme a lo señalado en el numeral 1.2 del artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el Principio del Debido Procedimiento Administrativo implica para el administrado el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho; en concordancia con ello, el numeral 4 del artículo 3° de la citada norma dispone como uno de los requisitos de validez del acto administrativo que este se encuentre debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, lo que no implica que la motivación sea exhaustiva sino que guarden relación y que sean proporcionados con la situación que se resuelve, para que, a través de los mismos el administrado pueda conocer el motivo de la decisión y, de .considerarlo conveniente, ejercer la facultad de contradicción que la ley le reconoce, a través de los medios impugnatorios y se ejercite así el correspondiente control a través de la pluralidad de instancias; (...) de lo expuesto se colige que la Resolución materia de apelación presenta defectos

en la motivación, toda vez que el inferior en grado no ha sustentado debidamente las razones por las que considera que la documentación adjunta al Acta de Inspección, esto es, los contratos de locación de servicios suscritos con las empresas usuarias no desvirtúan las infracciones detectadas».

d) Necesidad de una adecuada motivación para determinar la desnaturalización de la intermediación laboral: Como se recordará, la Ley N° 27626 y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 003-2002-TR regulan la contratación indirecta mediante la provisión de personal para cubrir actividades principales (temporales), complementarias y altamente especializadas de una empresa usuaria o cliente por parte de entidades de intermediación laboral o cooperativas de trabajadores.

Las actividades complementarias objeto de intermediación laboral han sido definidas por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 003-2002-TR como aquellas de carácter auxiliar, no vinculadas a la actividad principal, y cuya ausencia o falta de ejecución no interrumpe la actividad empresarial, tal como las actividades de vigilancia, seguridad, reparaciones, mensajería externa y limpieza. Añade la norma que, la actividad complementaria no es indispensable para la continuidad y ejecución de la actividad principal de la empresa usuaria.

En el curso de una inspección laboral que tenga por objetivo verificar el cumplimiento de la normatividad en materia de intermediación laboral, y por ende la legalidad de la misma, la AAT ha sostenido la importancia de la verificación por parte del inspector de la naturaleza de las actividades realizadas por el personal destacado por la entidad de intermediación laboral y si constituyen parte de la actividad principal de la empresa usuaria.

Así, en la Resolución Directoral N° 067-2008-MTPE/2/12.3, la AAT señaló que «El inspector no ha dejado constancia de haber verificado la naturaleza de las labores desarrolladas por el personal destacado por el service, situación que impide determinar si existe o no desnaturalización de los servicios contratados».

Asimismo, en Resolución Sub-Directoral N° 008-08-MTPE/2/12.320, se afirmó que, «(...)del análisis de las verificaciones efectuadas por los Inspectores comisionados, se puede establecer que, si bien es cierto los inspectores concluyen en la obligación de la empresa inspeccionada de registrar en su Planilla de pago al personal destacado por las empresas de servicios, por considerar que estos realizan labores directamente vinculadas a la actividad principal de la inspeccionada, no llegan a determinar fehacientemente ello ni a argumentar válidamente dicho razonamiento (...). Asimismo, respecto al personal destacado, los Inspectores actuantes se limitan a señalar la actividad que realizan, sin aportar mayor información respecto del posible vínculo que pueda establecerse

con la inspeccionada, sin fundamentar de manera válida la razón por la cual este personal debería ser registrado en la Planilla de la empresa inspeccionada».

De lo señalado en este acápite podemos afirmar que la AAT recoge la importancia de una adecuada motivación de sus pronunciamientos, como manifestación del debido proceso de los administradores, hecho que abona a favor de exigir que en las resoluciones de la AAT se cumpla con dicho principio.

4. CONCLUSIONES

En todo Estado de Derecho la arbitrariedad no tiene cabida en tanto la misma se encuentra prohibida, desde que la exigencia de un debido procedimiento y en particular de la motivación de las resoluciones de la AAT operan como una barrera frente a cualquier acto abusivo de la Administración Pública.

El derecho al debido proceso, puede ser visto desde dos perspectivas, (i) faz sustantiva o debido proceso sustantiva, (iii) faz procesal. El primero de ellos supone la emisión de una resolución arreglada a derecho cuyo razonamiento deba encontrarse suficientemente motivado, y el segundo la exigencia de una motivación especial de los pronunciamientos de la administración.

Las resoluciones emanadas en el curso de un procedimiento administrativo no son ajenas a dicha exigencia de motivación y por ende respeto del debido procedimiento administrativo del empleador, en la medida que se trata de un derecho fundamental que puede ser vulnerado con pronunciamientos de la Inspección de Trabajo que carezcan de un adecuado respaldo de la decisión de la AAT basada en constataciones fácticas y aplicación de las normas pertinentes.

Así, serán inadmisibles pronunciamientos oscuros, ambiguos, con sustentos genéricos, o constataciones basadas solamente en el dicho (manifestación) de los interesados, o que carezcan de un razonamiento lógico jurídico adecuado que evidencien las razones que llevaron al inspector o a la AAT a tomar una determinada decisión.

De existir pronunciamientos deficientemente motivados, el administrado podrá solicitar la nulidad de los pronunciamientos siguiendo los cauces legales previstos en las normas específicas, tales como descargos (tratándose de Actas de Infracción), apelaciones (ante resoluciones de multa) o pedidos a quien emitió la resolución o al superior jerárquico.