



EXPEDIENTE N° 481-2012-MTPE/1/20.4

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 134-2013-MTPE/1/20.4

Lima, 28 de febrero de 2013.

**VISTO:** El recurso de apelación, y sus recaudos, ingresado con número de registro 0000092596-2012, que obra en autos de fojas 65 a 91, interpuesto por la **MUNICIPALIDAD DE VILLA EL SALVADOR** contra la Resolución Sub Directoral N° 384-2012-MTPE/1/20.45 de fecha 11 de junio de 2012, expedida en el marco del procedimiento sancionador, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo – Ley N° 28806 (en adelante, la Ley) y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, modificado por Decreto Supremo N° 019-2007-TR (en lo sucesivo, el Reglamento); y,

**CONSIDERANDO:**

**Primero:** Que, obra en autos de fojas 43 a 63, la Resolución apelada que impone sanción de multa a dicha entidad edil con la suma de S/. 69,021.50 (Sesenta y nueve mil veintiuno con 50/100 Nuevos Soles), por haber incurrido en las infracciones consignadas en el decimo sexto considerando de dicha resolución;

**Segundo:** Que, del análisis de autos, se tiene que la resolución apelada se ha expedido a mérito del procedimiento establecido por ley, donde el inferior en grado, en base al Acta de Infracción N° 307-2012-MTPE/1/20.4, que obra en autos de fojas 01 a 16, impuso sanción económica al sujeto responsable por incurrir en las siguientes infracciones en perjuicio de los doscientos cuarenta y tres trabajadores detallados en la misma: i) no haberlos registrado en planilla bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728, ii) no haberles contratado el seguro complementario de trabajo de riesgo, iii) no haber implementado un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, iv) no haberlos formado e informado sobre los riesgos en sus puestos de trabajo, v) no haber implementado condiciones de seguridad en los lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinarias, y vi) no haber elaborado un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo;

**Tercero:** Que, con relación al medio impugnatorio presentado por la entidad apelante, se tiene que en un extremo alega que tanto a los inspectores en el procedimiento inspectivo como a la autoridad competente en la tramitación del presente procedimiento sancionador, les correspondía haberse inhibido en virtud del principio de no avocamiento al conocimiento de causas pendientes ante el Poder Judicial, toda vez que las mismas fueron iniciadas con anterioridad a las actuaciones inspectivas, lo que puede ser corroborado con la relación de procesos judiciales seguidos por los trabajadores adjunta al escrito de descargo;

**Cuarto:** Que, sobre este extremo resulta pertinente citar lo prescrito por el artículo 64° de la Ley N° 27444 "Ley del Procedimiento Administrativo General", que regula la figura de la inhibición en sede administrativa, estableciendo que si: "durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas", recibida ésta "si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos" "la autoridad competente podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio";

**Quinto:** Que, de acuerdo al contenido de la norma glosada, la Autoridad Administrativa de Trabajo no puede determinar su inhibición por cuanto no se cumplen las condiciones señaladas en la misma: 1) Necesidad objetiva de obtener un pronunciamiento





PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo Trabajo  
Transformación Concertada

judicial previo, toda vez que al ser los casos sometidos a la inspección del trabajo, una comprobación del cumplimiento o no de derechos legalmente determinados o establecidos por convenio colectivo, no se requiere que el órgano jurisdiccional se pronuncie previamente para determinar la responsabilidad del empleador; y 2) *Identidad de sujeto, hecho y fundamento*, puesto que el fundamento de las pretensiones son evidentemente distintos: uno relativo a la determinación de responsabilidad administrativa sancionable en ejercicio de la potestad sancionadora del Estado y el otro referido a la determinación de la asistencia o no al demandante del derecho reclamado; del mismo modo, se precisa que los sujetos en el procedimiento administrativo sancionador son la Administración del Trabajo y el empleador inspeccionado, mientras que en un proceso judicial las partes son el trabajador y el empleador, por lo que tampoco coinciden; no configurándose, consecuentemente, la concurrencia de la triple identidad exigida para que la Autoridad Administrativa de Trabajo pueda inhibirse de conocer los asuntos materia del procedimiento sancionador que han motivado la apertura del presente expediente;

**Sexto:** Que, asimismo, cabe señalar que el avocamiento significa la posibilidad de un órgano resolutorio de ejercer o interferir con la labor de otro, de manera tal que le impide cumplir sus funciones o las sustituye, lo cual no sucede en el caso de la inspección del trabajo, toda vez que la misma en nada impide, limita o condiciona lo que el Poder Judicial en uso de su jurisdicción pueda efectuar, salvo que haya emitido un mandato expreso que ordene a la autoridad administrativa que no siga desarrollando su competencia y ésta haya hecho caso omiso, lo que no ha sucedido en el presente caso; siendo pertinente, además, recordar que las decisiones de la Autoridad Administrativa de Trabajo expedidas en última instancia, de acuerdo a Ley, son recurribles ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo;

**Séptimo:** Que, en otro extremo, la recurrente sostiene que la multa impuesta sería un efecto causado por la indebida apreciación de la legislación que regula la gestión presupuestaria, la misma que es de obligatorio cumplimiento, al no haberse tenido en cuenta que el tratamiento de la temática de la contratación administrativa de servicios (denominado por el supremo intérprete de la Constitución como un contrato laboral de naturaleza especial) ha sido diseñada por el legislador precisamente para terminar con el problema del impedimento del sector público de permitir el ingreso de personal;

**Octavo:** Que, frente a lo mencionado, se debe precisar que al tratarse el presente caso de un procedimiento sancionador seguido a un órgano del gobierno local como es la mencionada Municipalidad, teniendo los trabajadores considerados como afectados la categoría de obreros municipales, resulta necesario invocar la vigente Ley N° 27972 "Ley Orgánica de Municipalidades", que en su artículo 37°, segundo párrafo establece lo siguiente: "Los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada, reconociéndoles los derechos y beneficios inherentes a dicho régimen" (Subrayado agregado);

**Noveno:** Que, en tal sentido, al ser el mencionado dispositivo legal, expreso y especial para el caso que nos ocupa, prevalece sobre lo regulado por el Decreto Legislativo N° 1057 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2008-PCM, pese a que en su artículo 2° disponga que el ámbito del aludido régimen de contratación administrativa de servicios es aplicable "*a todas las entidades de la administración pública, entendiendo por ellas al Poder Ejecutivo, incluyendo los ministerios y organismos públicos, de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; al Congreso de la República; al Poder Judicial; a los organismos constitucionalmente autónomos, a los gobiernos regionales y locales y las universidades públicas; y a las demás entidades públicas cuyas actividades se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público.*"; resultando, consecuentemente, lo alegado por la entidad edil, en este extremo, falto de razón justificante legalmente válida;



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo Trabajo  
Transformación Concertada

**Décimo:** Que, a mayor abundamiento cabe resaltar, que en esa línea normativa la Oficina de Asuntos Legales de la Autoridad Nacional del Servicio Civil<sup>1</sup>, en el Informe Legal N° 485-2011-SERVIR/GG-OAJ, señaló lo siguiente: "(...) aun cuando en el artículo 2 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057 se establece que el régimen CAS es aplicable a los gobiernos locales y que una interpretación literal de dicha norma podría llevarnos a validar la contratación de obreros municipales bajo el referido régimen laboral, debe descartarse esta interpretación, toda vez que la misma implicaría desconocer lo establecido en la Ley N° 27972, vigente actualmente y de aplicación privativa a los obreros municipales (...)" (El subrayado es nuestro);

**Undécimo:** Que, finalmente, resulta necesario indicar que de la revisión de la resolución apelada, se advierte que el inferior jerárquico, entre otros, resolvió no acoger la propuesta de sanción por no haber entregado, la recurrente a sus trabajadores, los equipos de protección personal (EPP) de acuerdo a las labores que desarrollan; lo señalado, en razón a que en la medida inspectiva de requerimiento los inspectores no habrían sustentado de qué manera el tipo de trabajo que efectúan constituye riesgo específico presente en el desarrollo de sus funciones, sosteniendo que para ello debieron haber especificado el equipo de protección personal que dichas labores requerían, a fin de que no se vea afectado el derecho de defensa;

**Duodécimo:** Que, de lo descrito se advierte que la autoridad de primera instancia no ha tenido en cuenta que el artículo 14° de la Ley en su parte pertinente prescribe que "Cuando el inspector actuante compruebe la existencia de una infracción requerirá al sujeto responsable de su comisión la adopción, en un plazo determinado, de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones vulneradas"; toda vez que de la lectura de la medida inspectiva de requerimiento y de su anexo respectivo que obran en el expediente de inspección N° 1285-2012, de fojas 25 a 33, se tiene que los inspectores extendieron tal medida teniendo en cuenta el artículo mencionado y su propia finalidad, puesto que se aprecia el hecho descrito como infracción (el sujeto inspeccionado no acredita haber entregado los equipos de protección personal, de acuerdo a la labor desarrollada por sus trabajadores), su base legal respectiva (de acuerdo a lo normado por el Decreto Supremo N° 009-2005-TR y Decreto Supremo N° 007-2007-TR), el otorgamiento de un plazo para acreditar el cumplimiento de lo requerido (dos días hábiles), y el requerimiento a que proceda a adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la referida disposición normativa;

**Decimotercero:** Que, en ese orden de ideas de acuerdo al propio texto de la normativa aludida, es el sujeto responsable quién debe adoptar las medidas tendentes a subsanar el incumplimiento indicado, máxime si por la ocupación descrita en el listado proporcionado por la propia entidad es necesario el uso de equipos de protección personal para proteger la salud y el bienestar de los trabajadores, no existiendo con ello afectación a su derecho de defensa, ni mucho menos impedimento o limitación para que pueda cumplir con dicha medida, la que por su incumplimiento en el presente caso debió ser pasible de sanción;

**Decimocuarto:** Que, no obstante lo indicado en el duodécimo y decimotercer considerandos de la presente, en aplicación del Principio de Celeridad contemplado por el numeral 1.9 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>2</sup>, corresponde que este Despacho revoque el pronunciamiento venido en alza en lo resuelto en el decimotercer considerando, hecho que no incide en el monto de la multa impuesta; y que ordene a la

<sup>1</sup> Organismo técnico especializado, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado.

<sup>2</sup> "1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento."



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

**Trabajo**  
Transformación Concertada

autoridad competente la generación de una nueva orden de inspección a la entidad inspeccionada por el incumplimiento correctamente determinado, que se dejó de sancionar;

**Decimoquinto:** Que, de acuerdo a lo expuesto precedentemente, se tiene que los argumentos esgrimidos por el apelante no enervan el mérito de lo resuelto por el inferior en grado; por lo que corresponde que este Despacho con la precisión efectuada en el considerando anterior emita la confirmatoria de la resolución venida en alzada;

**Decimosexto:** Que, al escrito ingresado con registro N°0000098192-2012, con los documentos que en copia simple adjunta: Agréguese a los actuados del presente procedimiento sancionador, debiéndose precisar que de acuerdo a lo prescrito por el artículo 40° de la Ley la subsanación debe ser acreditada respecto a la totalidad de infracciones detectadas;

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

**SE RESUELVE:**

**REVOCAR EN PARTE** la Resolución Sub Directoral N° 384-2012-MTPE/1/20.45, de fecha 11 de junio de 2012, expedida por la Quinta Sub Dirección de Inspección del Trabajo, conforme a lo expuesto en el decimocuarto considerando; y **CONFIRMAR** lo demás que contiene, la misma que impone la sanción de multa ascendente a la suma de S/. 69,021.50 (Sesenta y nueve mil veintiuno con 50/100 Nuevos Soles); debiéndose precisar que con el presente pronunciamiento se ha causado estado<sup>3</sup>; en consecuencia, devuélvase los de la materia a la oficina de origen para sus efectos. *Al primer otrosí: Téngase presente lo señalado en cuanto fuere de Ley.-*

**HÁGASE SABER.**

RGHC/inf



  
RICARDO GABRIEL HERBOZO COLQUE  
DIRECTOR  
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

<sup>3</sup>Contra los pronunciamientos de segunda instancia no procede medio impugnatorio alguno, al haberse agotado la vía administrativa.