



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 604-2013-MTPE/1/20.44

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° ~~138~~ -2018-MTPE/1/20.4

Lima, 28 MAR. 2018

VISTO: El recurso de apelación con registro N° 183383-2017 obrante en autos¹, interpuesto por EMPRESA DE MANTENIMIENTO Y CONSTRUCCIÓN PARIÑAS S.A. (en adelante, la inspeccionada) contra la Resolución Sub Directoral N° 272-2017-MTPE/1/20.41, de fecha 26 de setiembre de 2017 (en lo sucesivo, la resolución apelada), la cual fue expedida en el marco del procedimiento sancionador que se le sigue, al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo - Ley N° 28806 (en lo subsiguiente, la Ley) y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR² (en lo posterior, el Reglamento); y,

CONSIDERANDO:

Primero: Que, en mérito al Acta de Infracción N° 198-2012³ (en adelante, el Acta), el inferior en grado emitió la resolución apelada, mediante la cual, impuso multa a la inspeccionada por la suma total de S/ 18,067.50 (Dieciocho mil sesenta y siete con 50/100 Soles), por incurrir en las siguientes infracciones: *i)* No contar con su Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo de acuerdo a ley; *ii)* No acreditó haber elaborado Planes y Programas de seguridad y salud en el trabajo, conforme a ley; *iii)* No acreditó haber cumplido con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 10 de diciembre de 2012; afectando con estas infracciones a sesenta (60) trabajadores;

Segundo: Que, la inspeccionada, en ejercicio de su derecho constitucional de defensa y a la pluralidad de instancias interpone recurso de apelación, alegando lo siguiente: *i)* Que, en cuanto a la primera infracción impuesta, se debe decir que la política de seguridad y salud no es otra cosa que el compromiso de cumplir con todos los requisitos legales que se aplican y que están relacionados con los peligros para la seguridad y salud de los trabajadores, es sin duda un marco de referencia para establecer y revisar todos los objetivos del sistema de gestión de seguridad y salud y en esos términos se definió el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo; por lo que no se puede admitir como erróneamente se afirma en la resolución recurrida, que en el Reglamento no se había determinado la política de seguridad y salud y mucho menos en función a ello y a una apreciación subjetiva y no técnico legal, establecer que no han acreditado contar con un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo con arreglo a ley; *ii)* Que, sobre no contar con un Programa Anual de Seguridad y Salud, cabe referir que la inspección de la que fueron objeto se realizó en la sede operativa de El Alto Talara, por lo que su representada únicamente exhibió el plan anual de seguridad del área de trabajo en la que se realizó la inspección, pese a que el Comité de seguridad y salud había aprobado el sistema de gestión de seguridad y salud del 2012, el mismo que a la fecha de la inspección ya se había implementado y por ello, presentaron diversos documentos que acreditaron que la empresa cumplió con la planificación e implementación del programa anual de seguridad y salud en el trabajo del 2012, cumpliéndose con los lineamientos e instrumentos referidos en el artículo 80° del Decreto Supremo N° 005-2012-TR; *iii)* Que, se ha acreditado contar con un Reglamento Interno de Seguridad y Salud y con un Programa Anual de Seguridad y Salud acorde a ley, por lo que el supuesto incumplimiento de la medida de requerimiento deviene en improcedente, al imponer dos multas generadas por un mismo hecho, infringiendo el Principio Non bis in ídem;

¹ De fojas 148 a 152 de autos.

² Modificado por los Decretos Supremos N° 019-2007-TR, 009-2008-TR, 003-2011-TR, 004-2011-TR. 012-2013-TR.

³ De fojas 01 a 16.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 604-2013-MTPE/1/20.44

Tercero: Que, antes de remitirnos a los argumentos de la inspeccionada, cabe señalar que, en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo y por el Principio de Prevención: *“El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral”*. Aunado a ello, por el Principio de Protección: *“Los trabajadores tienen derecho a que el Estado y los empleadores aseguren condiciones de trabajo dignas que les garanticen un estado de vida saludable, física, mental y social, en forma continua. Dichas condiciones deben propender a: A) Que, el trabajo se desarrolle en un ambiente seguro y saludable. B) Que, las condiciones de trabajo sean compatibles con el bienestar y la dignidad de los trabajadores y ofrezcan posibilidades reales para el logro de los objetivos personales de los trabajadores”*⁵;

Cuarto: Que, en cuanto a lo descrito en el punto *i)* del segundo considerando de la presente resolución respecto al Reglamento Interno, advertimos que en la actuación inspectiva tanto de fecha 07 de noviembre de 2012 como en la de fecha 08 de noviembre de 2012, el inspector comisionado requirió a la inspeccionada que presente el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo, cumpliendo la inspeccionada solamente con presentar copias de cargos de entrega de Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST), motivo por el cual extendió un requerimiento de medida inspectiva para que cumpla con acreditar contar con el RISST de acuerdo a ley. De las investigaciones llevadas a cabo por el inspector comisionado se tiene que en la diligencia de verificación de medidas adoptadas (20 de noviembre de 2012) la inspeccionada presentó un documento denominado “Reglamento Interno de Seguridad y Salud-Mantenimiento y Construcciones Pariñas S.A.” que corre de fojas 112 a 130 del expediente investigador, con el que pretendería dar por subsanada la infracción; sin embargo, revisado el Reglamento aportado se evidenció que no cumplía con lo dispuesto por ley, al no haber incluido los Estándares de Seguridad y Salud y de los servicios y actividades conexas de acuerdo a la totalidad de tareas y labores que desempeñan todos los trabajadores en el centro de trabajo;

Quinto: Que, en esta línea, continuando con el análisis de las actuaciones inspectivas, advertimos que en la diligencia de comparecencia de fecha 13 de diciembre de 2012, si bien es cierto que la inspeccionada presentó un borrador de modificación del RISST, también se tiene que de su propio argumento vertido en el escrito de descargo que refiere: *“(…) se cumplió con presentar al inspector un proyecto del reglamento que se estaba elaborando así como el acta de nuestro Comité en el que se había acordado dicha adecuación”*, que no contaba con el Reglamento Internos de Seguridad y Salud, con una estructura mínima de acuerdo a ley, aprobada y firmada por el Comité de Seguridad y Salud de la inspeccionada; de lo que se desprende que no cumplió con subsanar la infracción detectada por el inspector comisionado;

Sexto: Que, posteriormente, en el procedimiento sancionador encontramos que la inspeccionada presentó con su escrito de descargo, un documento denominado Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo que corre de fojas 44 a 101 de autos, sin levantar las observaciones que hiciera el inspector comisionado durante las actuaciones inspectivas; de manera que, no se consideró consignar los estándares de seguridad y de todas las actividades y servicios conexas de acuerdo a nuestra normativa laboral vigente. En este sentido, el inferior jerárquico ha valorado los medios probatorios ofrecidos y desvirtuado los argumentos esgrimidos por la inspeccionada, del quinto al octavo considerando de la resolución impugnada, no habiendo presentado nuevos documentos que merituar;

⁴ Acorde a lo establecido en el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 29783.

⁵ Acorde a lo establecido en el artículo IX del Título Preliminar de la Ley N° 29783.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 604-2013-MTPE/1/20.44

Sétimo: Que, en este contexto, es oportuno resaltar, que el objetivo del Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RI-SST) es que se constituya en una herramienta que contribuya con la prevención en el marco del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, a través del cual, la Gerencia General/Alta Dirección de la empresa, entidad pública o privada, promueva la instauración de una cultura de prevención de riesgos laborales, siendo un instrumento importante para la acción y la cultura preventiva. La inspeccionada, es la principal responsable de la aplicación y cumplimiento del Reglamento y reconoce la trascendencia del involucramiento y compromiso de todo el personal, para avanzar en las mejoras y en la prevención de los riesgos laborales;

Octavo: Que, respecto a lo señalado en el punto *ii)* del segundo considerando de la presente resolución, referido a no contar con un plan de seguridad y salud en el trabajo, en principio, debemos precisar que un Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo, es aquel documento de gestión, mediante el cual el empleador desarrolla la implementación del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, en base a los resultados de la evaluación inicial o de evaluaciones posteriores o de otros datos disponibles, con la participación de los trabajadores, sus representantes y la organización sindical. El Plan Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo está constituido por un conjunto de programas, tales como: - Programa de seguridad y salud en el trabajo. - Programa de capacitación y entrenamiento. - Programación Anual del Servicio o de Seguridad y Salud en el Trabajo, entre otros;

Noveno: Que, en este contexto, se ha acreditado que no ha cumplido con presentar un Plan Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo vigente al año 2012, de la revisión de los medios probatorios ofrecidos durante las actuaciones inspectivas de investigación así como en el presente procedimiento sancionador, encontramos que la inspeccionada sólo ha presentado documentos denominados: "Programa Anual de Actividades de Seguridad", "Objetivos y Metas en Seguridad, Salud Ocupacional y Medio Ambiente", "Programa Anual de Capacitaciones de Seguridad", "Programa Anual de Auditoría Comportamentales" y "Programa de simulacros Mensuales", sin encontrarse debidamente aprobados por el Comité de Seguridad y Salud, los cuales nos demuestran que dichos programas constituirían parte de un Plan Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo. En este sentido, el inferior jerárquico ha desvirtuado lo afirmado por la inspeccionada del noveno al décimo segundo considerando de la resolución cuestionada, evidenciándose que el Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo que corre de fojas 102 a 117 de autos, no se encuentra arreglado a ley, careciendo de información relacionada, entre otras, a la identificación de peligros y evaluación de riesgos laborales y mapa de riesgos; de manera que, se ha configurado la conducta infractora calificada como grave tipificada en el numeral 27.6 del artículo 27° del Reglamento;

Décimo: Que, hecha la aclaración anterior, la inspeccionada no acreditó contar con el mencionado Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo; es así que, contrariamente a lo interpretado por la inspeccionada, el Artículo 46° establece: *"El empleador debe planificar la acción preventiva de riesgos para la seguridad y salud en el trabajo, a partir de una evaluación inicial, que se realizará teniendo en cuenta: las características de los trabajadores, la naturaleza de la actividad, los equipos, los materiales y sustancias peligrosas, y el ambiente de trabajo"*. De manera que, la inspeccionada tiene la obligación de planificar la acción preventiva de riesgos para la seguridad y salud en el trabajo y, para ello, debe elaborar un Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo, conforme lo establece nuestra normativa en seguridad y salud;

Décimo primero: Que, sobre el argumento *iii)* del segundo considerando de la presente resolución, advertimos del análisis de las conductas infractoras sancionadas por el inferior jerárquico, que no se configura la triple identidad exigida en el numeral 11 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que regula el Principio del Non Bis In Ídem, el cual señala: *"No se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del"*



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 604-2013-MTPE/1/20.44

sujeto, hecho y fundamento". Tal afirmación, se sustenta en que, si bien, se aprecia identidad de sujeto, se trata de hechos distintos e independientes, que consisten, por un lado, en incumplir obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo (no acreditar contar con Reglamento Interno de Seguridad y Salud de Trabajo y no contar con Programas o Planes de Seguridad y Salud en el trabajo) y por otro, infracción contra la labor inspectiva (no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 10 de diciembre de 2012); por lo tanto, se afectan distintos fundamentos, entendiéndose que, en el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, se perjudican bienes jurídicos de los trabajadores, en tanto que, con el incumplimiento de una medida inspectiva de requerimiento, se afecta bienes jurídicos de la Administración Pública, como es la labor del Inspector de Trabajo; dicho de otro modo, no concurre la triple identidad que exige la Ley del Procedimiento Administrativo General a fin de aplicar el principio invocado por la inspeccionada;

Décimo segundo: Que, en este orden, amerita indicar que de la revisión y análisis de los actuados en la etapa investigatoria, reflejados en el acta de infracción, así como, de la resolución apelada, y teniendo en cuenta lo dilucidado en los considerandos precedentes, se advierte que tanto la inspectora comisionada, como el inferior jerárquico, han expuesto los hechos probados y las razones jurídicas y normativas que justifican el acto adoptado, observando en estricto, los principios y disposiciones legales contenidas en la Ley, su Reglamento, normas modificatorias y complementarias, habiendo cumplido consecuentemente, con la observancia del principio de legalidad y debido proceso, señalado en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 06-2017-JUS⁶, aplicable supletoriamente al presente procedimiento, de conformidad con el artículo 43° de la Ley, no habiéndose visto afectado su derecho de defensa; teniendo presente que la inspeccionada no aporta nuevos medios probatorios que permitan efectuar un razonamiento distinto, corresponde que este Despacho emita la confirmatoria de la resolución venida en alzada;

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

SE RESUELVE:

CONFIRMAR la Resolución Sub Directoral N° 272-2017-MTPE/1/20.41, de fecha 26 de setiembre de 2017, emitida por la Primera Sub Dirección de Inspección del Trabajo, que impone multa por la suma total de S/ 18,067.50 (Dieciocho mil sesenta y siete con 50/100 Soles); habiendo causado estado, toda vez que, contra las resoluciones de segunda instancia no procede medio impugnatorio al haberse agotado la vía administrativa; en consecuencia, devuélvase los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

HÁGASE SABER.-

ORIGINAL FIRMADO POR LA ABOG. MARIA
MILAGROS DEL RÍO VASQUEZ DIRECTORA (e)
DE LA DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL
TRABAJO.
LO QUE NOTIFICO A USTED CONFORME A LEY

MMDRV/mar

⁶ Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: 1.1. Principio de legalidad.- "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. 1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)".