



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

“Año de la Universalización de la Salud”

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 236-2019-MTPE/1/20.41

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 51-2020-MTPE/1/20.4

Lima, 24 de febrero de 2020.

VISTO: El recurso de apelación con registro N° 7371-2020, obrante en autos<sup>1</sup>, interpuesto por GRUPO POZO S.A.C. (en adelante, el inspeccionado) contra la Resolución Sub Directoral N° 518-2019-MTPE/1/20.41<sup>2</sup>, de fecha 19 de diciembre de 2019 (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-TR<sup>3</sup> (en lo posterior, el Reglamento); y,

**CONSIDERANDO:**

Primero: Que, en mérito al Acta de Infracción 581-2017-MTPE/1/20.4<sup>4</sup> e Informe Final de Instrucción N° 638-2019-MTPE/1/20.49-IF<sup>5</sup>, el inferior en grado emitió la resolución apelada, mediante la cual, impuso multa al inspeccionado por la suma total de S/5 467.50 (Cinco mil cuatrocientos sesenta y siete con 50/100 Soles) por incurrir en la siguiente infracción: No haber acreditado contar con una matriz de identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos conforme a ley;

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 el octavo hecho considerando del acta de Infracción el inspector comisionado señaló: “El Sujeto inspeccionado exhibió los documentos correspondientes a la inducción al puesto de trabajo (Temas: Política, uso de EPP, IPERC, respuesta a emergencia) y actividades específicas (colocación a descombre de moldajes de muros y pilares: Encofrado y Desencofrado) suscritas por el trabajador Maicol Duberli Nicola Bañez”; por tanto, se encuentra acreditado que su representada exhibió los documentos correspondientes sobre las evaluaciones y riesgos en las condiciones de trabajo y las actividades de los trabajadores, con lo que se evidencia el cumplimiento de la norma de seguridad y salud en el trabajo; *ii)* Que, en el noveno considerando del Acta de Infracción N° 581-2017-MTPE/1/20.4, la inspectora actuante señaló que su representada acreditó haber brindado al trabajador equipos de protección personal, documentos debidamente suscritos por el señor Maicol Duberli Nicola Bañez, con lo que también se verifica el cumplimiento de la norma, desestimándose la comisión de la infracción señalada; *iii)* Que, la administración pretende sancionar un hecho que no se subsume en la norma, puesto que los controles de las actividades de trabajo se han cumplido a través de las inducciones de los trabajadores y la sensibilización del trabajo de riesgo, así como ha controlado los riesgos a través de la entrega de EPP; *iv)* Que, la resolución materia de impugnación se pretende realizar un cobro teniendo únicamente como base el Acta de Infracción N° 581-2017-MTPE/1/20.4 el cual contiene contradicciones en su contenido, pues, como se señaló en párrafos anteriores, por un lado se señala que su representada no acreditó contar con una matriz de identificación de peligros y riesgos y por

<sup>1</sup> De fojas 41 a fojas 69 de autos.

<sup>2</sup> De fojas 37 a fojas 39 (vuelta) de autos.

<sup>3</sup> Modificado por los Decretos Supremos N° 019-2007-TR, 009-2008-TR, 003-2011-TR, 004-2011-TR, 012-2013-TR, Ley N° 30222, Decreto Supremo N° 010-2014-TR, Decretos Supremos N° 007-2017-TR, 015-2017-TR, 016-2017-TR y 001-2018-TR.

<sup>4</sup> De fojas 01 a fojas 04 (vuelta) de autos.

<sup>5</sup> Obrante de fojas 29 a fojas 30 (vuelta) de autos.



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

“Año de la Universalización de la Salud”

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 236-2019-MTPE/1/20.41

otro precisa que si exhibió un documento denominado Matriz IPER. Asimismo, si bien en la mencionada acta se señala que en el documento denominado Matriz IPER existen errores, solo se limita a mencionarlos sin dar mayor sustento; por lo que, corrobora que esta vulnera el principio de verdad material y el debido procedimiento;

Tercero: Que, en cuanto a los argumentos de la apelación, resulta imperativo tener presente que la Ley, señala que la Inspección de Trabajo, es el servicio público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral, de la seguridad social, de seguridad y salud en el trabajo, y otras, así como, la de exigir las responsabilidades administrativas que procedan ante eventuales incumplimientos, orientar y asesorar técnicamente en dichas materias, conforme a lo dispuesto en el Convenio N° 81 de la Organización Internacional de Trabajo-OIT;

Cuarto: Que, por otro lado, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 tiene como objetivo promover una cultura de prevención<sup>6</sup> de riesgos laborales en el país, para lo cual cuenta con el deber de prevención de los empleadores, el rol de fiscalización y control del Estado y la participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales, quienes, a través del diálogo social, velan por la promoción, difusión y cumplimiento de la normativa sobre la materia; dicha norma, asimismo, establece la normas mínimas para la prevención de los riesgos laborales, pudiendo los empleadores y trabajadores establecer libremente niveles de protección que mejoren lo previsto en la presente;

Quinto: Que, en cuanto a los argumentos expuestos en los ítems *i), ii) y iii)* del segundo considerando de la presente resolución, cabe señalar que los hechos constatados por el inspector del trabajo que se formalicen en acta 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. Esto es, en concordancia con lo establecido en el artículo 16° de la mencionada ley<sup>7</sup>, que refiere que los hechos se presumen ciertos, en tanto no sean desmentidos por los administrados mediante la presentación de algún medio probatorio que lo desvirtúe, esto se sustenta en que la carga de la prueba recae en quien afirma hechos, conforme lo prescribe el numeral 173.2 del artículo 173°<sup>8</sup> del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Es decir, por mandato de ley, se ha otorgado al Acta de infracción una presunción *iuris tantum* sobre los hechos contenidos en la misma no siendo suficiente el mero dicho del inspeccionado para superarla, sino que hará falta el aporte de las pruebas respectivas para tal fin. Asimismo el tercer párrafo del referido artículo 16° de la Ley dispone: *“El mismo valor y fuerza probatoria tendrán los hechos comprobados por la inspección del Trabajo que se reflejen en los informes así como en los documentos en que se formalicen las medidas inspectivas que se adopten”*; por lo que, de la revisión de lo actuado durante las actuaciones inspectivas y el Acta de Infracción se verificó que el inspeccionado no acreditó haber cumplido con tener una Matriz de Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos conforme a ley, puesto que, si bien exhibió

<sup>6</sup> La Ley N° 29783, Ley de Seguridad y salud en el Trabajo, garantiza en su Artículo I de su Título Preliminar el Principio de Prevención el cual consiste en que 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.

<sup>7</sup> “Artículo 16.- Actas de Infracción (...) Los hechos constatados por los inspectores actuantes que se formalicen en las actas de infracción observando los requisitos que se establezcan, se presumen ciertos sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.”

<sup>8</sup> “Artículo 173.- Carga de la prueba (...) 173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

“Año de la Universalización de la Salud”

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 236-2019-MTPE/1/20.41

durante las actuaciones inspectivas un documento denominado Matriz IPER<sup>9</sup>, no obstante, la metodología desarrollada para la evaluación de riesgos se encontraba errada<sup>10</sup> y no se acreditó la participación del personal en su elaboración, es por ello, que la inspectora comisionada en el anexo I de la Constancia de Actuaciones<sup>11</sup> declaró dicho incumplimiento como insubsanable. Asimismo, resulta necesario precisar que la entrega de equipos de protección personal junto con las inducciones y las capacitaciones otorgadas al trabajador no eximen de responsabilidad al inspeccionado por no haber elaborado la matriz IPER con arreglo a ley<sup>12</sup>, ya que, esta es una obligación independiente a las demás que tiene el empleador dentro del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, cuyo cumplimiento no puede ser acreditado en virtud de la acreditación de otras obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo; por tanto, los referidos argumentos expuestos quedan desvirtuados por no tener asidero legal;

Sexto: Que, con relación al ítem *iv)* del segundo considerando de la presente resolución, es necesario precisar que el Principio de Debido Procedimiento es una garantía que tiene el administrado, a lo largo de todo el procedimiento y presenta tres niveles concurrentes para su aplicación<sup>13</sup>, entre ellos: *a)* derecho al procedimiento administrativo (la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento); *b)* derecho a la no desviación de los fines del procedimiento administrativo (no solo que la administración procedimentalice sus decisiones sino que, cuando aplique un procedimiento administrativo lo haga con el objetivo de producir los resultados esperados y no otros); y *c)* el derecho a las garantías del procedimiento administrativo (cuyo contenido esencial es el derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho). De la misma manera, el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el expediente N° 4289-2004-AA/TC ha expresado en los fundamentos 2 y 3, respectivamente, que “(...) *el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y 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 (...)*”, y que “El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. *Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto- por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial o independiente, derecho de defensa, etc.)*”;

<sup>9</sup> Obrante de fojas 75 a fojas 81 de autos.

<sup>10</sup> “La inspectora comisionada sustenta por que el documento exhibido tiene la metodología errada señalando que: falta tablas de interpretación para determinar el nivel de riesgo, hay diferentes calificaciones de riesgos para una misma señalética, las valoraciones de los niveles de probabilidad no son reales o no están incluidas en las tablas presentadas, muestra identificación errónea de los peligros, la valoración de daños en que se ha efectuado en forma agrupada, no se ha revisado la matriz en el tiempo que indica la ley”.

<sup>11</sup> Obrante a fojas 89 del expediente de actuaciones inspectivas de investigación

<sup>12</sup> “Artículo 77°

La evaluación inicial de riesgos debe realizarse en cada puesto de trabajo del empleador, por personal competente, en consulta con los trabajadores y sus representantes ante el Comité o Supervisor de Seguridad y salud en el Trabajo (...). Adicionalmente, la evaluación inicial debe: a) Identificar la legislación vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo, las guías nacionales, las directrices específicas, los programas voluntarios de seguridad y salud y otras disposiciones que haya adoptado la organización. b) Identificar los peligros y evaluar los riesgos existentes o posibles en materia de seguridad y salud que guarden relación con el medio ambiente de trabajo o con la organización del trabajo. (...)

<sup>13</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima. Gaceta Jurídica. 3ra. Ed. mayo 2004. Pp. 65 y ss.



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

“Año de la Universalización de la Salud”

#### EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 236-2019-MTPE/1/20.41

Séptimo: Que siendo ello así, y de la revisión de los actuados se advierte que se ha desarrollado las actuaciones inspectivas y el presente procedimiento administrativo sancionador respetando los Principios de Legalidad, Verdad material y Debido Procedimiento, toda vez que, que la inspectora actuante, cumplió con emitir el Acta de Infracción N° 581-2017-MTPE/1/20.4, señalando en esta los hechos verificados que la motivaron, la calificación de las infracciones detectadas expresando las normas vulneradas y proponiendo las sanciones de acuerdo a la graduación y cuantificación hecha por esta, cumpliendo de esta manera con las formalidades previstas en el artículo 46° de la Ley, en concordancia con el artículo 54° del Reglamento y además, haber gozado el inspeccionado de todos los derechos y garantías prescritas en el artículo 44° de la Ley; asimismo, en el acta de infracción si se señaló y motivo los errores<sup>14</sup> de la matriz presentada por el inspeccionado y en el presente procedimiento el referido inspeccionado ha podido hacer uso de todos sus derechos, tales como ofrecer pruebas, descargos y ejercer recursos impugnativos en su oportunidad;

Octavo: Que, en este orden de ideas, de lo actuado y del tenor de la resolución apelada este despacho advierte que el inferior en grado ha cumplido con motivar adecuadamente la infracción detectada; puesto que, ha expuesto una relación concreta y directa de los hechos probados, exponiendo las razones jurídicas y normativas que justifican la decisión adoptada, lo que ha permitido obtener un procedimiento sancionador conforme a ley; por tanto, lo alegado por el inspeccionado debe ser desestimado por no tener asidero legal;

Noveno: Que, en este contexto, 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 motivación, legalidad y debido proceso, señalado en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 “Ley del Procedimiento Administrativo General”, aprobado por Decreto Supremo N° 06-2017-JUS<sup>15</sup>, aplicable supletoriamente al presente procedimiento, de conformidad con el artículo 43° de la Ley, no habiéndose visto afectado su derecho de defensa;

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

**SE RESUELVE:**

**CONFIRMAR** la Resolución Sub Directoral N° 518-2019-MTPE/1/20.41, de fecha 19 de diciembre de 2019, emitida por la Primera Sub Dirección de Inspección del Trabajo, que impone multa por la suma total de S/5 467.50 (Cinco mil cuatrocientos sesenta y siete con 50/100 Soles); habiendo causado estado, toda vez que, contra las resoluciones de segunda instancia, no procede medio

<sup>14</sup> Conforme se aprecia en el Tercer Hecho Verificado del Acta de Infracción N° 581-2017-MTPE/1/20.4

<sup>15</sup> **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. (...)”.



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

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

“Año de la Universalización de la Salud”

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 236-2019-MTPE/1/20.41

impugnatorio al haberse agotado la vía administrativa; en consecuencia, devuélvase los de la materia a la oficina correspondiente. Avocándose al presente procedimiento administrativo sancionador el director que suscribe por disposición superior.

HÁGASE SABER.

ORIGINAL FIRMADO POR EL ABOG. CARLOS HINOSTROZA HINOSTROZA  
DIRECTOR (E) DE LA DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO  
LO QUE NOTIFICO A USTED CONFORME A LEY

CHH/gvb