



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

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

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 448-2017-MTPE/1/20.45

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 33 -2019-MTPE/1/20.4

Lima, 28 ENE. 2019

VISTO: El recurso de apelación y anexos con registro N° 107335-2017 obrante en autos¹, interpuesto por WALTER RAMOS CARRIÓN (en adelante, la inspeccionada) contra la Resolución Sub Directoral N° 164-2018-MTPE/1/20.45, de fecha 16 de mayo de 2018 (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° 418-2016³, el inferior en grado emitió la resolución apelada, mediante la cual impuso multa a la inspeccionada por la suma total de S/ 33,772.50 (Treinta y Tres Mil Setecientos Setenta y Dos con 50/100 Soles) por incurrir en infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo siguientes: 1) Por no acreditar con notificar el accidente de trabajo mortal en el plazo de 24 horas de ocurrido el accidente de fecha 25 de enero de 2016, afectando al trabajador Junior José Muñoz Oviden, y 2) No acreditar tener un sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo, afectando con esta infracción al trabajador Junior José Muñoz Oviden y al señor Antonio Ramos Bonifacio;

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, de acuerdo a la manifestación de la señora Carmen Marchinares Rojas, la inspeccionada indica que al parecer inicialmente el accidente de trabajo fue después de haber terminado las labores de evacuación del pozo séptico, por lo que considera que dicho accidente de trabajo, no han sido durante las labores realizadas en el horario de trabajo, sino cuando ya se había terminado dicha labor y que por negligencia del trabajador ocurrieron los hechos, por lo tanto no sería atribuible al recurrente como indica en el considerando sexto de la resolución apelada lo cual no ha sido analizado de manera correcta; ii) Que, no se pronunciado y tomado en cuenta respecto al pronunciamiento del Ministerio Público (décima sexta fiscalía provincial penal de Lima carpeta fiscal N° 41-2016) los cuales obran en autos, quienes después de calificar la denuncia y haber realizado la investigación preliminar, han considerado que el hecho no constituye delito, no siendo justiciable penalmente, por tal motivo es archivada, debiendo de considerar dicho punto al momento de resolver; sin embargo, el inferior en grado ha considerado como una infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, lo cual nos parece que no han considerado de manera correcta los hechos; iii) Que, se ha omitido pronunciarse respecto al escrito de fecha 02 de marzo de 2018, presentado por la señora Silvia Carrión Tafur, viuda de uno de los fallecidos, donde indica que el inspeccionado, es el único sustento económico de la recurrente tiene; al fallecer su esposo, afectando la subsistencia, hecho que no se ha considerado en la presente resolución, asimismo, precisa que la inspeccionada cuenta con un pequeño negocio, y no una gran empresa como el inspector lo ha hecho ver en el Acta de Infracción, actualmente el negocio de la inspeccionada se ha formalizado perteneciendo actualmente a la MYPE, por lo que deberá tenerse en cuenta al momento de resolver; iv) Que, las actuaciones inspectivas de investigación han sido realizadas el 03 de febrero de 2016, y el Acta de Infracción ha sido notificada en el mes de diciembre de 2017, habiendo excedido el plazo máximo de treinta días hábiles contraviniendo con ello lo previsto en el artículo 13° de la Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806, incurriéndose en nulidad; asimismo, indica que las facultades de los funcionarios inspectivos, están delimitados en el artículo 5° de la Ley

¹ De fojas 69 a 74 y anexos de autos.

² Modificado por los Decretos Supremos Decretos Supremos N° 019-2007-TR, N° 009-2008-TR, N° 003-2011-TR, N° 004-2011-TR, N° 012-2013-TR, Ley N° 30222, Decretos Supremos N° 010-2014-TR, N° 007-2017-TR, N° 015-2017-TR, N° 016-2017-TR y N° 001-2018-TR.

³ De fojas 01 a 07 y vueltas de autos.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

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

“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 448-2017-MTPE/1/20.45

General de Inspección del Trabajo y su Reglamento, por lo que, no podrían efectuar interpretaciones de las normas laborales y menos exigir su cumplimiento, según su criterio interpretativo, siendo competencia de las instancias judiciales y por lo tanto, se estaría recayendo en prevaricato y abuso de autoridad, vulnerándose además el principio de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que la inspección laboral no podría exigir el cumplimiento de una obligación que la ley no establece; y v) Que, no se ha tenido en cuenta el debido proceso, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, previstos en las normas generales del procedimiento administrativo, por cuanto de los hechos verificados en el procedimiento, tanto a los testigos como al propietario del lugar donde ocurrieron los hechos y de la verificación de que dichos pozos sépticos no contaban con los planos debidamente acreditados por ante la municipalidad del distrito de San Borja, encontrándose incierta la responsabilidad de la inspeccionada, existiendo testigos que señalan que los fallecidos contaban con el material de seguridad y protección al momento de realizar los trabajos, por lo que se debe reformular lo resuelto;

Tercero: Que, en principio, 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. Asimismo, establece que el Procedimiento Administrativo Sancionador en materia sociolaboral, es el procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones, que se inicia siempre de oficio, mediante Acta de Infracción de la Inspección del Trabajo, y se dirige a que los sujetos identificados como responsables de la comisión de infracciones, presenten sus alegaciones y descargos, así como, la adopción de la resolución sancionadora, que proceda, de los órganos y autoridades competentes para sancionar;

Cuarto: 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”*⁴. 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;

Quinto: Que, sobre lo descrito por la inspeccionada en los puntos i) y v) del considerando segundo de la presente Resolución Directoral, corresponde precisar a la inspeccionada que tanto de la revisión del Acta de Infracción como de la Resolución Sub Directoral, se aprecia que el inspector auxiliar actuante y el inferior en grado han señalado la fundamentación fáctica y legal que motiva la propuesta de sanción y la sanción respectivamente, habiéndose valorado la documentación presentada en la etapa de actuaciones inspectivas como en el procedimiento sancionador. Ahora bien, se tiene que si bien la inspeccionada durante la etapa de actuaciones inspectivas y procedimiento sancionador exhibió documentación en relación a la referida infracción, contrariamente a lo que alega, no acreditó haber cumplido con la notificación del accidente de trabajo mortal en el plazo de 24 horas de ocurrido el accidente mortal acaecido el 25 de enero de 2016, afectando al ex trabajador Junior José Muñoz Oliden, dado que a

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.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

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

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 448-2017-MTPE/1/20.45

folios 123 del expediente investigatorio, la inspeccionada adjunta a la constancia de actuaciones inspectivas de investigación de fecha 19 de febrero de 2016, el Reporte de Notificación de Accidente Mortal presentado por la inspeccionada, con fecha de registro 12 de febrero de 2016, vulnerando lo establecido en el literal a) del artículo 82° de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo que establece: "Todo empleador informa al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo lo siguiente: a) Todo accidente de trabajo mortal"; concordado, con el literal a) del artículo 110° del Decreto Supremo N° 005-2012-TR, que prevé: "La notificación a que se refiere el artículo 82° de la Ley, debe realizarse en los plazos siguientes: a) Empleadores: los accidentes de trabajo mortales y los incidentes peligrosos: dentro del plazo máximo de veinticuatro (24) horas de ocurridos. (...)"; por lo que, corresponde confirmar este extremo de la multa impuesta en la Resolución Sub Directoral;

Sexto: Que, asimismo, el inspector auxiliar comisionado, conforme al ítem séptimo, del Acápite III - Hechos Verificados del Acta de Infracción, ha establecido que la inspeccionada, no ha cumplido con implementar un Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el trabajo, entendiéndose como el conjunto de elementos interrelacionados o interactivos que tienen por objeto establecer una política, objetivos de seguridad y salud en el trabajo, mecanismos y acciones necesarios para alcanzar dichos objetivos, estando íntimamente relacionado con el concepto de responsabilidad social empresarial, en el orden de crear conciencia sobre el ofrecimiento de buenas condiciones laborales a los trabajadores mejorando, de este modo, su calidad de vida, y promoviendo la competitividad de los empleadores en el mercado; lo cual vulnera las disposiciones legales señaladas en el ítem segundo del Acápite V - Normas Sociolaborales Infringidas y Trabajadores Afectados, del Acta de Infracción, no habiéndose vulnerado los principios del procedimiento administrativo invocados por la inspeccionada; por lo que, corresponde confirmar este extremo de la multa impuesta en la Resolución Sub Directoral;

Séptimo: Que, además corresponde apuntar que la exigencia de lo mencionado en los considerandos quinto y sexto de la presente Resolución Directoral, no parte de una actitud discrecional de la administración, sino de lo que la propia normativa que regula la salud y seguridad en el trabajo exige, y que es de obligatorio cumplimiento para todo el sector público y privado; por otra parte, es responsabilidad del empleador vigilar que en el centro de trabajo las labores a desarrollar por los trabajadores cumplan con las exigencias que contempla la referida normativa durante la jornada laboral, no pudiendo trasladar la inspeccionada la responsabilidad del accidente de trabajo mortal suscitado directamente al ex trabajador Junior José Muñoz Oliden; por consiguiente, el cuestionamiento realizado en ese sentido, carece de todo sustento fáctico y legal;

Octavo: Que, respecto a lo expuesto por la inspeccionada en el punto *ii)* del considerando segundo de la presente Resolución Directoral, conviene añadir que el fundamento del presente procedimiento sancionador, es determinar la responsabilidad administrativa sancionable en ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, para comprobar el cumplimiento o no de derechos legalmente determinados o establecidos sobre normas en materia de seguridad y salud en el trabajo sometidos a la Inspección del Trabajo, el cual se encuentra regulado en la Ley y Reglamento sobre la materia, y lo adjuntado por la inspeccionada en su escrito de descargo (notificación personal correspondiente a la carpeta fiscal N° 41-2016, de fecha 04 de octubre de 2016 que contiene la decisión fiscal de la décima sexta Fiscalía Provincial Penal del Distrito Fiscal de Lima obrante a folios 18 a 21 y vueltas de autos), está referido a la determinación de la asistencia o no de un derecho controvertido de competencia penal, que no requiere de un pronunciamiento previo del mismo, para determinar la responsabilidad de la inspeccionada en el presente procedimiento sancionador; por lo que, el presente argumento no desvirtúa lo aseverado por la inspeccionada;

Noveno: Que, de autos no se advierte, cuestionamiento alguno a la Resolución Sub Directoral, lo que implica que dicha resolución no ha perdido eficacia o que se presuma ilegal o inválida, por cuanto el artículo 9° del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General -



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

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

“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 448-2017-MTPE/1/20.45

Ley N° 27444, aprobado por D.S. N° 006-2017-JUS (en adelante el TUO de la LPAG), prescribe que: *“Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”*. En buena cuenta, por el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, se considera que la resolución apelada es un acto administrativo válido y eficaz, pues mientras no exista una resolución judicial firme que declare su invalidez, nulidad o ineficacia, es un acto administrativo de cumplimiento obligatorio, no existiendo justificación legítima para no acatarlo o cumplirlo en su propio término. Lo mismo ocurre con la Orden de Inspección N° 183-2016-MTPE/1/20.4, de fecha 26 de enero de 2016 y el Acta de Infracción, las cuales son plenamente válidas en el presente procedimiento sancionador;

Décimo: Que, respecto al argumento referido en el punto *iii)* del segundo considerando de la presente Resolución Directoral, se advierte a folio 47 de autos, el proveído S/N, de fecha 09 de marzo de 2018, mediante el cual el inferior en grado, da cuenta del escrito con registro N° 037521-2018, agregándose a los antecedentes. Ahora bien, de conformidad con el numeral 1 del artículo 253° del TUO de la LPAG, (de aplicación supletoria al presente procedimiento sancionador), *“Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones: 1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia (...)”*. De lo señalado se concluye que en todo procedimiento sancionador siempre habrá, como mínimo, dos participantes: la Administración y el particular a quien se atribuye la infracción, siendo en el presente caso, la Autoridad Administrativa de Trabajo y la inspeccionada respectivamente; sin embargo, este Despacho, ha realizado la revisión del escrito citado líneas arriba del presente considerando, determinando que las afirmaciones no permiten desvirtuar las infracciones detectadas a la inspeccionada; por lo consiguiente, no cambia el sentido de lo decidido en la Resolución Sub Directoral;

Décimo Primero: Que, asimismo, de acuerdo al numeral 48.1 del artículo 48° del Decreto Supremo N° 012-2013-TR, que modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, (de aplicación para el presente procedimiento sancionador), se establece que: *“Para acceder a las tablas previstas para micro empresas y pequeñas empresas, es requisito que las empresas estén inscritas en el REMYPE antes de la generación de la orden de inspección”*; Ahora bien, que la inspeccionada no acredita oportunamente su condición de microempresa, de manera que, el inferior en grado ha aplicado conforme a Ley, la tabla No MYPE; por lo que, lo alegado por la inspeccionada carece de sustento factico y legal;

Décimo Segundo: Que, en cuanto a lo señalado en el punto *iv)* del segundo considerando de la presente Resolución Directoral, referido a que el Acta de Infracción ha sido notificada a la inspeccionada extemporáneamente lo que deviene en nulidad de la misma, cabe precisar que de acuerdo al artículo 8° del TUO de la LPAG, se establece que es, *“Válido el acto administrativo dictado conforme al ordenamiento jurídico”*. Asimismo, según lo prevé el numeral 16.1 del artículo 16° del TUO de la LPAG, *“El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos”*;

Décimo Tercero: Que, de acuerdo al considerando precedente, el numeral 149.3 del artículo 149° del TUO de la LPAG, establece que: *“El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo”* (énfasis y subrayado es nuestro); En efecto, según lo señala la presente disposición legal, el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime a ésta de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. Agrega la aludida norma, que la actuación administrativa realizada fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. En tal virtud, no existiendo norma alguna que establezca el carácter perentorio del plazo para realizar los actos administrativos emitidos por la Autoridad Administrativa de Trabajo, ni su nulidad por inobservancia del mismo, la notificación que se



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

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

“Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad”

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 448-2017-MTPE/1/20.45

realice vencido el plazo de la referida Acta de Infracción, no la encuentra viciada de nulidad. De igual manera, el hecho que la notificación del Acta de Infracción, se haya realizado extemporáneamente no determina la nulidad del acto materia de notificación, en tanto que dicha notificación no constituye un requisito para la validez del mismo; en consecuencia, lo aseverado en este extremo por la inspeccionada carece de sustento legal; por lo que, no permite desvirtuar las infracciones materia de sanción;

Décimo Cuarto: Que, debemos indicar que, el Acta de Infracción solo constituye una propuesta de sanción acorde a lo prescrito en el literal c) del artículo 46° de la Ley⁶, y que la competencia sancionadora la ostenta la Sub Dirección como primera instancia administrativa, acorde al artículo 41° de la Ley; por lo que, es plenamente valido sancione a la inspeccionada por las conductas infractoras detalladas en el considerando primero de la presente Resolución Directoral, que atentan contra la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo; en consecuencia, no se estaría incurriendo en prevaricato y abuso de autoridad, y menos aún se estaría vulnerando el principio de legalidad, seguridad jurídica; así como la normativa de inspecciones, invocada por la inspeccionada; de modo que, la sanción se encuentra debidamente impuesta;

Décimo Quinto: Que, hechas las consideraciones anteriores, la facultad sancionatoria de la Autoridad Administrativa de Trabajo, al igual que toda facultad y derecho tiene limitaciones, y en el caso de la facultad sancionatoria, el límite expreso es el de la razonabilidad. El resultado de una sanción en el procedimiento inspectivo, no sólo debe ser consecuencia, de que, se han respetado las garantías formales propias de un procedimiento sancionatorio, sino, además, de que sea acorde con el principio de razonabilidad. Es así, que en el presente caso, materia de análisis, se han impuesto las sanciones, aplicando el principio de razonabilidad, teniendo presente la gravedad de la falta cometida y el número de trabajadores afectados, entre otros aspectos, tal como lo prescribe el artículo 38° de la Ley N° 28806;

Décimo Sexto: Que, finalmente, amerita indicar que de la revisión y análisis de los actuados en la etapa investigadora, reflejados en el acta de infracción, imputación de cargos e informe final de instrucción, así como, de la resolución apelada, y teniendo en cuenta lo dilucidado en los considerandos precedentes, se advierte que tanto el inspector comisionado, y 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, debido proceso y probidad, señalado en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁷, aplicable supletoriamente al presente procedimiento, de conformidad con el artículo 43° de la Ley; no habiéndose visto afectado su derecho de defensa; por lo que, corresponde a este Despacho emitir la confirmatoria de la resolución venida en alza;

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

SE RESUELVE:

CONFIRMAR la Resolución Sub Directoral N° 164-2018-MTPE/1/20.45, de fecha 16 de mayo de 2018, emitida por la Quinta Sub Dirección de Inspección del Trabajo, la misma que impone multa por la

⁶ Ley N° 28806 - Ley General de Inspección del Trabajo
Artículo 46°.- Contenido de las Actas de Infracción:

Las Actas de Infracción de la Inspección del Trabajo, reflejarán: "(...) c) La graduación de la Infracción, la propuesta de sanción y su cuantificación, (...)".

⁷ 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 lucha contra la corrupción y la impunidad”

EXPEDIENTE SANCIONADOR N° 448-2017-MTPE/1/20.45

suma total de S/ 33,772.50 (Treinta y Tres Mil Setecientos Setenta y Dos con 50/100 Soles); habiendo causado estado, toda vez que, contra las resoluciones administrativas 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/vhaa