

DIRECCION REGIONAL DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO DEL CALLAO
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO DEL CALLAO

EXPEDIENTE SANCIONADOR: 404-2014-GRC-GRDS-DRTPE-DIT-SDIT
ORDEN DE INSPECCIÓN: 1245-2014-GRC-GRDS-DRTPE-SDIT

RESOLUCIÓN DIRECTORAL Nº 072-2018-GRC-GRDS-DRTPEC-DIT

SUMILLA: SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Callao, 06 de agosto de 2018.

VISTO: El recurso de apelación interpuesto mediante escrito Nº 000817 de fecha 22 de abril de 2016, por la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y ADMINISTRACION TRIBUTARIA**, identificada con **RUC Nº 20131312955**, en contra de la Resolución Sub Directoral Nº 327-2015-GRC-GRDS-DRTPEC-DIT-SDIT, expedida con fecha 23 de diciembre de 2015, en el marco del procedimiento sancionador y al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley General de Inspección del Trabajo - Ley Nº 28806 (en adelante, la **LGIT**) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo Nº 019-2006-TR, y normas modificatorias (en lo sucesivo, el **RLGIT**);

I. ANTECEDENTES

De las actuaciones inspectivas y el procedimiento sancionador

Mediante Orden de Inspección Nº 1245-2014-GRC/GRDS/DRTPE-DIT-SDIT, de fecha 10 de setiembre de 2014, se dio inicio al procedimiento de inspección laboral realizado a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones de seguridad y salud en el trabajo referidas a Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER); Mapa de Riesgos; Gestión Interna de Seguridad y Salud en el Trabajo, Equipos de Protección, Formación e Información sobre Seguridad y Salud el Trabajo, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo: cobertura en salud y cobertura en invalidez - sepelio, las cuales estuvieron a cargo del inspector de trabajo Casas Becerra Wilfredo Antonio, concluyendo el citado procedimiento con la emisión del Acta de Infracción Nº 359-2014 de fecha 07 de noviembre del 2014, la cual, determinó la propuesta de multa por la comisión de una infracción **GRAVE**, por no constituir y/o renovar un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo de acuerdo al numeral 27.12 del artículo 27 del RLGIT; una infracción **GRAVE** por no exhibir un Mapa de Riesgos en lugar visible del centro de trabajo de acuerdo al numeral 27.3 del artículo 27 de la RLGIT;

De la Resolución Apelada

La Subdirección de Inspección del Trabajo, actuando como órgano resolutor de primera instancia, emitió la Resolución Sub Directoral Nº 053-2015-GRC-GRDS-DRTPEC-DIT-SDIT con fecha 25 de marzo de 2015, mediante la cual sanciona a la inspeccionada por haberse determinado infracciones a las normas de Seguridad y Salud en el Trabajo al no haber constituido y/o renovado un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante CSST), por no exhibir un Mapa de Riesgos en el centro de trabajo, por la que se impuso a la recurrente una sanción económica por la suma de **S/ 304,000.00 (TRECIENTOS CUATRO MIL CON 00/100 SOLES)**; por incumplimiento en las siguientes materias:

DIRECCION REGIONAL DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO DEL CALLAO
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO DEL CALLAO

EXPEDIENTE SANCIONADOR: 404-2014-GRC-GRDS-DRTPE-DIT-SDIT
ORDEN DE INSPECCIÓN: 1245-2014-GRC-GRDS-DRTPE-SDIT

N°	MATERIA	NORMA VULNERADA	CONDUCTA INFRACTORA	TIPO LEGAL (REGLAMENTO)	N° TRABAJADORES AFECTADOS	SANCION IMPUESTA
01	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	artículo 29° 31° Ley N° 29783 y art 62° del D.S N°005-2012-TR	No constituir y/ o renovar un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo	Numeral 27.12 del artículo 27° del D.S. N° 019-2006-TR. GRAVE	711	S/. 152,000.00
02	SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	artículo 49° incisos b) y c), Ley N° 29783 artículo 32° inciso d) del D.S N°005-2012-TR,	No exhibir un Mapa de Riesgos en lugar visible del centro de trabajo.	Numeral 27.3 del artículo 27° del D.S. N° 019-2006-TR. GRAVE	711	S/. 152,000.00
MONTO TOTAL DE LA MULTA Reducción al 35% de la deuda total ¹						S/. 304,000.00 S/. 106,400.00

Del recurso de apelación presentado por la inspeccionada.

Dentro del plazo establecido por Ley, la inspeccionada interpone recurso de apelación en contra de la resolución mencionada ut supra; el mismo que sustenta principalmente en los siguientes argumentos:

1. Respecto a la Constitución del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2014-2016, el inspeccionado señala que el proceso electoral para la constitución del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo lo realiza la Organización Sindical Mayoritaria, por lo que siendo SINAUT - SUNAT (SINDICATO NACIONAL DE UNIDAD DE TRABAJADORES DE LA SUNAT), la organización sindical mayoritaria la más representativa, la inspeccionada no podía convocar de manera unilateral la elección de los representantes ante el CSST, pues el compromiso de convocar y conducir dicho proceso electoral lo tenía el mencionado sindicato tal como lo establece el art. 49° del Reglamento de la Ley N° 29783 (aprobado mediante D.S. N° 005-2002-TR), por lo que no se le puede imputar el cumplimiento parcial, defectuoso o tardío de conformar el CSST.

2. En relación al mapa de riesgos, la inspeccionada señala que al constituir una entidad que forma parte de la Administración Pública, formalizó el requerimiento de elaboración de Mapa de Riesgo para la sede de Chucuito de acuerdo a los alcances de la Ley de Contrataciones del Estado, habiendo establecido los Términos de Referencia que determinaba las características técnicas que deberían contar los denominados Mapa de Riesgos.

II. CUESTIONES EN ANÁLISIS

1. Determinar si los argumentos de la recurrente son amparables, al haber sido sancionado por haber incurrido en infracción a la seguridad y salud en el trabajo.

¹ Reducción del 35% de S/ 15,496.25 de acuerdo a lo previsto en la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N°30222.

DIRECCION REGIONAL DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO DEL CALLAO
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO DEL CALLAO

EXPEDIENTE SANCIONADOR: 404-2014-GRC-GRDS-DRTPE-DIT-SDIT
ORDEN DE INSPECCIÓN: 1245-2014-GRC-GRDS-DRTPE-SDIT

2. Establecer si corresponde confirmar, revocar o declarar la nulidad de la resolución materia de apelación. En ese orden de ideas, es necesario que este despacho determine, si lo desarrollado por el inspector comisionado, al momento de hacer la calificación de la infracción, obedece realmente a la sanción propuesta que objeta el apelante.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, estando a la materia de inspección, es preciso señalar que la Constitución Política de 1993 ha determinado que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; en tales términos, la persona está consagrada como un valor superior, y el Estado está obligado a protegerla. El cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida, derecho fundamental de vinculación inseparable con el derecho a la salud, que comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación, lo que implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento; acciones que el Estado debe efectuar, que en aplicación en materia laboral se ve reflejado en lo dispuesto por la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

SEGUNDO: Que, el Sistema de Inspección del Trabajo se encuentra orientado a cautelar, en materia de seguridad y salud, los derechos de los trabajadores ante los riesgos en el desempeño de sus actividades laborales, promoviendo la acción preventiva eficaz dirigida a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores, enfatizando la implementación de medidas de prevención de daños ocupacionales que pongan en peligro la salud y la vida de los trabajadores en el centro laboral; bajo los principios de Protección y de Prevención, inmersos en el Título Preliminar del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, dentro del concepto de lo que es un Sistema de Inspección de Trabajo de la Ley General de Inspección de Trabajo – Ley N° 28806, y su Reglamento.

TERCERO: En lo que corresponde al cumplimiento de las obligaciones laborales señaladas y exigidas tanto en el Acta de Infracción, como en la Resolución apelada, cabe señalar que en cuanto a las condiciones de seguridad, se establece en el literal a) del artículo 49° de la Ley N° 28783 que “el empleador tiene la obligación de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo”. Asimismo, respecto del Deber de Prevención del Empleador, el Título Preliminar de la Ley lo desarrolla en dos normas: el Artículo I (Principio de Prevención) y el Artículo II (Principio de Responsabilidad); en ambos articulados sanciona la obligación del empleador de garantizar la seguridad y salud en el trabajo y además asumir las implicancias económicas de una eventual afectación en la salud de los trabajadores.

CUARTO: En relación al **primer argumento** que refiere el inspeccionado sobre la Constitución del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2014-2016, es de señalar que el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo es responsabilidad del empleador, quien asume el liderazgo y compromiso de estas actividades en la organización implementando para ello sistemas integrados de gestión que permitan hacer efectiva la participación activa de los trabajadores, siendo uno de ellos la instalación del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, el cual es de exigencia cuando se cuente con veinte o más trabajadores, por lo que la inspeccionada al haber contado con un total de 907 trabajadores en el centro de trabajo visitado por el inspector comisionado y siendo afectados 711 trabajadores que laboran bajo el régimen privado, por lo que siendo ello así, correspondía a la inspeccionada la instalación del referido Comité a efectos de poder dar un correcto funcionamiento al Sistema de

DIRECCION REGIONAL DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO DEL CALLAO
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO DEL CALLAO

EXPEDIENTE SANCIONADOR: 404-2014-GRC-GRDS-DRTPE-DIT-SDIT
ORDEN DE INSPECCIÓN: 1245-2014-GRC-GRDS-DRTPE-SDIT

Gestión señalado, máxime si es el Comité el que se encarga de Aprobar el Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (RISST) y de llevar el libro de Actas.

En consecuencia, estando a lo expuesto, si bien en el descargo hace a documentación (instrumentales) sobre de los requerimientos que habría realizado a la SINAUT – SUNAT (Oficio N° 27-2014-SUNAT/8A0000 de fecha 02 de julio de 2014, Oficio N° 008-2014-SUNAT/8A3000 de fecha 19 de agosto de 2014, Carta N° 02-2014-SUNAT/800000 de fecha 24 de setiembre de 2014 y Carta N° 03-2014-SUNAT/800000 de fecha 16 de octubre de 2014) para que procedan a conducir el proceso de elección de los representantes de los trabajadores ante el Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, estos no logran subsanar lo infringido, toda vez que, la organización sindical asumió el compromiso de realizar las elecciones para elegir los representantes de los trabajadores ante el CSST recién el 12 de noviembre de 2014 según Acta de Reunión de Proceso Electoral, es decir tiempo después del vencimiento de las funciones del CSST 2012 -2014 (agosto de 2014). De esta manera, se tiene que en el momento de las inspecciones (29 de setiembre de 2014) no había un CSST vigente valido para el periodo 2014 – 2016, por lo que el empleador no solo tenía la responsabilidad de darle seguimiento y requiriendo la conformación de CSST, sino además de asegurar la instalación y el funcionamiento según lo establecido en el artículo 38º del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En consecuencia, de lo expuesto anteriormente, se debe señalar que al no haber acreditado contar con un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, incumplió con dicha obligación, toda vez que era imperativo al empleador, de cumplimiento con lo dispuesto en los artículos 29º y 31º de la Ley N° 29783 Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y artículo 38º del Decreto Supremo N° 005-2012 TR Reglamento de la Ley.

QUINTO: Respecto al segundo argumento sobre no la falta de acreditación de un **Mapa de Riesgos en lugar visible del centro de trabajo** donde se detecten las amenazas, incidentes o actividades que son valoradas como riesgos para la operación segura de la empresa. Se debe de precisar que la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, contempla los mapas de riesgos como uno de los principios del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo. Esta precisión la podemos ubicar en los artículos 19^{o2} y 35^{o3} de la normativa al referirse a la participación de los trabajadores y los empleadores en el mencionado sistema de seguridad.

En el caso de los trabajadores, la ley señala que los trabajadores están en la facultad de identificar los peligros y evaluar los riesgos al interior de cada unidad empresarial y en la elaboración del mapa de riesgos. Por su parte, los empleadores están dispuestos a elaborar dicho mapa "con la participación de la organización sindical, representantes de los trabajadores, delegados y el comité de seguridad y salud en el trabajo, el cual debe exhibirse en un lugar visible".

En lo que concierne al caso concreto, se tiene que el inspeccionado si bien recurrió a una empresa especializada de acuerdo a Ley de Contrataciones del Estado, la empresa seleccionada remitió recién el 27 de octubre de 2014 la

² **Artículo 19º.** Participación de los trabajadores en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo La participación de los trabajadores y sus organizaciones sindicales es indispensable en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, respecto de lo siguiente: a) La consulta, información y capacitación en todos los aspectos de la seguridad y salud en el trabajo. b) La convocatoria a las elecciones, la elección y el funcionamiento del comité de seguridad y salud en el trabajo. c) El reconocimiento de los representantes de los trabajadores a fin de que ellos estén sensibilizados y comprometidos con el sistema. d) La identificación de los peligros y la evaluación de los riesgos al interior de cada unidad empresarial y en la elaboración del mapa de riesgos.

³ **Artículo 35.** Responsabilidades del empleador dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo Para mejorar el conocimiento sobre la seguridad y salud en el trabajo, el empleador debe: a) Entregar a cada trabajador copia del reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo. b) Realizar no menos de cuatro capacitaciones al año en materia de seguridad y salud en el trabajo. c) Adjuntar al contrato de trabajo la descripción de las recomendaciones de seguridad y salud en el trabajo. d) Brindar facilidades económicas y licencias con goce de haber para la participación de los trabajadores en cursos de formación en la materia. e) Elaborar un mapa de riesgos con la participación de la organización sindical, representantes de los trabajadores, delegados y el comité de seguridad y salud en el trabajo, el cual debe exhibirse en un lugar visible.

DIRECCION REGIONAL DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO DEL CALLAO
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO DEL CALLAO

EXPEDIENTE SANCIONADOR: 404-2014-GRC-GRDS-DRTPE-DIT-SDIT
ORDEN DE INSPECCIÓN: 1245-2014-GRC-GRDS-DRTPE-SDIT

cotización de acuerdo a los alcances que establecía los términos de referencia, por lo que a partir de allí se formalizó la contratación de la empresa GRUPO PREVENTIVA SDS S.A. para el cumplimiento de la elaboración de dicho mapa, por lo que al solo haberse un proyecto de mapa de riesgos en la visita inspectiva correspondiente se tiene que no se realizaron las diligencias necesarias en su momento para la implementación oportuna de este imprescindible instrumento. Siendo así es responsabilidad del inspeccionado como Gestor de la Seguridad y Salud en el Trabajo regulado en el artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo⁴, encargarse de velar por el cumplimiento de la seguridad y salud en el trabajo de sus trabajadores, y de aquellos que no teniendo vínculo prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores, siendo en este caso la exhibición un Mapa de Riesgos en lugar visible del centro de trabajo donde se detecten las amenazas, incidentes o actividades que son valoradas como riesgos para la operación segura de la empresa, incumpléndose con dicha obligación, toda vez que era imperativo al empleador, dar cumplimiento con lo dispuesto en la Ley N° 29783 Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo artículos 49° incisos b) y c), Decreto Supremo N° 005-2012 TR Reglamento de la Ley artículo 32°. Inciso d), siendo afectados 711 trabajadores.

SETIMO: De esta manera, en relación al escrito N° 22258 de fecha 16 de noviembre en la cual se adjunta la Sentencia de Vista de fecha 06 de setiembre de 2016 del expediente N° 00127-2015-0-2801-JR-LA-01 de la Sala Mixta de Mariscal Nieto de la Corte Superior de Justicia de Moquegua, se concluyó que los actos administrativos impugnados transgredieron el principio de legalidad al haber tenido una interpretación extensiva o por analogía de lo tipificado en las infracciones impuestas. En ese sentido, se tiene en el presente caso que en ninguna de las infracciones imputadas al inspeccionado se ha tenido una interpretación amplia, debido a que en primer lugar efectivamente se tenía la obligación de instalar un CSST por tener más de 20 trabajadores y sobretodo porque el empleador tenía la responsabilidad no solo de convocar, sino también de asegurar la instalación y funcionamiento del mismo en concordancia con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 005-2012 TR Reglamento de la Ley. Asimismo, de acuerdo a la sanción impuesta por no haber presentado mapa de riesgo, se tiene que estuvo de acuerdo a ley por no haber sido presentada en el momento de la inspección, por lo que lo adjuntado por el inspeccionado no tendría que observarse para efectos de considerarlo como un caso que tenga mayor influencia en el dictamen de la presente resolución, debido a que se ha desarrollado en cumplimiento del principio de legalidad sin interpretaciones fuera de lo estipulado en la tipificación establecida para las infracciones mencionadas.

OCTAVO: De esta manera, de la revisión de las actuaciones inspectivas se advierte que de las visitas al centro de trabajo con fechas 29 de setiembre de 2014 y de la medida inspectiva de requerimiento de comparecencia de fecha 30 de octubre de 2014, que el inspector comisionado, solicitó a la empresa que acredite la haber constituido y/o renovado un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, y el Mapa de Riesgos, requerimiento que no fue cumplido en su oportunidad.

En tal sentido, de lo verificado en las actuaciones inspectivas, se tiene que el inspeccionado no ha cumplido con lo normado en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo al no haber presentado en las fechas establecidas por el inspector la documentación solicitada en relación a constituir y/o renovar un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, y la presentación del Mapa de Riesgos, máxime si se le otorgó un plazo de (5) días hábiles a fin de que se acredite la documentación requerida con plazo hasta el 07 de noviembre de 2014 a las 11:00 horas; sin embargo, tampoco se cumplió con exhibición de dichos documentos en la fecha solicitada.

⁴ Artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, el cual establece: "Todo empleador promueve e integra la gestión de la seguridad y salud en el trabajo a la gestión general de la empresa.

DIRECCION REGIONAL DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO DEL CALLAO
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO DEL CALLAO

EXPEDIENTE SANCIONADOR: 404-2014-GRC-GRDS-DRTPE-DIT-SDIT
ORDEN DE INSPECCIÓN: 1245-2014-GRC-GRDS-DRTPE-SDIT

En consecuencia, habiéndose efectuado la debida revisión de lo actuado y la debida verificación de los argumentos del inspeccionado, no se logra enervar por lo resuelto por el inferior en grado, toda vez que, no se encuentra asidero legal ni fáctico que desvirtúe en parte lo constatado por el inspector y lo resuelto por el inferior en grado, siendo ello así, y estando a lo expuesto corresponde acoger en parte la sanción impuesta.

Por lo expuesto, y en uso de las facultades conferidas por la Ley N° 28806; Ley General de Inspección del Trabajo, y su Reglamento, Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus modificatorias;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA - SUNAT**, identificada con RUC N° 20131312955, presentado en fecha 22 de abril de 2015 en contra la Resolución Sub Directoral N° 327-2015-GRC-GRDS-DRTPE-DIT-SDIT.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Sub Directoral N° 327-2015-GRC-GRDS-DRTPE-DIT-SDIT, de fecha 23 de diciembre de 2015, por los fundamentos contenidos en la presente resolución.

TERCERO: Habiendo causado estado con el presente pronunciamiento al haberse agotado la vía administrativa, en consecuencia, devuélvase los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.

HÁGASE SABER.-



Gobierno Regional del Callao
Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo

Abog. MARCOS PIERO MÓGROVEJO CHAUCA
Director de Inspección del Trabajo