



## RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 063A-2014-GRC-GRDS-DRTPEC-DIT

Callao, 07 de mayo de 2014.

**VISTO:** El Recurso de Apelación con registro N° 0433 de fecha 06 de febrero del 2014, que obra en autos de fojas 214 a 254, interpuesto por el Sujeto Inspeccionado denominado: **CORPORACION CERAMICA S.A.** contra la Resolución Sub Directoral N° 469-2013-GRC-GRDS-DRTPE-DIT-SDIT de fecha 03 de diciembre de 2013, expedida en el marco del procedimiento sancionador seguido contra dicho Sujeto Inspeccionado al amparo de las disposiciones contenidas en la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante la Ley), y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2006-TR, Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo; y, sus modificatorias (en adelante el Reglamento), y;

### CONSIDERANDO:

**Primero: Que,** mediante Resolución Sub Directoral N° 469-2013-GRC-GRDS-DRTPE-DIT-SDIT de fecha 03 de diciembre de 2013, se impuso a la apelante una sanción económica de multa ascendente a la suma de **S/. 37,000.00 (Treinta y Siete Mil y 00/100 Nuevos Soles)**, por incumplimiento a las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo, por los fundamentos esgrimidos en la resolución venida en alzada;

**Segundo: Que,** la inspeccionada señala en su recurso de apelación, entre otros hechos los siguientes: **1)** *"A partir de lo regulado por la LGIT, para que un inspector pueda extender su competencia para que un inspector actué fuera de sus límites territoriales este debe haber sido previamente autorizado por la Autoridad Central (...)"*, **2)** *"(...) vuestra Dirección deberá concluir que los inspectores actuaron fuera del ámbito de su competencia, afectando la validez de las diligencias practicadas, así como de las sanciones dispuestas"*, **3)** *"En efecto, no obstante solicitamos el archivamiento del presente procedimiento inspectivo, la Sub Dirección no ha tomado en cuenta la existencia de la Orden de inspección N° 1429-2012, la cual fue una inspección que se realizó en la misma sede el TREBOL donde se viene realizando la presente inspección (Callao)"*, **4)** *"(...) En el supuesto que no se haya incumplido las reglas de competencia territorial en el procedimiento inspectivo se habría evitado la violación del principio de Non Bis In Idem, es decir no exista una misma sanción por el mismo hecho no podrá ser sancionado dos veces"*, **5)** *"(...) Por lo expuesto, solicitamos a vuestra Dirección se sirva declarar la nulidad del presente procedimiento inspectivo, por afectar el principio de Non Bis In Idem"*, **6)** *A partir de una revisión de las actuaciones inspectivas, hemos podido verificar que la orden de inspección N° 196-2013 excedió el plazo de 30 días establecidos por la LGIT"*, **7)** *"(...) se nos viene multando por no haber presentado una matriz IPER actualizada, cuando la misma es la vigente y ha sido elaborada conforme a ley. Al respecto nos preguntamos ¿de dónde obtiene la Sub Dirección dicha conclusión y a partir de que norma entiende que dichas observaciones constituyen un incumplimiento legal"*, **8)** *"Artículo 31° de la Ley 29783 (...), no entendemos cuál es el grado de incumplimiento de dicha norma, dado que la empresa cuenta con un comité de SST conformado por representantes de los trabajadores elegidos por elecciones conforme a ley"*, **09)** *"(...) En ese sentido debe quedar claro la afectación a la debida motivación, ya que se nos pretende sancionar por no contar con un Mapa de Riesgos conforme a las obligaciones legales y con la anuencia del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo"*; **10)** *"(...) Corresponde que en el presente caso se declare la nulidad del Acta de Infracción (...)"*

**Tercero: Que,** antes de entrar a analizar los argumentos esbozados por el sujeto inspeccionado, se debe indicar que toda empresa que realice actividades consideradas de







alto riesgo tiene la obligación de sujetarse a los principios rectores de la seguridad y salud en el trabajo **y al objetivo de promover una cultura de prevención de riesgos laborales**, a efectos de buscar minimizar los peligros y los riesgos que ocurran en su centro de trabajo, más aún si el **Principio de Prevención** en materia de seguridad y salud en el Trabajo señala que: *“El empleador garantizará, 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”;*

**Cuarto: Que**, respecto a lo mencionado por el sujeto inspeccionado, en el numeral 1) y 2) de su escrito de apelación, se debe tener en cuenta lo señalado en el último párrafo del artículo 22° de la Ley que prescribe lo siguiente: *“Para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema de Inspección de Trabajo, la Autoridad Central podrá disponer la realización de actuaciones fuera de los límites territoriales del órgano territorial de destino, ya fuera mediante la agregación temporal de inspectores a otra inspección territorial o mediante la asignación de actuaciones inspectivas sobre empresas o sectores con actividad en el territorio de más de una región”*, en el presente caso de la revisión de los actuados se advierte que obra a fojas 04 y 05 de los antecedentes, la Resolución Directoral N° 113-2013-MTPE/2/16 emitida por la Dirección General de Inspección del Trabajo de fecha 08 de agosto de 2013, en el que se dispone la agregación temporal de Inspectores de Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana a la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Callao a efectos de que realicen las actuaciones inspectivas de verificación del cumplimiento al ordenamiento jurídico sociolaboral materia de seguridad y salud en el trabajo en las sucursales productivas y el domicilio fiscal de empresas que desarrollan actividad económica en la región Callao, en razón de ello se advierte que las actuaciones inspectivas llevadas a cabo por los Inspectores de Trabajos comisionados en el centro de trabajo investigado se dieron conforme a ley, toda vez que detectaron infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, motivo por el cual se tiene que lo manifestado por el sujeto inspeccionado en este extremo de su escrito de apelación carece de sustento legal alguno;

**Quinto: Que**, con relación a lo argumentado por el sujeto inspeccionado en los puntos 3), 4) y 5) de su escrito de apelación se debe tener en cuenta lo tipificado en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444), que señala lo siguiente: *Por el Non Bis In Idem: “No se podrá imponer sucesivamente o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.”* (resaltado agregado); hecho por el cual del análisis de la norma en mención este Despacho entiende que dentro de un mismo procedimiento administrativo sancionador, no puede imponerse dos sanciones administrativas por un mismo hecho, o volverse a sancionar por una misma conducta que en otro procedimiento administrativo ya ha sido sancionado, en la que se aprecie de manera concurrente la identidad de sujeto, hecho o fundamento, de tal manera que de no existir dicha identidad procederá la aplicación de la sanción correspondiente; sin embargo, en el presente caso para un mejor resolver se tuvo a la vista la orden de Inspección N° 1429 – 2012 y su respectivo expediente sancionador 071 – 2013 en el que se puede verificar que la única infracción detectada en materia de seguridad y salud en el trabajo (Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo) en relación a un (01) solo trabajador, no guarda relación con las infracciones detectadas en el presente caso







concreto (orden de inspección y expediente sancionador N° 387 – 2013), en el que se le sanciona al sujeto inspeccionado por no haber acreditado conforme a ley el IPER (Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos), el Mapa de Riesgos y el funcionamiento del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo en relación a doscientos cincuenta y seis (256) trabajadores, no obstante de señalarse que ambas solo cumplen con el requisito de identidad de sujeto inspeccionado (Corporación Cerámica S.A.), mas no cumplen con los requisitos de identidad de hechos y de fundamentos, toda vez que las conductas señaladas en dichas infracciones se encuentran tipificadas en diversos preceptos legales; esto es, en los numerales 27.3, 27.6 y 27.15 del artículo 27° del Reglamento, más aun teniéndose en consideración que para que se lleve a cabo la aplicación del Principio de Non Bis In Idem, se debe tener en cuenta que la prohibición de sancionar más de una vez debe operar siempre que se trate del mismo contenido del **injusto o de ilicitud de una misma infracción**, siendo por lo tanto, que solamente cabe aplicar el principio de Non Bis In Ídem en el Procedimiento Administrativo Sancionador, en el caso que se detecte infracciones en materia de relaciones sociolaborales, a la seguridad y salud en el trabajo entre otras infracciones consignadas dentro de una **medida inspectiva de requerimiento**, en la cual se le exhorta al sujeto inspeccionado un determinado plazo para que acredite con la documentación necesaria el cumplimiento de las infracciones detectadas, situación por el cual si el sujeto obligado no cumple con lo detallado en dicha medida de requerimiento se procederá solamente a sancionar por las infracciones contenidas en ella, toda vez que de la citada medida inspectiva de requerimiento se configura una determinada conducta de la cual se desprende las demás infracciones, esto es conforme al criterio utilizado dentro del Sistema de Inspecciones del Trabajo, prescrito en el **Oficio Circular N° 038-2008-MTPE/2/11.4** emitido por la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, en la que se tipifica, que: “en *aplicación del Principio de Jerarquía* establecido en el numeral 6 del artículo 2° de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, se considera que no resulta válida la aplicación de dicha **sanción por el hecho que se estaría configurando una situación en la que un solo hecho generaría la propuesta de una doble multa**, concepto que equivale al Principio **NON BIS IN ÍDEM (...)**, quedando por lo tanto, sin asidero legal lo argumentado por el sujeto inspeccionado en este extremo de su escrito de descargos, por lo expuesto, se tiene que no se afectado el principio de Non bis in Ídem, no procediendo declarar el archivamiento o nulidad del presente procedimiento sancionador quedando con esto desvirtuado lo manifestado por el sujeto inspeccionado en este extremo de su escrito de descargo debido a que no desvirtúa lo precisado por el inferior en grado en la resolución venida en alza;

**Sexto: Que**, asimismo respecto a lo señalado por el sujeto inspeccionado en el punto número 6) de su escrito de apelación, se advierte que se debe tener en cuenta lo estipulado en el numeral 7 del artículo 13° de la Ley, que describe lo siguiente: “*Las actuaciones de investigación o comprobatorias deberán realizarse en el plazo que se señale en cada caso concreto, sin que con carácter general puedan dilatarse más de treinta (30) días hábiles (...)*”. De igual manera se debe tomar en consideración lo señalado en el numeral 13.2 del artículo 13° del Reglamento, que prescribe: “*(...). El plazo máximo de 30 días hábiles a que se refiere el artículo 13° de la Ley, se computa desde la fecha que se inicien las actuaciones inspectivas*”, siendo ello así, de la revisión de los actuados se tiene que las diligencias inspectivas de investigación llevadas a cabo por los inspectores de Trabajo comisionados desde el día 09 de agosto de 2013 al 20 de setiembre de 2013, se dieron dentro del plazo de los 30 días hábiles establecidos en la orden de Inspección N° 196-2013-MTPE, plazo máximo que a su vez es conforme a ley de acuerdo a lo señalado en el presente líneas arriba; por lo tanto, lo señalado por sujeto inspeccionado en su escrito de





apelación no desvirtúa lo señalado por los inspectores comisionados en la citada Acta de Infracción N°128-2013;

**Séptimo: Que**, lo precisado por el sujeto inspeccionado en el punto número 7) de su escrito de apelación resulta ser infundado de plano, toda vez que al ser el IPER un documento de gestión en materia de seguridad y salud en el trabajo, que debe su existencia en función a las actividades de la empresa, no está sujeto en estricto solamente a la ocurrencia de un accidente de trabajo, ya que resulta ser un elemento indispensable en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, respecto de 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** (negrita y subrayado nuestro), siendo que todo empleador debe organizar un servicio de seguridad y salud en el trabajo propio o común a varios empleadores, cuya finalidad es esencialmente preventiva, por ello el IPER debe ser sometido a la evaluación, vigilancia y control de la seguridad y salud en el trabajo comprende procedimientos internos y externos a la empresa, lo que debe permitir servir de base para la adopción de decisiones que tengan por objeto mejorar la identificación de los peligros y el control de los riesgos, y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, lo que conlleva a un mejoramiento continuo que debe tener en cuenta los resultados de las actividades de identificación de peligros y control de riesgos, en razón de ello, se advierte que la matriz de IPER presentado por el sujeto inspeccionado en el transcurso de las actuaciones inspectivas de investigación como en su escrito de descargos no ha sido elaborado conforme a los parámetros comprendidos en materia de seguridad y salud en el trabajo, establecidos a su vez en los artículos 77°, 78° y 82° del Decreto Supremo N° 005-2012-TR y, artículos N° 19°, 37°, y 75° de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, señalándose además que ambos documentos no contienen fecha de elaboración, con lo que se concluye que el sujeto inspeccionado no tenía actualizado dicho documento de gestión en el transcurso de las actuaciones inspectivas de acuerdo a lo estipulado en el artículo 57° de la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que prescribe lo siguiente: *“El empleador actualiza la evaluación de riesgos una vez al año o cuando cambien las condiciones de trabajo (...)”*;

**Octavo: Que**, de igual manera si bien es cierto que el sujeto inspeccionado acreditó en el transcurso de las actuaciones inspectivas de investigación contar con un comité en materia de seguridad y salud en el trabajo; sin embargo, también resulta ser cierto que dicho comité no ha cumplido con la totalidad de funciones establecidas en los dispositivos legales 29°, 31°, 32° y 33° de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y con los artículos del 38° al 73° del Decreto Supremo N° 005-2012-TR; asimismo, se debe señalar que de la revisión de la documentación presentada por el inspeccionado en su escrito de descargos como son entre otros los cargos de entrega de actas de reunión y de registro de asistencia que corren de fojas 114 a 143 de autos, se advierte que son de fechas posteriores al desarrollo de las actuaciones inspectivas de investigación, lo que quiere decir que no ha efectuado reuniones mensuales en dicho período sobretodo en el mes de agosto; por lo tanto, se tiene que lo manifestado por el sujeto inspeccionado en el punto N° 8) de su escrito de apelación carece de sustento legal alguno;

**Noveno: Que**, asimismo se advierte que lo manifestado por el sujeto inspeccionado en el punto número 9) de su escrito de apelación resulta ser infundado de plano toda vez que no ha acreditado contar con un mapa de riesgos conforme a los parámetros establecidos en materia de seguridad y salud en el trabajo, es decir no se ha acreditado que dicho documento de gestión haya sido elaborado con la participación de sus trabajadores, lo estipula el literal d) del artículo 19° y literal e) del artículo 35° de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que prescriben respectivamente lo siguiente: *“La*





*Participación de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales es indispensable en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, respecto de lo siguiente: (...) en la elaboración del mapa de riesgo”, “Responsabilidades del empleador dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (...): e) Elaborar un mapa de riesgos con la participación de la organización sindical, representantes de los trabajadores (...)”*, es más de la revisión del mapa presentado se puede apreciar que no cuenta con firma ni sello en señal de conformidad por parte del supuesto arquitecto que lo elaboró, no estando vigente asimismo dentro del período objeto de inspección, ya que el citado documento tiene como fecha de elaboración agosto de 2010, concluyéndose así, que el sujeto inspeccionado no presentó tanto en el transcurso de las actuaciones inspectivas de investigación como en sus descargos el respectivo mapa de riesgos conforme a ley de acuerdo a lo precisado líneas arriba, vulnerando de esta manera lo estipulado en el artículo 32° del Decreto Supremo N° 005-2012-TR;

**Décimo: Que**, por otra parte se tiene que el sujeto inspeccionado solicita en el punto N° 10) de su escrito de apelación la nulidad del Acta de Infracción N° 128-2013; siendo que al respecto, es necesario precisar lo siguiente, si bien es cierto, que dentro de las actuaciones inspectivas de investigación (el cual constituye un procedimiento administrativo previo al procedimiento sancionador) existen actos administrativos, hechos, diligencias, entre otros, de lo cual se puede advertir que las Actas de Infracción que se emiten no son actos administrativos; hecho por el cual se debe tener en cuenta que no todos los actos administrativos son susceptibles de reclamo, toda vez que el numeral 206.2 del artículo 206° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, de aplicación supletoria conforme a lo dispuesto en la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Ley, prescribe lo siguiente: **“Solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y a los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzca indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo”**, esto es lo que sucede justamente en el caso materia de autos, donde las actuaciones inspectivas de investigación o comprobatorias son actos de trámites previos al procedimiento sancionador en materia laboral, cuyas actuaciones inspectivas concluye con la emisión del informe correspondiente y de ser el caso, con la emisión de la respectiva Acta de Infracción, como ha ocurrido en el presente caso, la misma que contiene una propuesta de multa, mas no una multa; tal es así, que el procedimiento sancionador se inicia en mérito al Acta de Infracción y culmina con la notificación de la Resolución Sub Directoral correspondiente; de tal manera que, es después de este último acto administrativo, que el administrado puede hacer uso de su derecho mediante la reclamación contra el acto administrativo resolutorio del procedimiento administrativo sancionador de primera instancia (Resolución Sub Directoral), debiendo para ello, interponer sea recurso de apelación o cualquier otro cuestionamiento permitido por Ley, en razón de ello se concluye que lo manifestado por el sujeto inspeccionado en este extremo de su escrito de apelación carece de sustento legal alguno;

**Undécimo: Que**, de acuerdo con los argumentos expuestos precedentemente, los fundamentos alegados por el apelante no enervan el mérito de los resuelto por el inferior en grado; por lo que corresponde que este Despacho con la esgrimido en los anteriores considerandos, confirmar todos los extremos de la resolución venida en

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



**SE RESUELVE:**

**CONFIRMAR** la Resolución Sub Directoral N° 469-2013-GRC-GRDS-DRTPE-DIT-SDIT de fecha 03 de diciembre de 2013 en todos sus extremos, la que impone una multa ascendente a la suma de **S/. 37,000.00 (Treinta y Siete Mil y 00/100 Nuevos Soles)**, emitida por la Sub Dirección de Inspección del Trabajo, precisándose que habiéndose causado estado con el presente pronunciamiento al haberse agotado la vía administrativa, toda vez que, contra las resoluciones de segunda instancia no procede medio impugnatorio alguno; en consecuencia, devuélvase los de la materia a la oficina de origen para sus efectos.-

**HÁGASE SABER.-**

RDR / avp

